



INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA MEXICANA EN UNA ÉPOCA DE EXPECTATIVAS ROTAS

coordinación
Ricardo Becerra

Luis Emilio Giménez Cacho • Adrián Pérez
Cortés • Ricardo Becerra • Lorenzo
Córdova • José Woldenberg • Marta Lamas
• Fernando Escalante Gonzalbo • Mariano
Sánchez Talanquer • Sergio López Ayllón •
Mauricio Merino • Ciro Murayama •
Rolando Cordera Campos • Jacqueline
Peschard • Enrique Provencio • Adrián
Franco Barrios • José Guillermo Castillo
Koschnick • Raúl Trejo Delarbre

 **siglo veintiuno**
editores

IETD
Instituto de Estudios para
la Transición Democrática

sociología
y
política

INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA MEXICANA EN UNA ÉPOCA DE EXPECTATIVAS ROTAS

coordinación

RICARDO BECERRA

por

LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO ♦ ADRIÁN PÉREZ CORTÉS ♦ RICARDO
BECERRA ♦ LORENZO CÓRDOVA ♦ JOSÉ WOLDENBERG ♦ MARTA LAMAS
♦ FERNANDO ESCALANTE GONZALBO ♦ MARIANO SÁNCHEZ
TALANQUER ♦ SERGIO LÓPEZ AYLLÓN ♦ MAURICIO MERINO ♦ CIRO
MURAYAMA ♦ ROLANDO CORDERA CAMPOS ♦ JACQUELINE PESCHARD
♦ ENRIQUE PROVENCIO ♦ ADRIÁN FRANCO BARRIOS ♦ JOSÉ
GUILLERMO CASTILLO KOSCHNICK ♦ RAÚL TREJO DELARBRE

IETD
Instituto de Estudios para
la Transición Democrática

XXI
siglo
veintiuno
editores

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos editorial

LEPANT 241-243, 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

JL1281

I54

2017

Informe de la democracia en México : transición en una época de expectativas rotas / coordinación Ricardo Becerra ; por Luis Emilio Giménez [y otros diecinueve]. — México, Ciudad de México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática : Siglo XXI Editores, 2017.

216 p. — (Sociología y política)

ISBN 978-607-03-0868-0

1. Democracia – México – Siglo XX. 2. México – Política y gobierno – Siglo XX. 3. Partidos políticos – México – Siglo XX. I. Becerra, Ricardo, editor. II. Giménez, Luis Emilio, colaborador. III. ser

La realización de esta publicación se vio favorecida con el apoyo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., (CIDE), a través del convenio FSGJ/073/2015.

primera edición, 2016

© siglo xxi editores, s. a de c. v.

isbn 978-607-03-0868-0

© instituto de estudios para la transición democrática, a. c.

isbn 978-607-97778-0-7

derechos reservados.

prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio.

impreso en litográfica ingramex, s. a. de c. v.

centeno 162-1, col. granjas esmeralda, 09810, iztapalapa, df, méxico.

PREFACIO.

EL LARGO PLAZO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

RICARDO BECERRA

Puede decirse que la democracia mexicana tuvo su primavera inaugural en los años previos a concluir el siglo xx. Edificar la democracia: era un empeño compartido por casi todas las fuerzas y corrientes políticas en México, por la prensa, por la sociedad civil, favorecida por el contexto mundial, y justo en ese tiempo, no dejaban de aparecer promisorias novedades políticas lo mismo en el orden local que nacional. Como corolario de todo, aquellas reglas esenciales que naturalizaron el pluralismo y su arreglo constitucional, llegaron en el único momento de expansión económica, el más importante en los últimos 30 años, a pleno escape ya de la crisis del tequila.

Lo que vino después es el objeto del presente Informe: la vida democrática de México se nubló y perdió su breve aura; una sucesión de acontecimientos, decisiones políticas, reacciones y circunstancias a lo largo de los siguientes años complicaron el funcionamiento democrático y crearon una atmósfera de inconformidad y de agrio malestar entre capas cada vez más amplias de nuestra sociedad.

¿Qué fue lo que pasó? ¿porqué esa densa atmósfera de recelo e incredulidad generalizada que parece imparable y que lleva lustros instalada en el ánimo público de la nación? Y a contrapelo, en perspectiva histórica ¿cuál es el balance de la democracia mexicana? ¿qué cuentas pedirle, qué avances se pueden verificar y cuáles problemas no atina a resolver? Tales preguntas constituyen el centro del presente libro.

UNAS PALABRAS SOBRE LAS PREMISAS INTELECTUALES QUE CINCELAN ESTE INFORME

Afirmar que en los últimos decenios México ha vivido –por primera vez en su historia– un periodo democrático no es una declaración celebratoria ni mucho menos triunfalista. A su modo, cada uno de los textos reunidos aquí está escrito bajo la luz de un espíritu crítico (y hasta pesimista) en un sentido muy profundo. Y es que entendemos que los avances, las conquistas cívicas, políticas o sociales –las más importantes o las accesorias– no sólo son difíciles sino que están en permanente riesgo. Cada logro, cada forma institucional nueva, cada paso adelante en nuestra civilización se haya desafiado, cuestionado, en peligro de retroceso o de ser inoculado. Y es precisamente por eso, que estamos obligados a reconocer, valorar y defender cada uno de los avances que con tantos trabajos ha conseguido nuestro país.

Ubicamos los cambios que ha traído la democracia mexicana y los subrayamos, justo porque los acechan muchos riesgos casi siempre y desde varios frentes. Y esa es una de las razones que nos llevan a publicar el presente Informe.

De modo que este volumen –investigación y ensayo a muchas manos– es en realidad una recolección en el sentido más estricto: una búsqueda de datos sobre

nuestra vida cívica, política, partidista y democrática en los últimos decenios. Datos que abrevan casi siempre de fuentes oficiales o de fuentes acreditadas para colocarlos en una sola canasta y poder contemplar nuestro presente político con suficiente distancia, observando su larga trayectoria, su zigzag, no sólo uno de sus momentos, por brillante o deplorable que sea.

Lo que el lector tiene en sus manos es pues, un esfuerzo por mirar a través de un arco de tiempo más amplio, más allá de coyunturas, episodios o parajes, de modo que ubiquemos con precisión de dónde venimos, qué ha cambiado, qué libertades en qué medida, qué se resiste, qué es inaceptable para cualquier estándar democrático y –en una síntesis de conjunto– dibujar con realismo, un retrato de largo plazo de la democracia en México.

Un arraigado reformismo es otra premisa del Informe: nuestra inclinación a creer que las mutaciones políticas, estatales y sociales que ha vivido el país en los últimos 25 años no fueron resultado de la visión de personajes estelares, de un diseño “integral”, ni de un gran pacto fundacional que lo redefinió todo para la arena política, sino más modestamente, que los cambios han sido –y seguirán siendo– fruto de la lucha política, de oportunidades contingentes, de las rendijas que abre la realidad, la perseverancia o la inteligencia. Como lo demostrará este Informe, así fue la construcción democrática en México: una suma de novedades y cambios que en conjunto modificaron fuertemente a la realidad, aunque en el camino quedaron tareas irresueltas, metas inconclusas e incluso, regresiones de distinta escala, que vuelven a amenazar una y otra vez el camino recorrido.

Ambos elementos (llamémosle pesimismo metodológico y reformismo histórico¹) son la materia prima con la que está hecho el presente Informe y son la base para una conclusión general: por supuesto que hay que transformar, cambiar, mejorar pero siempre a partir de lo que realmente se tiene y nunca actuar como si comenzáramos de cero.

En el México moderno –es decir en el país plural que habitamos– todo, o casi todo es objeto de cuestionamiento, disenso, debate, crítica, diatriba, lucha política y cultural incluyendo, por supuesto, las bases de la democracia misma, o si se quiere, el régimen que emanó del periodo de transición que indaga este volumen.

Hemos querido intervenir en ese debate pero echando mano, en primer lugar, de datos e indicadores que hagan comparable la realidad de los años ochenta con la realidad del segundo decenio del siglo XXI. Nos mueve la convicción de que el pasado –aunque sea reciente– necesita ser explicado y evaluado en sí mismo y no tanto por lo que ocurrió después en las infinitas consecuencias y derivaciones que todo cambio de gran magnitud necesariamente genera y no puede controlar.

Por eso su estructura es la de una breve exposición acompañada de cuadros, gráficas y mapas, contrastes históricos de indicadores similares a lo largo de varios decenios y más información, evitando afirmaciones que no cuenten con el respaldo en las cifras.

¹ Como recomendaba en esos años y con su trabajo como ejemplo, Ludolfo Paramio en *Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI Editores, 1988.

Adicionalmente, se ofrece una serie de ensayos (interludios) claramente separados que aparecen a lo largo del volumen, donde diversos autores reflexionan acerca de temas relevantes que han sido parte medular y continua de la gran discusión política alrededor del tránsito y la democracia resultante.

Finalmente. El Informe tiene otra razón de ser, más subjetiva pero no menos importante (para nosotros): todos sus autores (con una sola excepción) son integrantes del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD); en distintos momentos, todos han acudido a debatir sobre estos asuntos y los han convertido en una obsesión vital durante 27 años, el tiempo que corre desde la fundación del IETD (1989-1990) hasta el año de la presente edición.

Después de tanto tiempo y tantos alegatos, consideramos de simple honestidad intelectual acudir a la plaza pública y proponer un balance de tantos años, como una contribución a la necesidad que nuestra democracia tiene de contar por una vez, con una historia compartida.

I. PARA UNA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO,*
con la colaboración de ADRIÁN PÉREZ CORTÉS**

LAS PREMISAS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN LA PERSPECTIVA DEL IETD

El Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) nació en 1989. Se constituyó a partir de la convicción de sus fundadores de que los cambios democráticos que necesitaban la sociedad y la política mexicana no se harían viables a través de una abrupta ruptura institucional, sino de un proceso paulatino de reformas legales e institucionales convenido entre las más importantes fuerzas políticas.

La elección presidencial de 1988 había sido un parteaguas. Dejó de manifiesto las debilidades del entramado institucional mexicano, formal y ritualmente democrático, pero cuyos vectores dominantes, desde la conclusión de la etapa armada de la Revolución, fueron siempre el presidencialismo exacerbado en el gobierno y las instituciones del Estado y la hegemonía aplastante de las diversas versiones del Partido Revolucionario Institucional.

Para fines de los años ochenta los mecanismos de la política institucional se mostraban definitivamente incapaces de contener los impulsos de una sociedad que se había transformado de manera radical y que a partir de la reforma política de 1977, año con año, elección tras elección, manifestaba creciente inconformidad y una inédita vocación participativa. Las nuevas circunstancias exigían al sistema político una apertura de espacios de libertad política y de expresión de la pluralidad que el pensamiento político dominante había considerado hasta entonces un peligro para la estabilidad del país.

Conviene recordar la forma en que en ese ya remoto 1989 el IETD entendía ese proceso de transición en su primer documento público:

Se concibe a la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político, por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes [...] La re-forma democrática mexicana plantea y nos plantea la necesidad de organizar a la diversidad de las tendencias políticas existentes en auténticos organismos permanentes capaces de representar en forma cotidiana proyectos, programas y opciones estratégicas, apoyadas por grupos y sectores específicos de interés y, al mismo tiempo, de reformar las leyes que hoy favorecen o acentúan los rasgos autoritarios.

* Sociólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

** Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, "México: para una transición democrática", Cuaderno núm. 1, 1989.

Los planteamientos del IETD en aquel relevante momento poselectoral ponían los énfasis en un programa para la transformación de las instituciones electorales y de las reglas para la constitución y funcionamiento de los partidos que permitiera la expresión de la pluralidad política, las elecciones libres y competidas.

Con estas premisas el IETD participó activamente en la promoción y seguimiento de los largos debates que dieron lugar a las sucesivas reformas electorales de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. En ese periodo se confirmó la tesis de que era posible y viable una transformación paulatina del sistema político. El cambio del sistema electoral y su secuela de alteraciones en la vida política del país fueron el resultado complejo y nunca lineal de la movilización social, la participación electoral y los acuerdos entre las fuerzas políticas que fueron permitiendo un nuevo ordenamiento de la competencia política y nuevas reglas para la relación entre la sociedad mexicana y la política. El proceso ha sido ampliamente documentado por varios miembros destacados del IETD.

Para un mexicano común de 1988, el escenario político de este nuestro 2013 resultaría seguramente irreconocible. El partido hegemónico perdió ya el carácter de espacio casi exclusivo para el ejercicio de la política y el acceso al gobierno. Luego de prolongados y tesoneros esfuerzos electorales en el ámbito municipal y estatal, Acción Nacional, tradicionalmente un partido testimonial, ha logrado triunfar en dos elecciones presidenciales consecutivas y gobernó el país 12 años sin contratiempos mayores. Los partidos y corrientes de izquierda, conformados históricamente por minorías dispersas y enfrentadas por diferencias doctrinarias, pudieron constituir un partido que ha sido capaz de gobernar la capital del país por más de tres lustros y disputar creíblemente la propia Presidencia de la República.

El Senado y la Cámara de Diputados, dejaron de ser escenario de los tediosos fastos presidenciales. El Congreso mexicano es hoy un foro plural de debates libres e intensos. Los senadores y diputados se han tornado ahora en protagonistas de operaciones políticas y legislativas imposibles de imaginar hace dos decenios.

Replicando lo sucedido en los niveles federales, por todo el país, en los ayuntamientos y en los congresos de los estados coexiste una abigarrada representación de fuerzas y personajes políticos. Son ya muy pocas las entidades que no han vivido al menos una experiencia de cambio del partido del gobernador.

La concentración del poder en la Presidencia, el rasgo emblemático del autoritarismo político mexicano, también ha cambiado su rostro. Hoy, cualquiera de las cámaras del Congreso puede condicionar las decisiones del Poder Ejecutivo. Desde hace quince años, el partido en el gobierno, sea cual sea su color, no cuenta con mayoría legislativa. Las preocupaciones de la actualidad política giran en torno a la dificultad del Presidente y su partido para hacer avanzar sus iniciativas y la indudable capacidad de la Cámaras para limitar y hasta anular la eficacia de las acciones del gobierno.

Las diferencias entre las cámaras de diputados y senadores con el gobierno federal y de la federación con los gobiernos de los estados se dirimen hoy, muchas veces por votos divididos, en una Suprema Corte de Justicia que en materia política siempre fue vista como una simple ejecutora de directrices gubernamentales. La Suprema Corte en su función de tribunal constitucional dejó de ser apéndice del gobierno en turno para desempeñar hoy un papel determinante en la resolución de conflictos políticos muy importantes.

El presidencialismo autoritario se vio acotado también por el surgimiento de diversos organismos estatales autónomos. Organizar las elecciones, vigilar que funcionarios y gobiernos respeten los derechos humanos, elaborar la estadística nacional e incluso resolver sobre la política monetaria, son casos destacados de atribuciones del poder político que dejaron de estar bajo el control del Presidente de la República.

La radio, la televisión y los periódicos gozan de una libertad frente al poder de la que no podían ufanarse hace dos décadas. Los términos de la ecuación prensa-poder político han cambiado radicalmente. Los gobiernos, los dirigentes políticos y la administración pública están sujetos a un escrutinio inédito que ha vigorizado el poder de influencia de la prensa y la televisión sobre las decisiones públicas más relevantes.

PARÁMETROS DE LA INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

El efecto de todos estos cambios políticos e institucionales ha sido inequívocamente democrático. Frente a un régimen monocolor emergió la diversidad política y la pluralidad de opciones. El presidencialismo exacerbado, dejó paso a la división efectiva de poderes. El contrapeso y vigilancia del poder legislativo sobre el gobierno y el control de constitucionalidad de la Corte son realidades actuantes. Las elecciones dirigidas y controladas por el gobierno pasaron a ser un juego de resultado incierto con normas y recursos de equidad razonablemente respetados por los partidos contendientes y con un mecanismo independiente para la resolución legal de los diferendos. A pesar del a veces excesivo ruido propagandístico, los gobiernos se suceden de manera pacífica y los ganadores son determinados por la mayoría del voto popular.

Sin embargo, la sociedad mexicana no está satisfecha con su régimen político. Una tras otra, las encuestas de apreciación pública sobre las instituciones políticas devuelven información negativa. Varios de los actores centrales de los cambios que hemos vivido permanecen en el fondo de la escala del crédito del público. Junto con la policía, los senadores, los diputados y los partidos políticos siguen siendo los peor evaluados por la ciudadanía.¹

Visto desde la perspectiva latinoamericana, el desencanto de los mexicanos con su democracia es notorio. La encuesta Latinobarómetro de 2011 dio cuenta de que sólo 40% de los mexicanos otorgan apoyo claro a la democracia. Es la cifra más baja de América Latina, sólo superior al 36% que se registró en Guatemala y muy lejos del 58% que fue el promedio de la región. Un dato más inquietante

¹ A la Pregunta: "En una escala de calificación de 0 a 10, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en...?. Las calificaciones más bajas del público son para los sindicatos (4.5), los senadores (4.4), los diputados (4.4), los partidos políticos (4.4) y la policía (4.3), en un contexto en el que las instituciones mejor calificadas fueron la familia (7.8), los médicos (6.6) y la Iglesia (6.4) y en el que la televisión alcanza 6.1. Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional de Cultura Política 2012*, principales resultados, noviembre de 2012.

aún es la comparación con las cifras de la misma encuesta en 2010: en un año el indicador de apoyo a la democracia se redujo en México en nueve puntos porcentuales. Una tendencia descendente superior a la de 3 puntos que se observó en todo el subcontinente.²

En términos generales los autores del Latinobarómetro achacan la caída del aprecio por la democracia en América Latina a los efectos de la crisis económica del último trienio. Pero en el caso de México destacan también la singularidad del ascenso del crimen organizado, la proliferación de los delitos y la crisis del sistema de seguridad pública durante el gobierno de Felipe Calderón.³

Aunque sin duda la reciente crisis económica internacional con su secuela de desempleo y descenso de los ingresos reales y la expansión de la delincuencia son componentes decisivos de una caída de la confianza pública, habrá que reconocer que el descrédito de las instituciones políticas tiene un origen más complejo. A finales de 2010, con motivo de su vigésimo aniversario, El IETD se dio a la tarea de revisar los saldos de veinte años de cambio social y político en México. Se trataba de procurar un corte de caja sobre los progresos y las desventuras de la transición mexicana y de buscar explicaciones sobre el pesimismo nacional. El balance resultaba ominoso:

Con independencia de los indicadores de medición que se utilicen –decía el documento– la población mexicana enfrenta un sentimiento de fracaso generalizado que se derrama hacia casi todas las áreas de la vida nacional, la económica, la política y, aun, la actividad cultural. Tales condiciones, a la vez materiales y morales, estructuran ahora mismo muchas de las conductas y de las decisiones de millones en México: abstenerse de invertir, cancelar proyectos para tiempos mejores; incursionar en los circuitos de la informalidad o la ilegalidad; marcharse del país; entregarse a conductas anómalas; abstenerse de tomar riesgos; una difundida conciencia de la exclusión propia; una moral social cargada de valores negativos y proclives al conservadurismo o, incluso, a la superstición; la admisión de un retroceso de los valores laicos; todas ellas son posturas, decisiones y reacciones que responden a ese ambiente que en nuestro caso expresa y suma un cambio masivo en el carácter de las personas. Es un círculo vicioso que alimenta permanentemente la desconfianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas y constituye el nutriente fundamental de la duda y del riesgo que representa el presente y el porvenir.⁴

Las conclusiones de esa reflexión dejaron en claro un descrédito de las instituciones de la política democrática que difícilmente puede explicarse a partir de unas cuantas variables de coyuntura o a calificativos sobre los atributos de los actores públicos, sean estos los partidos, los políticos o los funcionarios. El malestar de la sociedad mexicana y su desencanto con la democracia tienen que ver con un complejo de déficits económicos, sociales, legales y políticos de los que la mayor parte de las personas, justificadamente o no, encuentra responsables a las instituciones y

² Véase Latinobarómetro, *Informe 2011*, p. 30

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ IETD, *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, México, junio de 2010, p. 18.

los actores políticos, y de los cuales espera acciones que ofrezcan una perspectiva mejor de futuro.

ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD. UNA ECUACIÓN SIN DESPEJAR

La pretensión de que los procedimientos democráticos para la constitución del gobierno y la representación política resuelven por ensalmo problemas económicos y sociales complejos y de larga data, es claramente ilusoria. Ni las elecciones libres y razonablemente equitativas, ni la existencia de un sistema de partidos competitivo que permita la alternancia en los cargos de elección popular, ni la legitimación electoral del gobierno y los representantes populares, pueden resolver por sí mismos todos los problemas que corresponden a la tarea gubernamental y legislativa cotidiana y menos aun los que requieren del compromiso activo de la sociedad.

Quizá por esa razón, porque se pide a la democracia electoral lo que no puede dar, es que se ha puesto en duda, contra todas las evidencias, que México ha transitado de forma decisiva a un sistema democrático. Todas las premisas fundamentales de un régimen democrático se cumplen razonablemente en nuestro país, como lo acreditan las evaluaciones realizadas por diversos organismos de diagnóstico.

Luego de cada elección surgen observaciones críticas sobre el sistema electoral y sus deficiencias y se abren paso ciclos de ajuste a las normas electorales. Pero ninguna de ellas basta para poner en cuestión el carácter democrático de nuestro sistema político. Quizá la prueba más contundente de ello, además de la regularidad de las elecciones, es que los organismos internacionales especializados en observación y diagnóstico de elecciones suelen ser mucho más benévolo con sus valoraciones que los analistas nacionales, siempre más proclives al síndrome de la desconfianza y pesimismo. Deberíamos convenir en que las cuestiones electorales no son ya la fuente relevante del descontento con la democracia salvo, quizá, coyunturalmente por el efecto de las estrategias poselectorales de los perdedores.

Pero también hay que reconocer que hace falta mucho más que elecciones libres y competidas para que la democracia sea estable y plenamente valorada por la sociedad. Los diagnósticos de organismos como el PNUD y la CEPAL han insistido en que, al menos en América Latina, las democracias jóvenes no tienen garantizado el reconocimiento social y la permanencia. En términos generales la inestabilidad de la democracia surge de la pobreza y la desigualdad, la débil cohesión social, el déficit del Estado de Derecho y la precariedad en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por otra parte, la calidad en el desempeño de instituciones claves como los partidos políticos y los medios de comunicación se considera otro componente esencial de la estabilidad democrática.⁵

⁵ Véase, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

En el más reciente ejercicio de balance acometido por miembros de IETD⁶, las conclusiones son también congruentes con esa perspectiva. La consolidación de la democracia mexicana sólo será posible si permite asumir simultáneamente dos grandes tareas: la primera, abrir espacio para corregir la característica atávica de nuestra sociedad, que es la desigualdad económica y social, y la segunda, lograr que las instituciones políticas, pero sobre todo el sistema representativo sean eficaces para la construcción de políticas nacionales sostenidas por mayorías estables.

El rasgo históricamente más desafortunado, aunque tal vez inevitable, de nuestra transición democrática es el de haberse desarrollado a la par de las reformas económicas neoliberales. Veinticinco años de políticas de libre competencia, apertura comercial y privatizaciones han sido suficientes para demostrar las limitaciones del modelo de mercado. El cambio de modelo económico no cumplió sus promesas de que la integración a la economía mundial modificaría la dinámica económica para generar un contexto de expansión del empleo y la producción. El crecimiento económico ha resultado por debajo del de la población en edad productiva. A pesar de importantes esfuerzos públicos, persiste la pobreza de decenas de millones de mexicanos y, más grave aún, se reproduce la desigualdad en los ingresos, el acceso a la salud y la seguridad social. Tenemos hoy un país polarizado, desintegrado social y geográficamente y sin esperanza para los jóvenes.

Sin duda, los parámetros de la democracia no son los mismos que los de la economía. Pero cuando las tendencias económicas corren palmariamente en sentido contrario con el principio igualitarista implícito en la democracia, los resultados no pueden ser buenos para ésta. Y la razón es clara. Como bien lo ha dicho Joseph Stiglitz en uno de sus trabajos sobre la crisis económica y la desigualdad:

Los mercados, por sí mismos, aun cuando sean estables, conducen a menudo a niveles altos de desigualdad, un desenlace que es ampliamente reconocido como injusto [...] hay sin duda un fondo de fuerzas económicas en juego, pero es la política la que da forma al mercado, y lo ha hecho para beneficio de los de arriba a costa del resto [...] la élite económica ha promovido un contexto que la beneficia en detrimento de los demás, se trata de un sistema económico que no es ni eficiente ni justo.⁷

El juicio que la gente hace sobre los sistemas políticos está estrechamente ligado a las consecuencias que tienen sobre su vida. La historia está llena de casos que demuestran que el aprecio público por la democracia tiene un vínculo intenso con la forma en que esta influye en el bienestar material de la población y como se ha comprobado ampliamente, el déficit social de México es abrumador. Ha sido documentado con detalle. La consolidación de la democracia mexicana, el reconocimiento definitivo y extenso de su valor social, dependerá en última instancia de su capacidad para invertir las tendencias en las condiciones de bienestar del pueblo mexicano.

⁶ Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, IETD-Siglo XXI Editores, 2012.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, Nueva York, Norton, 2012, p. XIX.

Pero el aprecio por la democracia se sostiene también en el reconocimiento que las personas hacen de sus propias libertades subjetivas. La capacidad de participar sin restricciones en los asuntos públicos y ejercer los derechos civiles y políticos es el otro componente decisivo de la evaluación de la democracia, como lo demuestran todos los sondeos y estudios. En este terreno los avances en México son indiscutibles y en general reconocidos por los ciudadanos. Pero a nadie puede ocultársele que las capacidades para ejercer y hacer respetar los derechos y libertades de las personas están asimismo distribuidas inequitativamente. Esa mala distribución se vincula también, ineludiblemente, con las condiciones económicas precarias en que viven muchos mexicanos y mexicanas. De nueva cuenta, en el plano del ejercicio de los derechos formales, la pobreza y la desigualdad son el enemigo a vencer.

La reflexión del IETD ha concluido también que alterar las inercias económicas, con las implicaciones jurídicas y sociales que ello implica depende de un hecho crucial: la conformación de mayorías en el gobierno. Sabemos que las llamadas reformas estructurales al régimen económico no han cumplido su promesa.⁸ La inercia de los mercados tampoco resuelve nada por sí misma. Pero a pesar de esta constatación, las políticas gubernamentales han sido incapaces de adaptarse a la realidad y aportar nuevas respuestas ante realidades apremiantes. Podemos sin duda encontrar uno de los componentes de la ineficacia gubernamental a la debilidad de la ciudadanía y a la falta de un contexto de exigencia de la sociedad hacia los políticos y los administradores públicos.⁹ Hay ahí un déficit apremiante. Pero todo indica que la parálisis gubernamental, es una suerte de fruto perverso de la virtud democrática. El voto popular persistentemente nos entrega un perfil plural del poder legislativo en el que el partido triunfador no obtiene la mayoría suficiente para gobernar por sí mismo y en el que las oposiciones sí están en condiciones de bloquear las iniciativas del gobierno, sin poder tampoco avanzar las suyas. Y hay por eso también un “malestar con el pluralismo equilibrado”.¹⁰

El efecto es que el sistema político no sólo ha sido inhábil hasta para alterar significativamente las dinámicas que mantienen al país en el estancamiento y la pobreza sino que tampoco parece ser capaz de ofrecer una alternativa para el futuro. Nadie ni nada puede cambiar un país en unos meses. Menos aun cuando los problemas más agudos tienen raíces profundas y el *statu quo* ha generado con el tiempo intereses económicos y políticos de mucha densidad. Sólo la política, la buena política, es capaz de cambiar los escenarios del futuro. Como lo demuestra nuestra transición democrática, son la negociación y el pacto entre fuerzas políticas adversas los más potentes generadores de cambios. De modo que romper con el ciclo de la desilusión con la democracia y la desesperanza sobre el futuro nacional depende hoy, de nueva cuenta, de los actores políticos.

⁸ Léase de Rolando Cordera y Nahely Ortiz, “La Falsa promesa de las reformas estructurales”, en Ricardo Becerra (coord.) *Equidad social y parlamentarismo*, *op. cit.*, pp. 131-156.

⁹ A esa cuestión se refiere José Woldenberg es su contribución “El desencanto con la incipiente democracia”, en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad Social y parlamentarismo*, *op. cit.*, pp. 269-285.

¹⁰ *Ibid.*, p. 276.

PARA QUÉ MEDIR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El Pacto por México nos permitió atisbar la capacidad de los acuerdos políticos para romper la inercia y el estancamiento político. En pocas semanas el escenario político en el que se procesaron los problemas de las telecomunicaciones del siglo XXI y de la educación pública cambió merced a la traducción legislativa de acuerdos interpartidistas. Lo que se vio improbable durante décadas pareció de pronto hacerse viable en torno a dos temas trascendentales de la agenda nacional. El vasto programa de reformas del Pacto firmado por el gobierno con los principales partidos de oposición a fines de 2013 puede ser revisado con ojos críticos, pueden encontrarse en él contradicciones e incongruencias, incluso pueden tenerse dudas sobre la viabilidad de muchas de sus propuestas. También las deficiencias de instrumentación de los acuerdos podrían tal vez invocarse para explicar su desenvolvimiento, que ha resultado más contradictorio y limitado de lo que inicialmente se propuso. Pero lo que queda fuera de duda es que si se dan las condiciones, como en este caso se presentaron, los principales partidos políticos y el gobierno están en posibilidad de emprender esfuerzos cooperativos, pactados, sin perdedores ni ganadores absolutos, que rompan con las tendencias del equilibrio catastrófico e improductivo en que está inmerso el sistema político y el país.

Desde esta perspectiva es que debemos pensar un trabajo como la discusión de la calidad de la democracia. Se trataría de interrumpir ciertas rutinas improductivas del debate democrático y abrir la perspectiva a soluciones de mayor alcance. Para desgracia de todos, parece ya volverse un círculo vicioso que después de cada elección los partidos perdedores encuentren en los déficits del sistema electoral la fuente de sus desventuras. Con esos énfasis desproporcionados, las minorías contribuyen activamente y casi siempre sin elementos probatorios ni justificación plausible a debilitar los logros de la democracia promovidos por ellos mismos a lo largo de los años.

Es verdad que cada campaña y cada contienda electoral sacan a la luz lagunas, deficiencias y nuevos requerimientos para las normas electorales. No en balde en algunos países la propia ley electoral pide a los actores y autoridades presentar pliegos de propuesta legislativa después de cada elección. Pero hacer depender el juicio público sobre la democracia de las incidencias particulares de cada contienda electoral es en el México de hoy un despropósito.

El debate nacional en torno a las autoridades electorales no guarda proporción con los problemas de fondo de nuestra democracia que hemos tratado de describir aquí. Por esa razón pensamos que un ejercicio de valoración que ensanche la perspectiva sobre los derroteros de la democracia mexicana puede ser útil en el foro público. Se trataría de generar una reflexión y un contexto de discusión favorable para el debate de nuevos consensos y nuevas políticas nacionales de y para la democracia en su sentido más amplio.

El debate sobre la democracia mexicana necesita salir del círculo estrecho de la disputa entre partidos. Pensamos que un diagnóstico amplio sobre las condiciones reales de los requerimientos del sistema político y las condiciones de nuestra democracia, generado desde la sociedad pero abierto a la discusión con todos los actores, puede evitar que el debate nacional quede atrapado en el re juego de los intereses

limitados y de corto plazo de la contienda inter e intrapartidista. Tal vez sea una ambición excesiva, dadas las circunstancias, pero debemos insistir en favorecer la expansión de un nuevo círculo virtuoso de acuerdos políticos, equivalente al que permitió la definitiva transición a la democracia.

APROXIMACIONES PARA VALORAR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Han pasado 39 años desde que comenzara en Portugal la primera de las transiciones a la democracia que se inscriben en lo que se ha llamado la tercera ola democratizadora. La mayoría de los países que iniciaron este proceso tanto en Europa como en América Latina son ahora democracias estables. En varios casos tuvieron que superar intentos de regresión pero, en general, han sido capaces de encontrar con mayor o menor éxito una salida pacífica a las tensiones políticas o sociales derivadas del cambio.

Sin embargo, como ya se apuntó, en los albores del siglo XXI, la mayoría de los regímenes democráticos, sin importar su antigüedad o grado de desarrollo, enfrentan una serie de nuevos retos, entre los que destaca el desencanto de los ciudadanos con la democracia y la política misma. En épocas más recientes, por efecto de la crisis económica de 2009, los movimientos de indignados en las que se consideran democracias consolidadas como la estadounidense y algunas de Europa pusieron en tensión los resortes defensivos de los sistemas democráticos.

Por eso los estudios sobre la democracia a escala mundial también han movido su norte. Inicialmente el interés de la mayoría de los investigadores giraba en torno a comprender los procesos que dieron lugar a la instauración de la democracia representativa en regímenes autoritarios, su avance en relación con los modelos de lo que se consideraban democracias consolidadas y, finalmente, registrar los desafíos de la consolidación. Ahora, estos temas van cediendo el sitio a estudios sobre la calidad de las democracias.

LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

En el caso de Latinoamérica, varias fundaciones y agencias internacionales han patrocinado la realización de estudios sobre la calidad de la democracia. Entre ellos destacaremos aquí el Informe Latinobarómetro;¹¹ los trabajos elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional,¹² el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹³ y la Fundación Konrad Adenauer.¹⁴ A ellos pueden

¹¹ Latinobarómetro, Informes anuales 1995-2011, disponibles en <www.latinobarometro.org>.

¹² J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Matero Días et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA Internacional, 2006.

¹³ PNUD, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit.

¹⁴ Fundación Konrad Adenauer-Poli-Lat, Índice de desarrollo democrático de América Latina IDD-

agregarse estudios de espectro más amplio y general como el Índice de la Democracia elaborado desde 2005 por la revista inglesa *The Economist* que pretende evaluar el estado mundial de la democracia;¹⁵ la metodología para evaluar la calidad de la democracia, desarrollada por IDEA Internacional¹⁶ y otros, menos difundidos, como el Barómetro de la Democracia, estudio sobre la calidad de la democracia en 30 países elaborado por investigadores de la Universidad de Zúrich y el Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín.¹⁷

Existen dos elementos que permiten diferenciar analíticamente estos trabajos: a] la definición de democracia que les sirve de marco de referencia y b] la metodología que emplean en la investigación. En el caso de la primera, el predominio es para los estudios que identifican como requisitos de la democracia los elementos que delimita Robert Dahl en su conocido trabajo sobre *La poliarquía*:

- 1] Existencia de libertades de asociación, expresión y voto.
- 2] Elegibilidad de todos los ciudadanos para el servicio público.
- 3] Libertad de los líderes políticos para competir en busca de apoyo y a luchar por obtener los votos de los ciudadanos
- 4] Existencia de una pluralidad de fuentes de información.
- 5] Que las elecciones se organicen en un ambiente de libertad e imparcialidad.
- 6] Existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de la voluntad expresada en los votos y demás formas populares de manifestar las preferencias.¹⁸

Si bien la mayoría de los estudios coinciden en recuperar los elementos que hemos sintetizado aquí apretadamente, todos reconocen también que la democracia como régimen político es algo más que un conjunto de procedimientos para la elección de los gobernantes y la conformación de la representación popular. Esto los lleva a incorporar a su definición componentes adicionales entre los que destacan los siguientes:

- Capacidad de representación de la diversidad de opciones políticas
- Existencia y funcionamiento efectivo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los órganos del gobierno
- Grado de participación ciudadana en los asuntos públicos
- Compromiso con la democracia fuera de las fronteras nacionales
- Calidad de la cultura política

Lat 2002-2016, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2002-2016, disponibles en <<http://www.idd-lat.org/>>.

¹⁵ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index* (varios estudios), disponibles en <www.eiu.com>.

¹⁶ David Beetham, Edizia Carvalho, Todd Landman y Stuart Weir, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2009.

¹⁷ Marc Bühlman, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, Heiko Giebler y Bernhard Webels, *Demokratiebarometer - ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität*, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, disponible en <http://www.democracybarometer.org>

¹⁸ Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, p.15.

- Eficacia de la acción del gobierno
- Respeto a los derechos humanos
- Grado en que los ciudadanos pueden ejercer los derechos fundamentales y sociales
- Tendencias del desarrollo histórico de la democracia en el país

La metodología de evaluaciones desarrollada por IDEA Internacional, por ejemplo, asume un concepto de democracia que privilegia que las decisiones sobre las normas y políticas gubernamentales estén sujetas al control de todos los miembros de la colectividad considerados en un plano de igualdad. Por su parte, los autores del Barómetro de la Democracia reconocen a un sistema como democrático cuando busca balancear los valores de la libertad y la igualdad utilizando para ello el control, entendido como la supervisión institucionalizada de las autoridades políticas. El Índice de la Democracia desarrollado por *The Economist* parte de la premisa de que ésta es un sistema de gobierno basado en la regla de la mayoría, el consentimiento de los gobernados, la existencia de elecciones libres y justas, la protección de los derechos de las minorías y el respeto por los derechos humanos básicos, lo cual presupone la igualdad ante la ley, el debido proceso y el pluralismo político.¹⁹

Los enfoques metodológicos empleados en los estudios pueden clasificarse como teóricos o descriptivos. Los de carácter teórico intentan confirmar la existencia y valorar el grado de desarrollo de los elementos que conforman la definición de democracia adoptada por los investigadores, mientras que los estudios descriptivos consisten básicamente en análisis cuantitativos cuya finalidad es calificar una serie de rubros e indicadores que corresponden a las características de una democracia representativa, o hacer un inventario de los instrumentos legales que se relacionan con ella y corroborar su funcionamiento en la práctica cotidiana.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA DEL PNUD

En la región latinoamericana merece destacarse el estudio realizado en 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que dio lugar al *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. En palabras de sus autores, la finalidad era “evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos”, identificando sus logros, límites y desafíos para discutirlos, y proponer una agenda de reformas para fortalecer la democracia, al margen de la tentación de calificar el desempeño de los gobiernos.

El estudio consistió en evaluar la calidad de la democracia en Latinoamérica mediante la respuesta a tres preguntas centrales:

- 1] ¿Cuál es el estado de la democracia en América Latina?

¹⁹ *Democracy Index*, op.cit. pág. 25.

- 2] ¿Cuáles son las percepciones y cuán fuerte es el apoyo de líderes y ciudadanos a la democracia?
- 3] ¿Cuáles serían los principales temas para un debate orientado a lograr un mayor avance en la democracia de ciudadanos?²⁰

Tras la presentación del Informe, el PNUD publicó un volumen con documentos elaborados por políticos y académicos de la región que aportaron ideas sobre los resultados y posiciones para debatir sobre el desarrollo de la democracia en América Latina. Este ejercicio volvió a repetirse en 2010 con la publicación del informe *Nuestra Democracia*, que retoma elementos discutidos en los documentos publicados en 2004 y fue elaborado por un equipo de investigadores del PNUD, a los que se sumaron especialistas de la Organización de Estados Americanos (OEA). También se consideraron las opiniones de 40 especialistas internacionales. Fue discutido con 850 académicos, líderes políticos y sociales de los países estudiados.²¹

Le evaluación del PNUD toma como premisa el reconocimiento de la democracia en América Latina como una experiencia histórica única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los procesos de construcción de la Nación y de la integración de las sociedades latinoamericanas. Además, establece el vínculo de la democracia con una concepción que identifica al ser humano como un sujeto portador de derechos, es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable.

La democracia se concibe así como un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio, por lo que es más que un procedimiento para elegir gobernantes e implica una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos individuales y sociales de los individuos.

En otras palabras, la democracia en la definición del PNUD es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; implica el ejercicio de una ciudadanía integral en tres dimensiones: civil, política y social, y es una experiencia histórica particular en la región que debe ser entendida y valorada en la especificidad de cada caso.

Para construir sus indicadores el PNUD echó mano de varios instrumentos de medición. El primero de ellos es un Índice de Democracia Electoral (IDE), creado para presentar la agregación de lo que considera como los cuatro componentes esenciales de un régimen democrático:

- 1] Derecho al voto: ¿tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?
- 2] Elecciones limpias: ¿se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fidedigno de los votos emitidos?
- 3] Elecciones libres: ¿es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?

²⁰ PNUD, *La democracia en América Latina*, op. cit., pp. 25-32.

²¹ PNUD, Secretaría General de la Organización de los Estados Latinoamericanos, *Nuestra democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

- 4] Cargos públicos electos: ¿son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo Nacional, y asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la ley los que ganan elecciones?²²

Además del IDE, los investigadores del PNUD tomaron en cuenta otros indicadores empíricos, entre ellos los siguientes:

- Participación electoral
- Competencia electoral y selección de candidatos
- Representación electoral
- Partidos políticos y democracia interna
- Financiamiento de partidos y campañas electorales
- Escaños en el Congreso ganados por mujeres
- Proporcionalidad de la representación vía partidos políticos
- Poderes formales presidenciales
- Poderes constitucionales clásicos
- Agencias especializadas de control
- Mecanismos de democracia directa
- Percepciones sobre corrupción
- Redes de clientelismo
- Igualdad legal y protección contra la discriminación
- Derecho a la vida, a la integridad física y a la igualdad
- Administración de justicia
- Libertad de prensa y derecho a la información
- Derechos de los pueblos indígenas
- Democracia étnica y multiculturalismo
- Derechos de los trabajadores
- Percepción ciudadana acerca de la igualdad ante la ley
- Necesidades básicas e integración social²³

UN ACERCAMIENTO A LOS ESTUDIOS SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Existen tres estudios detallados sobre la calidad de la democracia mexicana. El primero de ellos fue realizado por un grupo de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM)²⁴ y el segundo por un equipo multidisciplinario de investigadores bajo los auspicios de la Universidad Autónoma Metropolitana

²² PNUD, *La democracia en América Latina, op. cit.*, pp. 78-79.

²³ *Ibid.*, pp. 84-129.

²⁴ Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007.

Iztapalapa,²⁵ mientras que el tercero es una medición anual realizada desde 2010 por la Fundación Konrad Adenauer, en colaboración con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).²⁶

a] *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*

El estudio realizado por los investigadores del IIS-UNAM contiene los ensayos presentados en el Seminario Académico “Perspectiva Democrática”, realizado hace ya diez años, en 2004 y que tratan sobre las condiciones institucionales, fortalezas y debilidades de la democracia mexicana, abordadas en clave teórica (el presidencialismo mexicano, el funcionamiento del Poder Judicial, el pluralismo político en la legislatura) o bien estudiando casos específicos (el proceso electoral federal de 2003, la vida interna de los partidos políticos mexicanos entre 2000 y 2003, el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador). Los coordinadores de la obra, decidieron articular para una evaluación del estado de la democracia mexicana las reflexiones presentadas en torno a una definición de régimen democrático que considera los siguientes elementos:

- 1] En un régimen democrático son legítimas las divergencias de opinión, respecto de lo que constituye el bien común y los modos de conseguirlo.
- 2] Son legítimos los intereses individuales aun cuando diverjan entre sí y del bien común.
- 3] Existen procesos de deliberación y decisión que toman en cuenta esa diversidad en la formación de políticas públicas.²⁷

Las reflexiones de este análisis parten de la premisa de que las condiciones óptimas para la deliberación sobre los asuntos públicos, la vigencia del Estado de Derecho y la satisfacción de las demandas de bienestar social son factores cuyo nivel más o menos óptimo puede contribuir a favor o en contra de la consolidación de la democracia.

En la conclusión, los coordinadores consideraban que: “la democracia mexicana es incipiente, en tanto que sus principales instituciones aún no se consolidan. En parte por ello, los actores políticos y sociales todavía no adquieren una orientación de su acción que corresponda al nuevo régimen. De esta manera, si la transición fue prolongada, el proceso de consolidación apunta a ser igual o más largo, porque ha presentado avances indiscutibles pero persisten elementos estructurales del pasado que no han sido superados. En consecuencia, la consolidación democrática está pendiente”.²⁸

²⁵ Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2009.

²⁶ Fundación Konrad Adenauer, *Índice de desarrollo democrático de México 2016*, México, Fundación Konrad Adenauer-PoliLat-Coparmex-El Colegio México, 2016, disponible en <www.idd-mex.org/>.

²⁷ *El estado actual de la democracia en México*, *op. cit.*, pp. 17-20.

²⁸ *Ibid.*, pp. 278-279.

b) *Situación de la democracia en México*

El segundo de los estudios sobre la democracia mexicana fue elaborado cinco años después, en 2009, con el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa utilizando la metodología diseñada por idea Internacional para la realización de auditorías democráticas.²⁹ Se trata de un análisis cualitativo que busca responder a la interrogante: ¿cuán democrático es nuestro país y su gobierno, en qué áreas se ha avanzado más y cuáles presentan rezagos a superar? Aborda el análisis de variables jurídicas, políticas, económicas y sociales a partir de los principios recomendados por la metodología de idea Internacional:

En esta metodología se parte de que los principios básicos de la democracia se expresan en las disposiciones y prácticas institucionales de un país mediante de valores cuya existencia depende del cumplimiento de requisitos y condiciones históricos. Como hemos visto más arriba, se considera que la democracia define a un tipo de mecanismos de toma de decisiones sobre las normas y políticas de la sociedad que sujetan éstas al control de todos los miembros de la colectividad, considerados todos y cada uno como iguales.

De acuerdo con los resultados que arroja este estudio de 2009, México es una democracia con logros tales como:

- 1] El acuerdo sobre la Constitución, sobre una nacionalidad y una ciudadanía incluyente.
- 2] Un marco legal adecuado, aunque no siempre es respetado a plenitud, para la protección de derechos civiles, políticos económicos y sociales.
- 3] El mejoramiento constante del sistema electoral, la libertad y diversidad de los partidos políticos.
- 4] La posibilidad real de alternancia de partidos en el gobierno, el control civil sobre los militares y las policías.
- 5] Esfuerzos por aumentar la transparencia y minimizar la corrupción.
- 6] Irrestricada libertad de prensa.
- 7] Creación y actividad de organizaciones civiles independientes.
- 8] La búsqueda de un auténtico federalismo.
- 9] Incorporación parcial de los tratados internacionales de derechos humanos a la legislación internacional.
- 10] Una permanente tarea legislativa y de construcción institucional que busca consolidar la democracia.

A la vez, se identifican los retos que enfrenta la democracia mexicana:

- 1] Debilidad del Estado de Derecho.
- 2] Extrema desigualdad económica y social.
- 3] Influencia de las grandes empresas sobre las políticas públicas.
- 4] Dudas sobre la equidad del sistema electoral.

²⁹ *Situación de la democracia en México, op. cit.*, pp. 9-10.

- 5] Mala imagen pública de los partidos políticos.
- 6] Distanciamiento entre las élites políticas y la ciudadanía.
- 7] Insuficiencia de la rendición de cuentas y de oportuna respuesta gubernamental.
- 8] Inseguridad pública.
- 9] Persistencia de la corrupción pese a los esfuerzos por erradicarla.
- 10] Concentración de la propiedad de los medios electrónicos de comunicación.
- 11] Baja participación popular.
- 12] Centralización excesiva de las principales decisiones en la capital de la República.
- 13] Necesidad de fomentar una cultura de la democracia y de respeto a la ley.
- 14] Abatir rezagos sociales y mejorar la distribución del ingreso.
- 15] Fortalecer las instituciones del Estado.
- 16] Garantizar el orden y la justicia.
- 17] Continuar perfeccionando las instituciones electorales.

c] *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD)*

El tercero de los estudios sobre la calidad de la democracia mexicana, realizado por la Fundación Konrad Adenauer, investigadores del Colegio de México, la COPARMEX y la empresa POLI-LAT es una aplicación de la metodología utilizada en el resto de Latinoamérica por la fundación Adenauer, con la importante variante de examinar particularidades regionales: la medición se realiza en detalle para cada una de las 32 entidades federativas del país.³⁰ El método utilizado considera elementos de orden jurídico, político, económico y social. Examina la estructura legal e institucional de cada estado del país y su relación con la sociedad. Utiliza un análisis constitucional para una evaluación del estado de la democracia mexicana legal, estadísticas oficiales, encuestas de opinión pública y publicaciones académicas o gubernamentales, todo esto con el objetivo de fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en las entidades federativas y servir como una herramienta para la toma de decisiones.³¹

Debido a que la metodología es una métrica de la calidad de la democracia en cada una de las entidades federativas en un periodo de tiempo (el ejercicio se ha desarrollado en los años 2010, 2011 y 2012), los resultados permiten observar fluctuaciones el desempeño de los indicadores de las entidades federativas en los últimos años, tanto en el ámbito local, como en el regional y nacional. En el caso de las regiones, por ejemplo, el estudio correspondiente a 2012 demuestra que son pocos los estados que registran un alto desarrollo democrático y que están distribuidos en todas las regiones del país. En el norte, por ejemplo, la tasa más alta de crecimiento económico permite mejores indicadores de desarrollo social. Esto hace que aumente lo que se denomina Intensidad de Desarrollo Democrático, aunque elementos como la violencia producida por el crimen organizado influyen de manera negativa. Por su parte, la región centro presenta un desarrollo democrático medio, debido a que

³⁰ Índice de desarrollo democrático de México 2012, *op. cit.*, pp. 259-260.

³¹ *Ibid.*, pp. 260-261

factores como la alta densidad poblacional en conjunto con un crecimiento económico medio influye negativamente en los indicadores de desarrollo social.

De acuerdo con los resultados del estudio, se ha registrado un leve descenso nacional en la calidad de la democracia, aunque esto no significa que todas las entidades federativas hayan tenido malos resultados, ya que 14 de ellas han mostrado progresos en su puntuación general³² (cuadro 1).

UNAS NOTAS ACERCA DEL DIAGNÓSTICO DEL IETD SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Para una institución como el IETD, la finalidad de un diagnóstico sobre la democracia mexicana y el propio enfoque adoptado no puede ser de índole puramente académica. Esta asociación se caracteriza porque intenta actuar en el escenario público para contribuir a que el debate político sea cada más vez mejor informado e incorpore los mejores productos de las disciplinas sociales. Este ejercicio aspira centralmente a ser una referencia útil para la discusión de las políticas de y para la democracia por parte de los partidos políticos, sus dirigentes y militantes, los miembros del Congreso, las organizaciones sociales comprometidas con el impulso a la democracia, los periodistas y los investigadores de la política.

El IETD no es tampoco una organización partidista. Es un órgano plural y en él coexisten distintas apreciaciones sobre las prioridades de nuestra democracia. Sin embargo prevalece en este trabajo el núcleo identitario común que hemos tratado de describir en la primera parte de éste texto y que está expresado también en sus publicaciones más recientes. Si hubiera que sintetizar de alguna forma podríamos hablar, por una parte, de un compromiso con la democracia representativa y pluralista y, por otra, por la aspiración de sentar las bases de un nuevo Estado de Bienestar para las condiciones de México. En síntesis, la perspectiva de estos textos es hacer una contribución relevante para “construir otra política –política económica y política política– capaz de edificar un auténtico social y democrático de derecho”³³ El IETD es una institución apartidista pero no es ni política ni socialmente neutral. Aspiramos a aportar elementos a un debate de calidad para la calidad de nuestra democracia desde nuestra particular óptica como colectivo.

El mensaje relevante que se desprende de las experiencias de medición de la democracia que reseñamos más arriba, es que no puede ignorarse el desarrollo histórico. Considerar la historia política concreta de nuestra democracia es crucial en cualquier intento de valoración. La detección de sus retos y la solución de sus problemas no pueden desprenderse de la doctrina democrática –o de un manual de buenas prácticas– sino de las exigencias políticas y sociales surgidas del propio proceso político. De ahí la pertinencia de mantener siempre el referente de la evo-

³² *Ibid.*, pp. 13-70.

³³ *Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época, op. cit.*, p. 13.

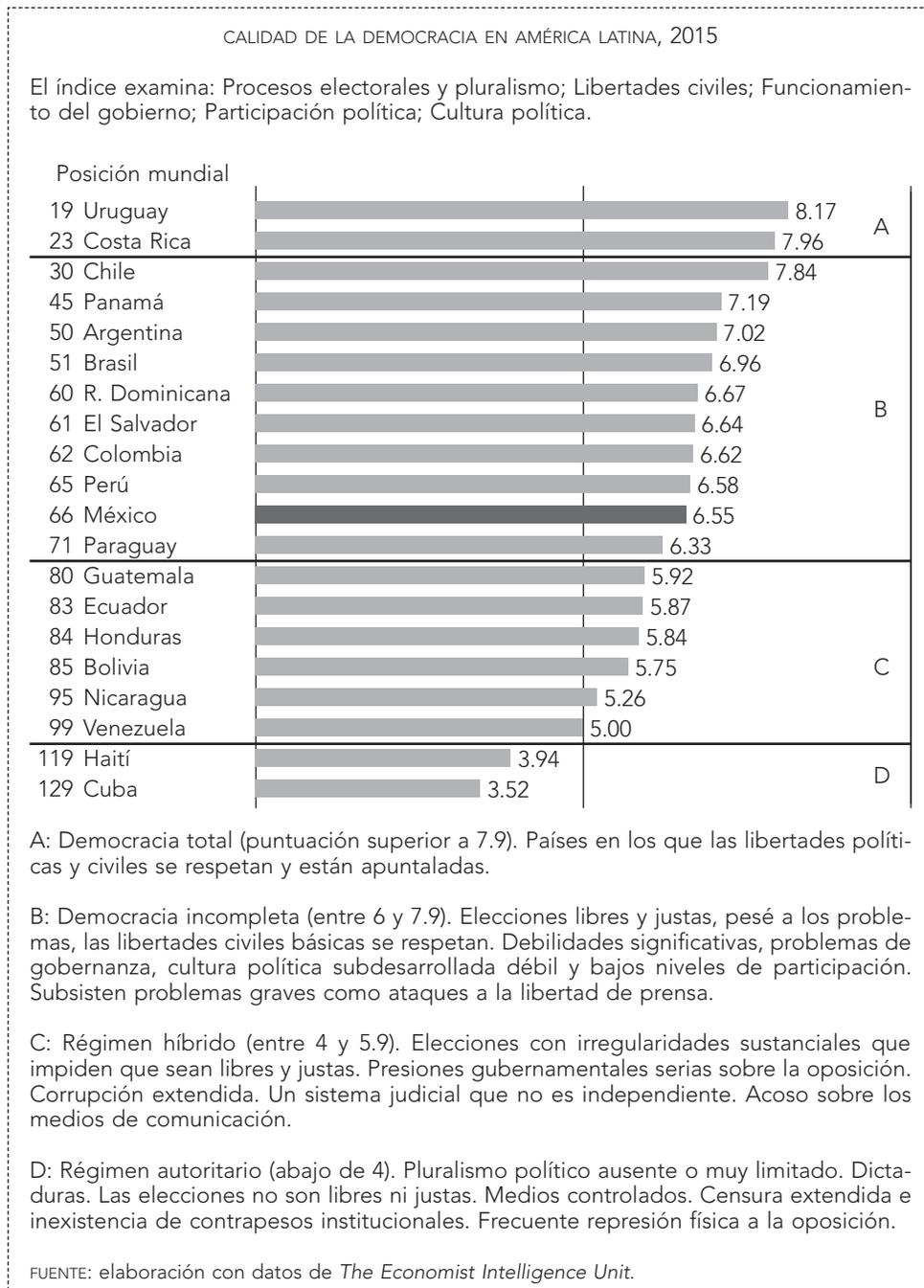
lución en el tiempo de variables que puedan ser cotejadas e incluso cuantificadas en periodos de tiempo equiparables.

Es eso lo que se intenta en estos textos: obtener una radiografía de nuestra democracia desde diversos miradores especializados, con una perspectiva histórica y referentes empíricos constatables. Varios de los temas que abordan los análisis que se presentan en lo que sigue, han sido tocados total o parcialmente en otros de los diagnósticos existentes. Sin embargo, confiamos en que tanto los artículos como las notas breves que los acompañan pueden representar una perspectiva singular que contribuya a enriquecer la comprensión de la sociedad mexicana sobre la democracia que hemos construido, sus haberes, sus deudas, y las exigencias que le depara el futuro inmediato.

CUADRO 1.

DIMENSIÓN I: LEGALIDAD DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO	
1. Umbral mínimo de democracia	Elecciones libres. Sufragio universal. Participación plena.
DIMENSIÓN II: RESPETO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES (DEMOCRACIA DE LOS CIUDADANOS)	
2. Respeto pleno de los derechos y libertades civiles	Voto de adhesión política. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad. Tipo de elección de autoridades Puntaje en Encuesta de Derechos Ciudadanos, Subíndice Derechos Políticos. Puntaje en Encuesta de Derechos Ciudadanos, Subíndice Libertades Civiles. Violencia de género: feminicidio.
3. Ampliación de mayor igualdad política, social y económica	Exclusión de derechos a indígenas. Género en el gobierno.
DIMENSIÓN III: CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA (DEMOCRACIA DE LAS INSTITUCIONES)	
4. Estado de Derecho	Puntaje en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo. Desestabilización de la democracia. Factor de Anormalidad Democrática: presencia de crisis institucionales. Factor Intervención del Gobierno Federal.
5. Rendición de cuentas	Mecanismos de elección de los Jueces de los Tribunales Supremos de Justicia. Mecanismos de democracia directa para la expresión ciudadana. Existencia y desempeño del Ombudsman (Defensor del pueblo)
6. Fortalecimiento de la sociedad civil	Condiciones para el ejercicio de una prensa libre. Habeas data – acceso y protección de datos personales. Participación de la población en las decisiones públicas.
DIMENSIÓN IV: EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR	
7. Resultados en materia de política pública que aseguran bienestar o equidad	Desempleo urbano. Pobreza (pobreza alimentaria). Desempeño en salud. Desempeño en educación.
8. Resultados en materia de política pública que aseguran eficiencia económica	Competitividad en la relación Estado-sociedad. Coeficiente de Desigualdad de Ingresos. PIB per capita. Autonomía financiera. Inversión.

NOTACIÓN GRÁFICA



INTERLUDIO 1.

“TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA”. LA HISTORIA DE UN CONCEPTO

RICARDO BECERRA

“Transición democrática”. La expresión dejó de ser un raro concepto académico en México para usarse profusamente a partir de 1988, cuando millones de personas (al regreso de unos comicios seriamente cuestionados) comprendieron que el cambio político era posible utilizando el poder del sufragio, participando en elecciones, animando partidos, asumiendo como propósito difuso pero ampliamente compartido, “la democracia”.

Fue una asimilación social masiva y compleja. El fraude de aquel año no desanimó a millones de personas, por el contrario, las convirtió en ciudadanos muy conscientes del derecho y del poder de su voto. Algo estaba pasando: un evidente desgaste del régimen autoritario, una transformación política que tenía años madurando en el país (desde 1977) y en paralelo, un inmenso cambio cultural. Los mexicanos no encontramos concepto que describiera mejor ese proceso que el de “transición democrática”.

Uno de los primeros textos en emplear el término con un significado político concreto la definió así “un proceso profundo de cambio, en el cual cada una de las partes que actúan como sujetos y protagonistas hace uso de su fuerza relativa para ampliar y fortalecer una nueva institucionalidad más justa. Se concibe la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político, por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes”.¹

Esas palabras, tomadas del primer cuaderno editado por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, parecen obviedades porque se volvieron sentido común, porque el viejo sistema sustentado en el predominio de un sólo partido (por fortuna) no existe más. Hay nuevas leyes mucho más abiertas, elecciones competidas, pluralidad y alternancia en casi todos los gobiernos federal, estatales y municipales aunque siga pendiente la tarea de construir “una nueva institucionalidad más justa” y un régimen político que se haga cargo de las consecuencias que provocó ese mismo torrente de novedades, por no hablar de la deuda jamás pagada con los pobres y la desigualdad rampante que desvanece cualquier ilusión triunfalista y que amenaza de muchas formas –y todos los días– los propios avances democráticos.

Aquí es donde conviene adelantar una de las conclusiones principales de este Informe: las instituciones políticas y los mecanismos de nuestro régimen político vigente no son resultado de una obra pactada y pensada para gobernar el pluralismo

¹ *Hacia una transición*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1989. Véase en <www.ietd.org.mx>.

y la democracia; más bien, nuestro edificio político es la suma de soluciones contingentes que se asimilaron, se aceptaron o se adoptaron para poder salir lo antes posible del viejo régimen.

LOS ORÍGENES DE UN CONCEPTO ÚTIL

Transición democrática. Anotábamos al principio que su uso amplio y extendido comenzó entre nosotros en 1988. Fue una importación directa de la noción que se había utilizado en España y que se utilizaba entonces en América Latina para describir procesos similares de “salida” de las dictaduras o de los autoritarismos; pero “transición democrática” tenía una raigambre teórica de larga data que lo acreditaba como instrumento analítico poderoso y pertinente. Necesitábamos un concepto para aludir y entender una situación que se desplegaba ante nuestros ojos... y la ciencia política lo había estado elaborando hacía muchos años.

Fue Dankwart A. Rustow, en el lejano año de 1970, con su estudio de 23 democracias en Europa, América, Turquía, Filipinas y Ceilán, quien reconoció por primera vez la índole de un proceso político original que estaba sucediendo en muchas partes del planeta. Era un tipo de transformación inédita que cursaba en países que ya habían sedimentado un fuerte sentido de unidad nacional y que, sin embargo, no dejaban de escenificar al interior recurrentes y serios conflictos entre fuerzas muy arraigadas. Rustow vio que esas contradicciones normalmente cuajaban en partidos políticos enfrentados y que, a pesar de su antagonismo, lograban articular acuerdos parciales. La suma de esos arreglos acababa forjando un acuerdo mayor, un nuevo entramado político, cuya base subyacente era la convivencia pacífica de los intereses y las fuerzas en cuestión.

Era una visión realista, o mejor, materialista, de las condiciones que hacen “surgir y florecer” a las democracias, y en esa línea apareció otro texto imprescindible, en 1978, ahora del español Juan Linz, quien comparaba cinco democracias europeas y siete iberoamericanas para desentrañar las condiciones típicas, sociales y políticas de quiebra de la democracia resumiendo al final, “los 10 compromisos de todas las fuerzas políticas internas” para hacer duradero un régimen pluralista.

Samuel P. Huntington, después, llamó la atención sobre el insólito cambio del mundo que se escenificaba en la última parte del siglo xx. En *La tercera ola democratizadora*, constataba ya “un movimiento global hacia la democracia”, pues se había visto emerger 35 nuevas democracias de 1974 a 1990, a partir de la revolución de los claveles en Portugal, siguiendo por Latinoamérica y con ruta al sudeste de Asia. El fenómeno era inocultable: decenas de países embarcados en una lucha interna que no adoptaba la forma violenta y precipitada de una revolución, sino la de una “transición”.

Merced a estudios comparados cada vez más sofisticados, amplios y precisos, “transición democrática” se instaló como concepto clave en la ciencia política, pero lo más importante era la confirmación empírica de que la democracia no constituía un régimen excepcional, exclusivo de Europa o de Norteamérica, sino una necesidad compartida de la modernización social a escala universal.

En 1986 se edita el texto clásico: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, de Guillermo O’Donell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. Un respetuoso estudio de 13 países (Italia, Grecia, Portugal, España, Turquía, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela) en el que se narraban los hechos políticos de los periodos de cambio y de lo que se extraían lecciones generalizables. Las características comunes de la democratización eran cuatro: 1] el proceso se desencadena por factores internos, no como consecuencia de guerras internacionales o intervenciones; 2] se plantea como solución, luego de una prolongada lucha político-social; 3] típicamente se desencadena a partir de cambios pequeños y 4] normalmente se desenvuelve en fases sucesivas, conforme se acumulan los pactos y los cambios.

Esa obra ofrece la que es, a nuestro modo de ver, la definición clásica de “transición”: “Intervalo que se extiende entre un régimen político autoritario y otro democrático, lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas, se hallan en flujo permanente y son objeto de una ardua contienda”, y lo mejor para nosotros: esa definición encajaba perfectamente con lo que sucedía en México desde 1977.

Mientras tanto (y por supuesto), en nuestro país se construyó un especial corpus intelectual que anunciaba o que acompañaba ese periodo de cambio. Bien fuera revelando las coordenadas esenciales del funcionamiento de nuestro peculiar autoritarismo (Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial* o Jorge Carpizo *El presidencialismo mexicano*); argumentando la superioridad política de la democracia sobre el régimen precedente (Enrique Krauze, *La democracia sin adjetivos*); explicando y colocando a la democracia como elemento central del programa histórico de la izquierda mexicana (Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*); ubicando a las leyes electorales como piezas centrales y no accesorias del engranaje autoritario (Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*); observando el cambio político en sus momentos estelares y personajes centrales (Jesús Silva Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*); ubicando el cambio político dentro de un cambio histórico más amplio (Héctor Aguilar Camín, *Después del Milagro*) o mediante el recuento detallado del proceso (Becerra, Salazar, Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*).

Esta elaboración no demostraba ninguna “excepcionalidad mexicana”, pero sí ubicaba sus tareas particulares, aquellas que hacían de México un caso distinto al de otras naciones en América Latina. Un autor asiático, Don Chul Sin, en otro estudio internacional comparado mostró que el nuestro era un “proceso político atípico, porque estuvo centrado en la lucha por unas instituciones electorales fiables, aceptadas por los contendientes y sin grandes modificaciones en la Constitución”.

En efecto: para algunas naciones, la democratización requirió de una transformación íntegra de su Constitución y de su régimen político (por ejemplo, España); en otros, se necesitó un cambio completo en el Estado (redefinición del territorio y de las nacionalidades que lo integran, otro sistema jurídico y de propiedad), al mismo tiempo que se dismantelan los instrumentos de la planificación central. Es decir, democratización implicaba necesariamente un cambio radical, incluso, en el funcionamiento de su economía (la Rusia postsoviética, por ejemplo). Otras naciones, vieron nacer su democracia mediante una vasta y decisiva ampliación de su comunidad política (la conquista del voto por la población

negra, en el caso de Sudáfrica); en el sur del continente americano el proceso transicional llamó a un retorno, a la restauración de una democracia que había estado ahí, vivía, antes de los golpes militares que la violaron y suspendieron (*vbg.* Brasil, Chile, Argentina). En México, construir la democracia significó otra cosa: establecer unas reglas electorales limpias y confiables por un lado, y paralelamente, construir auténticos partidos políticos nacionales. En eso residió nuestra singularidad y eso definió la agenda de la democratización. Como quiera que sea, “transición democrática” se convirtió en el concepto clave tanto para la lucha política y para el análisis histórico.

Como se ve, no era un término caprichoso o arbitrario, sino una generalización del análisis comparado que resultó extraordinariamente útil para entender y acometer lo que sucedió, realmente, durante más de un cuarto de siglo en nuestro país

II. INDICADORES ESENCIALES PARA EVALUAR *DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN*

LORENZO CÓRDOVA y JOSÉ WOLDENBERG¹

El Instituto de Estudios para la Transición de la Democracia (IETD) ha insistido que México vivió una auténtica transición democrática, pasando de un sistema de partido hegemónico a uno pluralista equilibrado, de elecciones sin competencia a comicios altamente competidos. Este fenómeno hizo que la idea de la representación cambiara de manera radical. De un espacio habitado por una sola fuerza política dando paso a otro en el cual se encuentran, disienten y acuerdan (o no) una diversidad de opciones políticas.

Este resultado fue producto de intensas y masivas movilizaciones, denuncias, conflictos, pero también de reiteradas operaciones reformadoras que modificaron las normas y las instituciones electorales que coadyuvaron a asentar entre nosotros la coexistencia de la diversidad política.

Ilustrar ese cambio no resulta difícil. Los datos son públicos y están al alcance de cualquiera. Nos centramos en el universo de la representación política porque es el indicador que mejor ilustra nuestras aseveraciones.

PRESIDENTE

Al observar la evolución de las elecciones presidenciales, los datos resultan elocuentes. En 1976 se presentó oficialmente un sólo candidato, José López Portillo apoyado por tres partidos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

La oposición tradicional, el Partido de Acción Nacional (PAN) no pudo postular a un candidato porque en su Asamblea ninguno de los precandidatos logró la votación suficiente (80%) para convertirse en su abanderado. Por su parte, el Partido Comunista Mexicano lanzó al aguerrido sindicalista Valentín Campa como su candidato. Sin embargo, ese partido carecía de registro y sus votos no fueron computados, favoreciendo el resultado a José López Portillo quien obtuvo el cien por ciento de los votos válidos.

Luego de la Reforma Electoral de 1977, en las siguientes elecciones de 1982 contendieron 7 candidatos, postulados por 9 diferentes partidos. El ganador, Miguel de la Madrid, obtuvo el 71% de los votos válidos. Seis años después en 1988, por una notable escisión en las filas del PRI que convergió con un archipiélago de agrupaciones de izquierda, entre ellas 4 partidos con registro, México vivió las primeras elecciones auténticamente competidas de su historia moderna. No obstante, los resultados fue-

¹ Agradecemos el apoyo de César Hernández González, Judith Nieto Muñoz, Luis Salgado Rodríguez y Adriana Vega, por la elaboración de gráficos y cuadros que acompañan este texto.

ron procesados de manera inescrupulosa y el triunfo oficial fue para el candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari por apenas un poco más del 50 por ciento.

En 1994, el triunfo fue para otro candidato del PRI, Ernesto Zedillo, con un poco menos del 50%, pero en esta ocasión el cómputo de los sufragios resultó limpio.

En las tres últimas elecciones presidenciales (2000, 2006 y 2012), ganadas por la coalición PAN-PVEM, PAN solo y PRI-PVEM respectivamente, ninguno de los ganadores ha logrado más del 43% de la votación.

Observar el cuadro 1 nos permite apreciar cómo México pasó de elecciones sin competencia a elecciones altamente competidas en el terreno de las contiendas presidenciales.

CUADRO 1. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1976-2012

NOMBRE	PARTIDO	1976	
		VOTOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
José López Portillo	PRI	15 466 188	87.84
José López Portillo	PPS	649 137	3.69
José López Portillo	PARM	347 611	1.97
Votos anulados		931 870	5.29
Candidatos no registrados		212 064	1.20

FUENTE: Silvia Gómez Tagle, Las estadísticas electorales de la reforma política, México, El Colegio de México (Cuadernos del CES), 1990, p.26.

NOMBRE	PARTIDO	1982	
		VOTOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
Miguel de la Madrid Hurtado	PRI	16 145 254	68.43
Miguel de la Madrid Hurtado	PPS	360 565	1.53
Miguel de la Madrid Hurtado	PARM	242 187	1.03
Pablo Emilio Madero	PAN	3 700 045	15.68
Arnoldo Martínez Verdugo	PSUM	821 995	3.48
Ignacio González Gollaz	PDM	433 886	1.84
Rosario Ibarra de Piedra	PRT	416 448	1.76
Cándido Días Cerecero	PST	342 005	1.45
Manuel Moreno Sánchez	PSD	48 413	0.20
Votos anulados		1 053 616	4.46
Candidatos no registrados		28 474	0.12

FUENTE: Silvia Gómez Tagle, *op.cit.*, y Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*

<u>1988</u>			
NOMBRE	PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
Carlos Salinas de Gortari	PRI	9 641 329	50.36
Cuauhtémoc Cárdenas	PPS	2 016 160	10.53
Cuauhtémoc Cárdenas	PFCRN	2 011 541	10.51
Cuauhtémoc Cárdenas	PARM	1 199 544	6.27
Cuauhtémoc Cárdenas	PMS ¹	683 888	3.57
Manuel Clouthier	PAN	3 267 159	17.07
Gumersindo Magaña	PDM	199 484	1.04
Rosario Ibarra de Piedra	PRT	80 052	0.42
Candidatos comunes		48 855	0.24

¹: Heberto Castillo fue el primer candidato postulado por el PMS a la Presidencia de la República, pero declinó a favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

FUENTE: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

<u>1994</u>	
ELECCIÓN	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
Partido Acción Nacional (PAN)	25.92
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	48.69
Partido Popular Socialista (PPS)	0.47
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	16.59
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)	0.84
Partido (PARM)	0.55
Partido Demócrata Mexicano	0.28
Unión Nacional Opositora (UNO-PDM)	
Partido del Trabajo (PT)	0.75
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	0.93
Nulos	2.86
No registrados	0.12

2000

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
Coalición Alianza por el cambio (PAN/PVEM)	42.52
Partido Revolucionario Institucional	36.11
Alianza por México (prd/pt/Convergencia/PAS/PSN)	16.64
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (param)	0.42
Partido Centro Democrático (PCD)	0.55
Partido Democracia Social (PDS)	1.58
Nulos	2.10
No registrados	0.08

2006

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
Partido Acción Nacional (PAN)	35.89
Alianza por México (PRI-PVEM)	22.26
Coalición Por el Bien de Todos (PRD/PT/Convergencia)	35.31
Partido Nueva Alianza	0.96
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASDC)	2.70
Nulos	2.16
No registrados	0.71

2012

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
Coalición Compromiso por México (PRI/PVEM)	38.21
Partido Acción Nacional	25.39
Movimiento Progresista (PRD/PT/MC)	32.6
Partido Nueva Alianza	2.29
Nulos	2.47
No registrados	0.04

CONGRESO

Lo mismo sucede en el Congreso. El pluralismo equilibrado que cruza al país se expresa de manera más exacta. Mientras en la elección presidencial quien gana lo gana todo y quienes pierden lo pierden todo, en la naturaleza misma del Congreso aparece la posibilidad de una representación proporcional a la fuerza electoral de cada partido o coalición.

De hecho, de 1977 a 1996 varias fueron las fórmulas aprobadas por el Congreso para la traducción de votos en escaños; no obstante, a partir de 1996 se han utilizado las mismas. En la Cámara de Diputados una fórmula que premia hasta con un 8% de asientos por encima del porcentaje de votos a la primera fuerza. A pesar de ello, desde 1997, como ningún partido ha logrado más del 42.2% de los votos, ninguno ha logrado obtener la mayoría absoluta de los escaños (251, es decir, el 50.2%). En la Cámara de Senadores se eligen tres representantes por entidad; dos son para la mayoría y uno para la primera minoría. Además se elige una lista nacional de 32 senadores que son repartidos con un criterio de representación proporcional estricta.

En el cuadro 2, se aprecia con claridad como de 1976 a 1985 un sólo partido, el PRI, tenía no solamente mayoría absoluta de asientos, sino mayoría calificada de los mismos (más de 66.6%), lo que le permitía por sí mismo modificar incluso el marco constitucional. El primer quiebre significativo se produce en 1988, cuando por primera vez en la historia el tricolor no obtiene la mayoría calificada. Y el segundo momento se produce en 1997, cuando por primera vez ningún partido logra obtener ni siquiera la mayoría absoluta de los escaños. Desde entonces y hasta la fecha (2000, 2003, 2006, 2009, 2012) la situación se ha repetido, cambiando el orden de los partidos, pero obligando a todos ellos a negociar con sus similares si es que desean hacer avanzar alguna de sus iniciativas en la llamada Cámara bajo.

CUADRO 2. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1976-2012

PARTIDO	1976-1979	
	NÚMERO DE DIPUTADOS	PORCENTAJE
PRI	195	82.3
PAN	20	8.4
PPS	12	5.1
PARM	10	4.2
Total	237	100

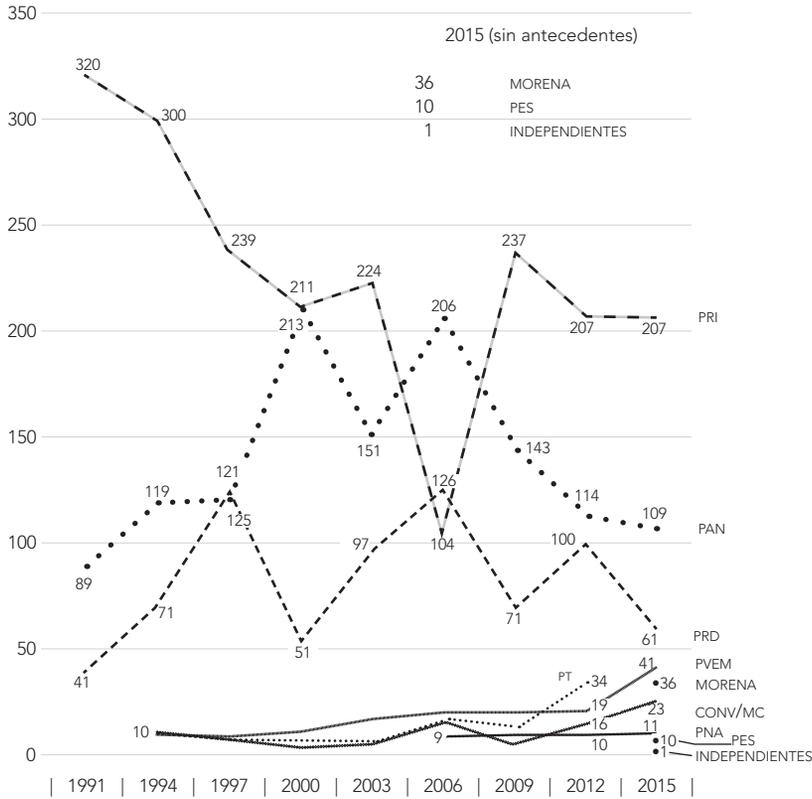
1979-1982		
PARTIDO	NÚMERO DE DIPUTADOS	PORCENTAJE
PRI	296	74.0
PAN	43	10.8
PCM	18	4.5
PARM	12	3.0
PPS	11	2.8
PDM	10	2.5
PST	10	2.5
Total	400	100

1982-1985		
PARTIDO	NÚMERO DE DIPUTADOS	PORCENTAJE
PRI	299	74.8
PAN	51	12.8
PSUM	17	4.3
PDM	12	3.0
PST	11	2.8
PPS	10	2.5
Total	400	100

1985-1988		
PARTIDO	NÚMERO DE DIPUTADOS	PORCENTAJE
PRI	292	73.0
PAN	38	9.5
PSUM	12	3.0
PDM	12	3.0
PST	12	3.0
PPS	11	2.8
PARM	11	2.8
PRT	6	1.5
PMT	6	1.5
Total	237	100

INTEGRACIÓN DE CÁMARA DE DIPUTADOS				
	PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
1991	PAN	10	79	89
	PRI	290	30	320
	PRD	0	41	41
	PPS	0	12	12
	PFCRN	0	23	23
	PARM	0	15	15
1994	PAN	20	99	119
	PRI	273	27	300
	PRD	7	64	71
	PT	0	10	10
1997	PAN	64	57	121
	PRI	165	74	239
	PRD	70	55	125
	PVEM	0	8	8
	PT	1	6	7
2000	PAN	143	70	213
	PRI	132	79	211
	PRD	25	26	51
	PVEM	0	11	11
	PT	0	6	6
	Convergencia	0	3	3
	PSN	0	3	3
PAS	0	2	2	
2003	PAN	80	71	151
	PRI	161	63	224
	PRD	56	41	97
	PVEM	3	14	17
	PT	0	6	6
	Convergencia	0	5	5
2006	PAN	137	69	206
	PRI	63	41	104
	PRD	90	36	126
	PVEM	2	17	19
	PT	3	13	16
	Convergencia	5	11	16
	PNA	0	9	9
PASDC	0	4	4	
2009	PAN	70	73	143
	PRI	184	53	237
	PRD	39	32	71
	PVEM	4	17	21
	PT	3	10	13
	Convergencia	0	6	6
PNA	0	9	9	
2012	PAN	52	62	114
	PRI	158	49	207
	PRD	56	44	100
	PVEM	8	11	19
	PT	19	15	34
	MC	7	9	16
	PNA	0	10	10

GRÁFICA 1. CURULES POR PARTIDO POR CADA LEGISLATURA



El cuadro 3 muestra la evolución en la composición del Senado. En dicha Cámara la hegemonía unipartidista fue más longeva. Fue hasta 1988 cuando a dicha Cámara se integraron los primeros senadores de oposición (4 de 64), pero 12 años después ninguno de los partidos llegó ya a la mayoría absoluta de escaños. En tres sucesivas elecciones (2000, 2006 y 2012), el Senado de la República ha sido un espacio pluripartidista sin mayoría absoluta de alguna de las fuerzas que lo habitan.

CUADRO 3. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 1976-2006

	PARTIDO	NÚMERO DE CURULES	PORCENTAJE
1976-1982	PRI	64	100
1982-1988	PRI	64	100
1988-1991	PRI	60	93.75
	PRD	4	6.25
1994-2000	PRI	95	74.2

	PRD	25	3.1
	PAN	8	1.6
2000-2006	PRI	60	46.9
	PAN	46	36.0
	PRD	15	11.7
	PVEM	5	3.9
	PT	1	0.8
	Convergencia	1	0.8

INTEGRACIÓN DE CÁMARA DE SENADORES

	PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	RP	TOTAL
2006	PAN	41	11	52
	PRI	27	6	33
	PRD	20	6	26
	PT	2	2	4
	PVEM	2	4	6
	Convergencia	4	2	5
	PNA	0	1	1
2012	PAN	29	9	38
	PRI	41	11	52
	PRD	16	6	22
	PVEM	7	2	9
	PT	2	2	4
	MC	1	1	2
	PNA	0	1	1

Sobra decir que esas cifras ilustran con claridad la nueva situación del Congreso Federal. De una institución conducida por un sólo partido a una institución cruzada por la diversidad de partidos y obligada a funcionar con las fórmulas del diálogo, la negociación, el acuerdo, dado que ninguna bancada en particular está en capacidad de hacer su simple voluntad.

GUBERNATURAS

El cuadro 4 señala el número de gobernadores por partido, en donde se puede apreciar la evolución en la materia. Se han realizado siete cortes, uno al final de cada sexenio, para observar los cambios.

CUADRO 4. GOBERNADORES POR PARTIDO, CON CORTE EN AÑOS DE ELECCIONES PRESIDENCIALES

	PRI	PAN	PRD	COALICIÓN PRI	COALICIÓN PAN	COALICIÓN PRD	COALICIÓN PAN PRD
1976	31 100%	0 0	0 0	0 0	- -	- -	- -
1982	31 100%	0 0	0 0	0 0	- -	- -	- -
1988	31 100%	0 0	0 0	0 0	- -	- -	- -
1994	30 97%	1 3%	0 0	0 0	- -	- -	- -
2000	19 59%	7 22%	1 3%	1 3%	0%	2 6%	2 6%
2006	7 22%	6 19%	1 3%	9 28%	3 9%	6 19%	0%
2012	2 6%	2 6%	0 0%	18 56%	3 9%	4 13%	3 9%

NOTA: en 1994 se realiza por primera vez la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

GUBERNATURAS GANADAS POR PARTIDOS DISTINTOS AL PRI, 1989-2001

ESTADO	AÑO	PARTIDO GANADOR
Baja California	1989	PAN
Guanajuato	1991	PAN
Chihuahua	1992	PAN
Jalisco	1995	PAN
Baja California (por segunda vez)	1995	PAN
Guanajuato (por segunda vez)	1995	PAN
Querétaro	1997	PAN
Distrito Federal	1997	PRD
Nuevo León	1997	PAN
Zacatecas	1998	PRD
Aguascalientes	1998	PAN
Tlaxcala	1999	PRD PT PVEM
Baja California Sur	1999	PR PT
Nayarit	1999	PRD PT
Chiapas	2000	PRD PAN PVEM PT
Distrito Federal (por segunda vez)	2000	PRD
Guanajuato (por tercera vez)	2000	PAN
Jalisco	2000	PAN
Morelos	2000	PAN PVEM

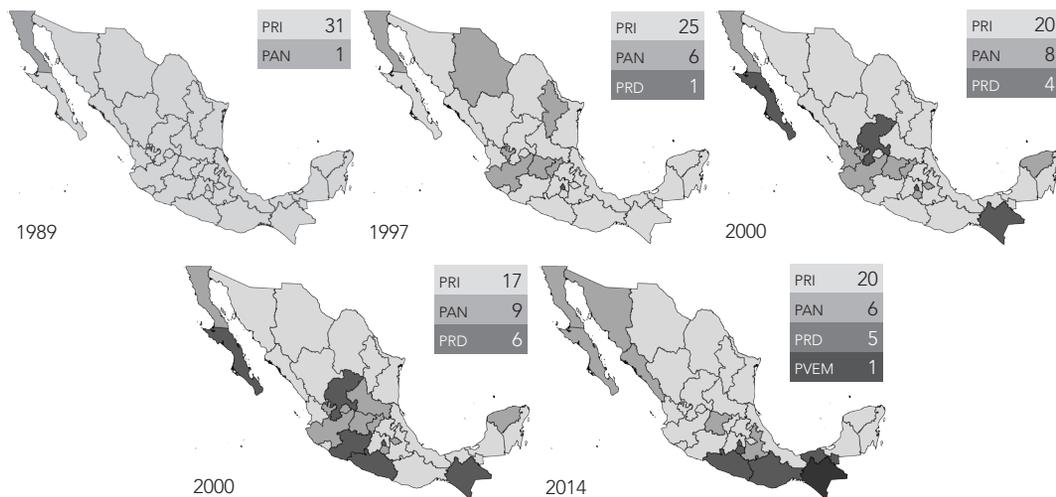
¹ Desde 1946 –año de fundación del PRI– hasta 1998 ese partido no perdió una sola gubernatura.

FUENTE: Carlos Báez Silva “Partido Revolucionario Institucional”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 399.

Al final de 1976, 1982 y 1988 todos los gobernadores eran del PRI. Como se sabe, la primera gubernatura perdida por ese partido fue la de Baja California en 1989. Y desde entonces se han vivido fenómenos de alternancia en la mayoría de los estados, en algunos incluso de ida y vuelta.

Esas elecciones han además generado un fenómeno relativamente nuevo: el de las coaliciones bi o multipartidistas triunfantes. Ese expediente es utilizado cada vez más por prácticamente todos los partidos.

MAPAS DEL PODER POLÍTICO POR PARTIDO, 1989-2014



CONGRESOS LOCALES

Durante años los Congresos locales fueron espacios en donde se recreó la mayoría calificada de un sólo partido. Si vemos el anexo se podrá observar como hasta el corte que hacemos en 1994, no aparece un sólo Congreso local en el cual no exista mayoría calificada del partido oficial. En 1976, 1982 y 1988 las 31 legislaturas tenían más del 70% de diputados del PRI. En el corte de 1994 se puede apreciar que en el congreso de Baja California, el PAN, cuyo gobernador fue el primero de oposición en la historia reciente (1989), sólo tiene el 42.1% de las curules. Es decir, existe un gobierno dividido. Pero si observamos el corte siguiente (año 2000) ya son 9 los congresos en los cuales no existe mayoría absoluta de ningún partido (Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora y Zacatecas) y en los que aún perdura ya no llega a los porcentajes de los años setenta u ochenta.

El cuadro 5 resulta esclarecedor. Si en 1988 el PRI tenía mayoría calificada en todos los congresos, once años después eso se daba sólo en uno.

CUADRO 5. MODIFICACIONES EN LOS CONGRESOS LOCALES

MAYORÍAS CALIFICADAS EN LOS CONGRESOS LOCALES ¹ 1988 Y 1999			
1988	PRI	31	100
1999	PRI	1	3.22

¹: Se entiende por mayoría calificada más de dos tercios de los votos.

Si el cálculo se hace en relación a los escaños, en 1974 prácticamente todos eran ocupados por el PRI (97.80), mientras que 25 años después esa cifra rondaba en la mitad (49.60%).

CUADRO 6. PORCENTAJE DE ESCAÑOS DEL PRI EN LOS CONGRESOS LOCALES, 1974 Y 1999

	PORCENTAJE
1974	97.80
1999	49.60

En contraparte, los escaños que ocupa el PAN o la izquierda (haciendo la comparación PMS contra PRD), se incrementaron sensiblemente entre 1988 y 1999. Y la tendencia no ha hecho más que acentuarse.

CUADRO 7. PORCENTAJE DE ESCAÑOS DEL PAN Y EL PRD (PMS) EN LOS CONGRESOS LOCALES, 1988 Y 1999

	PARTIDO	DIPUTADOS	PORCENTAJE	PARTIDO	DIPUTADOS	PORCENTAJE
1988	PAN	96	12.5	pms	31	4.04
1999	PAN	278	25.1	prd	212	19.1

FUENTE: Alonso Lujambio (con la colaboración de Horacio Vives Segl), *El poder compartido*, México, Océano, 2000, pp. 56 y 63.

En el cuadro 8. se aprecian los llamados “Gobiernos divididos” así como su explicación metodológica

CUADRO 8.

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO O COALICIÓN POR LA QUE CONTENDIÓ EL GOBERNADOR	PARTIDO CON MAYORÍA RELATIVA EN EL CONGRESO	NÚMERO DE DIPUTADOS DE BANCADA MAYORITARIA	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS DE LA LEGISLATURA	PORCENTAJE DE MAYORÍA	NÚMERO DE LA LEGISLATURA	COINCIDENCIA DEL PARTIDO DEL GOBERNADOR CON EL DE LA MAYORÍA SIMPLE EN EL CONGRESO	
1976	Aguascalientes	José Refugio Esparza Reyes	PRI	PRI	8	8	100	XLIX	1
1976	Baja California	Milton Castellanos Everardo	PRI	PRI	11	11	100	VIII	1
1976	Baja California Sur	Ángel César Mendoza Arámburo	PRI	PRI	7	8	87.5	I	1
1976	Campeche	Rafael Rodríguez Barrera	PRI	PRI	13	13	100	XLVIII	1
1976	Coahuila	Oscar Flores Tapia	PRI	PRI	11	11	100	XLVI	1
1976	Colima	Arturo Noriega Pizano	PRI	PRI	7	7	100	XLIV	1
1976	Chiapas	Jorge de la Vega Domínguez	PRI	PRI	10	11	90.9	LII	1
1976	Chihuahua	Manuel Bernardo Aguirre	PRI	PRI	14	14	100	LI	1
1976	Distrito Federal	No aplica (*)	*	*	*	*	0.0	*	*
1976	Durango	Héctor Mayagoitia Domínguez	PRI	PRI	11	11	100	LIII	1
1976	Guanajuato	Luis H. Ducoing	PRI	PRI	13	13	100	XLIX	1
1976	Guerrero	Rubén Figueroa Figueroa	PRI	PRI	11	11	100	XLVIII	1
1976	Hidalgo	José Luis Suárez Molina	PRI	PRI	15	15	100	XLIX	1
1976	Jalisco	Alberto Orozco Romero	PRI	PRI	15	17	88.2	XLVII	1
1976	México	Jorge Jiménez Cantú	PRI	PRI	21	24	87.5	XLVI	1
1976	Michoacán	Carlos Torres Manzo	PRI	PRI	16	16	100	LX	1
1976	Morelos	Armando León Bejarano	PRI	PRI	7	7	100	XXXIX	1
1976	Nayarit	Rogelio Flores Curiel	PRI	PRI	9	10	90.0	XVIII	1
1976	Nuevo León	Pedro Zorrilla Martínez	PRI	PRI	15	15	100	LX	1
1976	Oaxaca	Manuel Zárate Aquino	PRI	PRI	15	15	100	XLIX	1
1976	Puebla	Alfredo Toxqui Fernández de Lara	PRI	PRI	18	18	100	XLVI	1
1976	Querétaro	Antonio Calzada Urquiza	PRI	PRI	9	9	100	XLIV	1
1976	Quintana Roo	Jesús Martínez Ross	PRI	PRI	7	7	100	I	1
1976	San Luis Potosí	Guillermo Fonseca Álvarez	PRI	PRI	11	11	100	XLVIII	1
1976	Sinaloa	Alfonso Calderón Velarde	PRI	PRI	19	19	100	XLVIII	1
1976	Sonora	Alejandro Carrillo Marcor	PRI	PRI	11	11	100	XLVII	1
1976	Tabasco	Mario Trujillo García	PRI	PRI	14	14	100	XLVIII	1
1976	Tamaulipas	Enrique Cárdenas González	PRI	PRI	10	11	90.9	XLIX	1
1976	Tlaxcala	Emilio Sánchez Piedras	PRI	PRI	9	11	81.8	XLVIII	1
1976	Veracruz	Rafael Hernández Ochoa	PRI	PRI	16	16	100	L	1
1976	Yucatán	Francisco Luna Kan	PRI	PRI	13	14	92.9	XLVII	1
1976	Zacatecas	Fernando Pámanes Escobedo	PRI	PRI	13	13	100	XLVIII	1
1982	Aguascalientes	Rodolfo Landeros Gallegos	PRI	PRI	12	16	75.0	LI	1
1982	Baja California	Roberto de la Madrid Romandía	PRI	PRI	12	14	85.7	X	1
1982	Baja California Sur	Alberto Alvarado Arámburo	PRI	PRI	8	10	80.0	III	1
1982	Campeche	Eugenio Echeverría Castellot	PRI	PRI	13	13	100	L	1
1982	Coahuila	José de las Fuentes Rodríguez	PRI	PRI	12	16	75.0	XLVIII	1
1982	Colima	Griselda Álvarez Ponce de León	PRI	PRI	7	9	77.8	XLVI	1
1982	Chiapas	Juan Sabines Gutiérrez / Gustavo Armendáriz / Absalón Castellanos Domínguez	PRI	PRI	11	14	78.6	LIV	1
1982	Chihuahua	Óscar Ornelas Küchlé	PRI	PRI	14	16	87.5	LIII	1
1982	Distrito Federal	No aplica (*)	PRI	*			0.0	*	*
1982	Durango	Armando del Castillo Franco	PRI	PRI	12	16	75.0	LV	1

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO O COALICIÓN POR LA QUE CONTENDIÓ EL GOBERNADOR	PARTIDO CON MAYORÍA RELATIVA EN EL CONGRESO	NÚMERO DE DIPUTADOS DE BANCADA MAYORITARIA	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS DE LA LEGISLATURA	PORCENTAJE DE MAYORÍA	NÚMERO DE LA LEGISLATURA	COINCIDENCIA DEL PARTIDO DEL GOBERNADOR CON EL DE LA MAYORÍA SIMPLE EN EL CONGRESO	
1982	Guanajuato	Enrique Velasco Ibarra	PRI	PRI	18	24	75.0	LI	1
1982	Guerrero	Alejandro Cervantes Delgado	PRI	PRI	11	13	84.6	L	1
1982	Hidalgo	Guillermo Rossell de la Lama	PRI	PRI	15	19	78.9	LI	1
1982	Jalisco	Flavio Romero de Velasco	PRI	PRI	20	26	76.9	XLIX	1
1982	México	Alfredo del Mazo González	PRI	PRI	28	37	75.7	XLVIII	1
1982	Michoacán	Cuahtémoc Cárdenas Solórzano	PRI	PRI	18	18	100	LXII	1
1982	Morelos	Lauro Ortega Martínez	PRI	PRI	12	15	80.0	XLI	1
1982	Nayarit	Emilio M. González	PRI	PRI	15	20	75.0	XX	1
1982	Nuevo León	Alfonso Martínez Domínguez	PRI	PRI	14	20	70.0	LXII	1
1982	Oaxaca	Pedro Vázquez Colmenares	PRI	PRI	18	24	75.0	LI	1
1982	Puebla	Guillermo Jiménez Morales	PRI	PRI	20	26	76.9	XLVIII	1
1982	Querétaro	Rafael Camacho Guzmán	PRI	PRI	12	12	100	XLVI	1
1982	Quintana Roo	Pedro Joaquín Coldwell	PRI	PRI	9	12	75.0	III	1
1982	San Luis Potosí	Carlos Jonguitun Barrios	PRI	PRI	15	20	75.0	L	1
1982	Sinaloa	Antonio Toledo Corro	PRI	PRI	23	29	79.3	L	1
1982	Sonora	Samuel Ocaña García	PRI	PRI	13	20	65.0	XLIX	1
1982	Tabasco	Leandro Roviroso Wade	PRI	PRI	17	19	89.5	L	1
1982	Tamaulipas	Emilio Martínez Manatou	PRI	PRI	13	18	72.2	LI	1
1982	Tlaxcala	Tulio Hernández Gómez	PRI	PRI	11	15	73.3	L	1
1982	Veracruz	Agustín Acosta Lagunes	PRI	PRI	23	31	74.2	LII	1
1982	Yucatán	Graciliano Alpuche Pinzón	PRI	PRI	13	15	86.7	XLIX	1
1982	Zacatecas	José Guadalupe Cervantes Corona	PRI	PRI	17	17	100	L	1
1988	Aguascalientes	Miguel Ángel Barberena Vega	PRI	PRI	12	16	75.0	LIII	1
1988	Baja California	Xicotencatl Leyva Mortera	PRI	PRI	14	19	73.7	XII	1
1988	Baja California Sur	Víctor Manuel Liceaga Ruibal	PRI	PRI	12	15	80.0	V	1
1988	Campeche	Abelardo Carrillo Zavala	PRI	PRI	21	24	87.5	LII	1
1988	Coahuila	Eliseo Mendoza Berrueto	PRI	PRI	12	15	80.0	L	1
1988	Colima	Elías Zamora Verduzco	PRI	PRI	10	13	76.9	XLVIII	1
1988	Chiapas	Patrocínio González Garrido	PRI	PRI	15	20	75.0	LVI	1
1988	Chihuahua	Fernando Baeza Meléndez	PRI	PRI	14	16	87.5	LV	1
1988	Distrito Federal	No aplica (*)	*	*			0.0		*
1988	Durango	José Ramírez Gamero	PRI	PRI	12	15	80.0	LVII	1
1988	Guanajuato	Rafael Corrales Ayala	PRI	PRI	17	24	70.8	LIII	1
1988	Guerrero	José Francisco Ruiz Massieu	PRI	PRI	20	26	76.9	LII	1
1988	Hidalgo	Adolfo Lugo Verduzco	PRI	PRI	15	20	75.0	LIII	1
1988	Jalisco	Enrique Álvarez del Castillo	PRI	PRI	20	26	76.9	LI	1
1988	México	Mario Ramón Beteta	PRI	PRI	34	45	75.6	L	1
1988	Michoacán	Genovevo Figueroa Zamudio	PRI	PRI	18	24	75.0	LXIV	1
1988	Morelos	Antonio Riva Palacio López	PRI	PRI	12	15	80.0	XLIII	1
1988	Nayarit	Celso Humberto Delgado Ramírez	PRI	PRI	21	30	70.0	XXII	1
1988	Nuevo León	Jorge Treviño Martínez	PRI	PRI	24	34	70.6	LXIV	1
1988	Oaxaca	Heladio Ramírez López	PRI	PRI	18	24	75.0	LIII	1
1988	Puebla	Mariano Piña Olaya	PRI	PRI	22	29	75.9	L	1
1988	Querétaro	Mariano Palacios Alcocer	PRI	PRI	12	15	80.0	XLVIII	1
1988	Quintana Roo	Miguel Borge Martín	PRI	PRI	11	15	73.3	V	1
1988	San Luis Potosí	Leopoldino Ortíz Santos	PRI	PRI	15	20	75.0	LII	1
1988	Sinaloa	Francisco Labastida	PRI	PRI	23	29	79.3	LII	1
1988	Sonora	Rodolfo Félix Valdés	PRI	PRI	18	24	75.0	LI	1
1988	Tabasco	José María Peralta	PRI	PRI	17	19	89.5	LII	1
1988	Tamaulipas	Américo Villarreal Vega	PRI	PRI	15	20	75.0	LIII	1

INDICADORES ESENCIALES PARA EVALUAR DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO O COALICIÓN POR LA QUE CONTENDIÓ EL GOBERNADOR	PARTIDO CON MAYORÍA RELATIVA EN EL CONGRESO	NÚMERO DE DIPUTADOS DE BANCADA MAYORITARIA	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS DE LA LEGISLATURA	PORCENTAJE DE MAYORÍA	NÚMERO DE LA LEGISLATURA	COINCIDENCIA DEL PARTIDO DEL GOBERNADOR CON EL DE LA MAYORÍA SIMPLE EN EL CONGRESO	
1988	Tlaxcala	Beatriz Paredes Rangel	PRI	PRI	11	15	73.3	LII	1
1988	Veracruz	Fernando Gutiérrez Barrios	PRI	PRI	23	31	74.2	LIV	1
1988	Yucatán	Víctor Manzanilla Schaffer	PRI	PRI	15	20	75.0	LI	1
1988	Zacatecas	Genaro Borrego Estrada	PRI	PRI	13	17	76.5	LII	1
1994	Aguascalientes	Otto Granados Roldán	PRI	PRI	20	25	80.0	LV	1
1994	Baja California	Ernesto Ruffo Appel	PAN	PAN	8	19	42.1	XIV	1
1994	Baja California Sur	Guillermo Mercado Romero	PRI	PRI	8	15	53.3	VII	1
1994	Campeche	Jorge Salomón Azar García	PRI	PRI	24	30	80.0	LIV	1
1994	Coahuila	Rogelio Montemayor	PRI	PRI	15	21	71.4	LII	1
1994	Colima	Carlos de la Madrid Virgen	PRI	PRI	14	20	70.0	L	1
1994	Chiapas	Javier López Moreno / Eduardo Robledo Rincón	PRI	PRI	18	21	85.7	LVIII	1
1994	Chihuahua	Francisco Barrio Terrazas	PAN	PAN	15	28	53.6	LVII	1
1994	Distrito Federal	No aplica (*)	*	PRI	40	66	60.6	II	*a
1994	Durango	Maximiliano Silerio Esparza	PRI	PRI	13	25	52.0	LIX	1
1994	Guanajuato	Carlos Medina Plascencia	PAN	PRI	20	30	66.7	LV	0
1994	Guerrero	Rubén Figueroa Alcocer	PRI	PRI	32	46	69.6	LIV	1
1994	Hidalgo	Jesús Murillo Karam	PRI	PRI	17	24	70.8	LV	1
1994	Jalisco	Carlos Rivera Aceves	PRI	PRI	24	34	70.6	LIII	1
1994	México	Emilio Chuayffet Chemor	PRI	PRI	40	66	60.6	LII	1
1994	Michoacán	Ausencio Chávez Hernández	PRI	PRI	19	30	63.3	LXVI	1
1994	Morelos	Jorge Carrillo Olea	PRI	PRI	12	18	66.7	XLV	1
1994	Nayarit	Rigoberto Ochoa Zaragoza	PRI	PRI	21	30	70.0	XXIV	1
1994	Nuevo León	Sócrates Rizzo García	PRI	PRI	26	40	65.0	LXVI	1
1994	Oaxaca	Diódoro Carrasco Altamirano	PRI	PRI	21	31	67.7	LV	1
1994	Puebla	Manuel Bartlett Díaz	PRI	PRI	22	29	75.9	LII	1
1994	Querétaro	Enrique Burgos García	PRI	PRI	15	21	71.4	L	1
1994	Quintana Roo	Mario Villanueva Madrid	PRI	PRI	13	18	72.2	VII	1
1994	San Luis Potosí	Horacio Sánchez Unzueta	PRI	PRI	16	24	66.7	LIV	1
1994	Sinaloa	Renato Vega Alvarado	PRI	PRI	24	39	61.5	LIV	1
1994	Sonora	Manlio Fabio Beltrones	PRI	PRI	18	27	66.7	LIII	1
1994	Tabasco	Manuel Gurría Ordoñez	PRI	PRI	20	29	69.0	LIV	1
1994	Tamaulipas	Manuel Cavazos Lerma	PRI	PRI	20	26	76.9	LV	1
1994	Tlaxcala	José Antonio Álvarez Lima	PRI	PRI	11	15	73.3	LIV	1
1994	Veracruz	Patricio Chirinos Calero	PRI	PRI	28	40	70.0	LVI	1
1994	Yucatán	Federico Granja Ricalde	PRI	PRI	18	25	72.0	LIII	1
1994	Zacatecas	Arturo Romo Gutiérrez	PRI	PRI	15	21	71.4	LIV	1
2000	Aguascalientes	Felipe González González	PAN	PAN	16	27	59.3	LVII	1
2000	Baja California	Héctor Terán Terán/ Alejandro González Alcocer	PAN	PAN PRI	11	25	44.0	XVI	0
2000	Baja California Sur	Leonel Cota Montaña	PRD PT	PRD	10	21	47.6	IX	1
2000	Campeche	José Antonio González Curi	PRI	PRI	19	35	54.3	LVI	1
2000	Coahuila	Enrique Martínez y Martínez	PRI	PRI	19	32	59.4	LV	1
2000	Colima	Fernando Moreno Peña	PRI	PRI	10	20	50.0	LII	1
2000	Chihuahua	Patricio Martínez García	PRI	PRI	18	33	54.5	LIX	1
2000	Distrito Federal	Andrés Manuel López Obrador	PRD	PRD	38	66	57.6	IV	1
2000	Durango	Ángel Sergio Guerrero Mier	PRI	PRI	14	25	56.0	LXI	1
2000	Guanajuato	Juan Carlos Romero Hicks	PAN	PAN	16	36	44.4	LVII	1
2000	Guerrero	René Juárez Cisneros	PRI	PRI	30	46	65.2	LVI	1
2000	Hidalgo	Manuel Ángel Núñez Soto	PRI	PRI	18	29	62.1	LVII	1
2000	Jalisco	Alberto Cárdenas Jiménez	PAN	PAN	20	40	50.0	LV	1
2000	México	Arturo Montiel Rojas	PRI	PRI	30	75	40.0	LIII	1

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO O COALICIÓN POR LA QUE CONTENDIÓ EL GOBERNADOR	PARTIDO CON MAYORÍA RELATIVA EN EL CONGRESO	NÚMERO DE DIPUTADOS DE BANCADA MAYORITARIA	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS DE LA LEGISLATURA	PORCENTAJE DE MAYORÍA	NÚMERO DE LA LEGISLATURA	COINCIDENCIA DEL PARTIDO DEL GOBERNADOR CON EL DE LA MAYORÍA SIMPLE EN EL CONGRESO	
2000	Michoacán	Víctor Manuel Tinoco Rubí	PRI	PRI	18	30	60.0	LXVIII	1
2000	Morelos	Sergio Estrada Cajigal	PAN	PRI	13	30	43.3	XLVII	0
2000	Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez	PAN PRD PT PRS	PRI	11	30	36.7	XXVI	0
2000	Nuevo León	Fernando Canales Clariond	PAN	PAN	24	42	57.1	LXVIII	1
2000	Oaxaca	José Murat Casab	PRI	PRI	25	42	59.5	LVII	1
2000	Puebla	Melquiades Morales Flores	PRI	PRI	26	39	66.7	LIV	1
2000	Querétaro	Ignacio Loyola Vera	PAN	PAN	11	25	44.0	LII	1
2000	Quintana Roo	Joaquín Hendricks Díaz	PRI	PRI	15	25	60.0	IX	1
2000	San Luis Potosí	Fernando Silva Nieto	PRI	PRI	14	27	51.9	LV	1
2000	Sinaloa	Juan S. Millán	PRI	PRI	24	40	60.0	LVI	1
2000	Sonora	Armando López Nogales	PRI	PRI	14	33	42.4	LV	1
2000	Tabasco	Roberto Madrazo Pintado	PRI	PRI	19	31	61.3	LVI	1
2000	Tamaulipas	Tomás Yarrington	PRI	PRI	20	32	62.5	LVII	1
2000	Tlaxcala	Alfonso Sánchez Anaya	PRD PT PVEM	PRI	17	32	53.1	LVI	0
2000	Veracruz	Miguel Alemán Velasco	PRI	PRI	27	45	60.0	LVIII	1
2000	Yucatán	Víctor Cervera Pacheco	PRI	PRI	15	25	60.0	LVI	1
2000	Zacatecas	Ricardo Murreal Ávila	PRD	PRI	12	30	40.0	LVI	0
2006	Aguascalientes	Luis Armando Reynoso Femat	PAN	PAN	18	27	66.7	LIX	1
2006	Baja California	Eugenio Elorduy Walther	PAN	PAN	12	25	48.0	XVIII	1
2006	Baja California Sur	Narciso Agúndez Montaño	PRD Con- vergencia	PRD CON- VERGENCIA	16	21	76.2	XI	1
2006	Campeche	Jorge Carlos Hurtado Valdez	PRI	PRI	18	35	51.4	LVIII	1
2006	Coahuila	Humberto Moreira	PRI	PRI	20	35	57.1	LVII	1
2006	Colima	Jesús Silverio Cavazos Ceballos	PRI	PRI	14	25	56.0	LIV	1
2006	Chiapas	Juan Sabines Guerrero	PRD PT Con- vergencia	PRI	16	36	44.4	LXII	0
2006	Chihuahua	José Reyes Baeza Terrazas	PRI PVEM PT	PRI	18	33	54.5	LXI	1
2006	Distrito Federal	Marcelo Ebrard	PRD	PRD	37	66	56.1	VI	1
2006	Durango	Ismael Hernández Deras	PRI	PRI	15	30	50.0	LXIII	1
2006	Guanajuato	Juan Manuel Oliva Ramírez	PAN	PAN	18	36	50.0	LIX	1
2006	Guerrero	Zeferino Torreblanca Galindo	PRD Con- vergencia PRS	PRD	22	46	47.8	LVIII	1
2006	Hidalgo	Miguel Ángel Osorio Chong	PRI PVEM	PRI	21	29	72.4	LIX	1
2006	Jalisco	Francisco Ramírez Acuña	PAN	PRI	16	40	40.0	LVII	0
2006	México	Enrique Peña Nieto	PRI	PRI/PAN	23	74	31.1	LV	0
2006	Michoacán	Lázaro Cárdenas Batel	PRD PT PVEM PAS PSN Convergen- cia	PRD	17	40	42.5	LXX	1
2006	Morelos	Marco Adame Castillo	PAN	PAN	9	30	30.0	XLIX	1
2006	Nayarit	Ney González Sánchez	PRI	PRI	17	30	56.7	XXVIII	1
2006	Nuevo León	José Natividad González Parás	PRI PVEM Fuerza Ciu- dadana PLM	PRI	23	42	54.8	LXX	1
2006	Oaxaca	Ulises Ruiz Ortiz	PRI PT PVEM	PRI	23	41	56.1	LIX	1
2006	Puebla	Mario Marín Torres	PRI	PRI	26	41	63.4	LVI	1
2006	Querétaro	Francisco Garrido Patrón	PAN	PAN	12	25	48.0	LIV	1
2006	Quintana Roo	Félix González Canto	PRI PVEM	PRI	8	25	32.0	XI	1
2006	San Luis Potosí	Jesús Marcelo de los Santos Fraga	PAN	PRI	12	27	44.4	LVII	0

INDICADORES ESENCIALES PARA EVALUAR DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

51

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO O COALICIÓN POR LA QUE CONTENIÓ EL GOBERNADOR	PARTIDO CON MAYORÍA RELATIVA EN EL CONGRESO	NÚMERO DE DIPUTADOS DE BANCADA MAYORITARIA	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS DE LA LEGISLATURA	PORCENTAJE DE MAYORÍA	NÚMERO DE LA LEGISLATURA	COINCIDENCIA DEL PARTIDO DEL GOBERNADOR CON EL DE LA MAYORÍA SIMPLE EN EL CONGRESO
2006 Sinaloa	Jesús Aguilar Padilla	PRI	PRI	21	40	52.5	LVIII	1
2006 Sonora	Eduardo Bours	PRI PVEM	PRI	17	31	54.8	LVII	1
2006 Tabasco	Manuel Andrade Díaz	PRI	PRD	17	35	48.6	LVIII	0
2006 Tamaulipas	Eugenio Hernández Flores	PRI	PRI	19	32	59.4	LIX	1
2006 Tlaxcala	Héctor Ortiz Ortiz	PAN PCD PJS TD	PRI PRD	10	32	31.3	LVIII	0
2006 Veracruz	Fidel Herrera Beltrán	PRI	PRI	23	50	46.0	LX	1
2006 Yucatán	Patricio Patrón Laviada	PAN PRD PT PVEM	PAN	12	25	48.0	LVII	1
2006 Zacatecas	Amalia García Medina	PRD	PRD	15	30	50.0	LVIII	1
2012 Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre	PRI PVEM PANAL	PRI	13	27	48.1	LXII	1
2012 Baja California	José Guadalupe Osuna Millán	PAN	PRI	12	25	48.0	XX	0
2012 Baja California Sur	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	PAN	PAN	7	21	33.3	XIII	1
2012 Campeche	Fernando Ortega Bernés	PRI PANAL	PRI	20	35	57.1	LXI	1
2012 Coahuila	Rubén Moreira Valdez	PRI PVEM PNA PPC PSDC	PRI	15	25	60.0	LIX	1
2012 Colima	Mario Anguiano Moreno	PRI PANAL	PAN	10	25	40.0	LVII	0
2012 Chiapas	Manuel Velasco Coello	PRI PVEM PANAL	PRI	16	41	39.0	LXV	1
2012 Chihuahua	César Duarte Jáquez	PRI PT PVEM PANAL	PRI	17	33	51.5	LXIV	1
2012 Distrito Federal	Miguel Ángel Mancera	PRD	PRD	34	66	51.5	VI	1
2012 Durango	Jorge Herrera Caldera	PRI	PRI	17	30	56.7	LXVI	1
2012 Guanajuato	Miguel Márquez Márquez	PAN	PAN	17	36	47.2	LXII	1
2012 Guerrero	Ángel Aguirre Rivero	PRD PT Convergencia	PRD	50	92	54.3	LIX	1
2012 Hidalgo	Francisco Olvera Ruiz	PRI PVEM PANAL	PRI	14	30	46.7	LXI	1
2012 Jalisco	Emilio González Márquez	PAN	PRI	18	39	46.2	LIX	0
2012 México	Eruviel Ávila Villegas	PRI PVEM	PRI	40	75	53.3	LVIII	1
2012 Michoacán	Fausto Vallejo Figueroa	PRI	PRI	18	41	43.9	LXXII	1
2012 Morelos	Graco Ramírez	PRD PT Movimiento ciudadano	PRD	9	30	30.0	LII	1
2012 Nayarit	Roberto Sandoval Castañeda	PRI	PRI	15	30	50.0	XXX	1
2012 Nuevo León	Rodrigo Medina de la Cruz	PRI PVEM Cruzada ciudadana PD	PAN	17	27	63.0	LXXIII	0
2012 Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	PAN PRD Movimiento ciudadano PT	PRI	16	42	38.1	LXI	0
2012 Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	PAN PRD, Movimiento Ciudadano PANAL	PAN	20	41	48.8	LVIII	1
2012 Querétaro	José Calzada Rovirosa	PRI PANAL	PAN	10	25	40.0	LVII	0

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO O COALICIÓN POR LA QUE CONTENIÓ EL GOBERNADOR	PARTIDO CON MAYORÍA RELATIVA EN EL CONGRESO	NÚMERO DE DIPUTADOS DE BANCADA MAYORITARIA	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS DE LA LEGISLATURA	PORCENTAJE DE MAYORÍA	NÚMERO DE LA LEGISLATURA	COINCIDENCIA DEL PARTIDO DEL GOBERNADOR CON EL DE LA MAYORÍA SIMPLE EN EL CONGRESO
2012 Quintana Roo	Roberto Borge Angulo	PRI PVEM PANAL	PRI	15	25	60.0	XIV	1
2012 San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	PR PVEM PS PAN PRD	PRI	9	27	33.3	LX	1
2012 Sinaloa	Mario López Valdez	Movimiento ciudadano	PRI	19	40	47.5	LX	0
2012 Sonora	Guillermo Padrés Elías	PAN	PAN	14	30	46.7	LX	1
2012 Tabasco	Andrés Granier Melo	PRI	PRI	17	35	48.6	LXI	1
2012 Tamaulipas	Egidio Torre Cantú	PRI	PRI	22	36	61.1	LXI	1
2012 Tlaxcala	Mariano González Zarur	PRI	PRI	10	32	31.3	LX	1
2012 Veracruz	Javier Duarte de Ochoa	PRI PVEM	PRI	29	50	58.0	LXII	1
2012 Yucatán	Ivonne Ortega Pacheco	PRI	PRI	15	25	60.0	LX	1
2012 Zacatecas	Miguel Alonso Reyes	PRI PVEM	PRI	11	30	36.7	LX	1

Anexo metodológico del cuadro 8

1. En la columna Coincidencia del partido del gobernador con el de la mayoría simple en el Congreso, los códigos utilizados fueron: 1: Sí hay coincidencia / 0: No hay coincidencia
2. Los periodos de las legislaturas estatales no coinciden con los periodos de elección presidencial, por lo que se decidió incluir a las legislaturas que ocuparon más tiempo el ejercicio de sus funciones durante el año solicitado.
3. La única excepción al punto anterior fue el año 2012, en donde se utilizaron las legislaturas que comenzaron en ese año.
4. En el caso de los gobernadores se utilizó el nombre del político que ocupó el cargo en el año solicitado: no hay una diferencia entre gobernadores electos, interinos o sustitutos.
5. En el caso de los candidatos electos que contendieron en coalición, se colocó en negritas el partido al que estaba afiliado el candidato. Cuando la filiación del candidato no fuera clara, no se señaló en negritas a ningún partido. Esto no afecta el procesamiento de los datos, ya que en tales ocasiones la mayoría simple pertenecía a un partido opositor.
6. En el caso de que dos partidos estuvieran empatados como mayoría simple en el congreso, se colocaron las siglas de ambos.
7. Las principales fuentes consultadas para realizar la tabla fueron:
 - a] Lujambio, Alonso, 2000, *El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, DF, Océano.
 - b] Sistema nacional de información municipal: <www.snim.rami.gob.mx/>.

- c] Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados: <www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo.htm>.
- d] Base de datos electorales del Centro de Investigación para el Desarrollo AC: <www.cidac.org/esp/index.php>.
- e] Páginas oficiales de los Congresos locales de las 32 entidades federativas
- f] Páginas oficiales de los gobiernos estatales de las 32 entidades federativas
- g] Páginas oficiales de los institutos electorales estatales de las 32 entidades federativas

AYUNTAMIENTOS

El cuadro 9. (ayuntamientos, desde 1980 hasta la fecha). Se trata de un material abigarrado pero expresivo.

Da cuenta de la evolución en dicha materia.

CUADRO 9. NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS ENCABEZADOS POR PARTIDOS DISTINTOS AL PRI, 1977-1999

	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ¹
1977	4	—
1988	39	1.84
1999	583	46.46

¹: Porcentaje de la población que vive en municipios gobernados por partidos distintos al PRI.

FUENTE: Alonso Lujambio (con la colaboración de Horacio Vives Segl), *El poder compartido*, México, Oceáno, 2000, pp. 82-84.

MUJERES

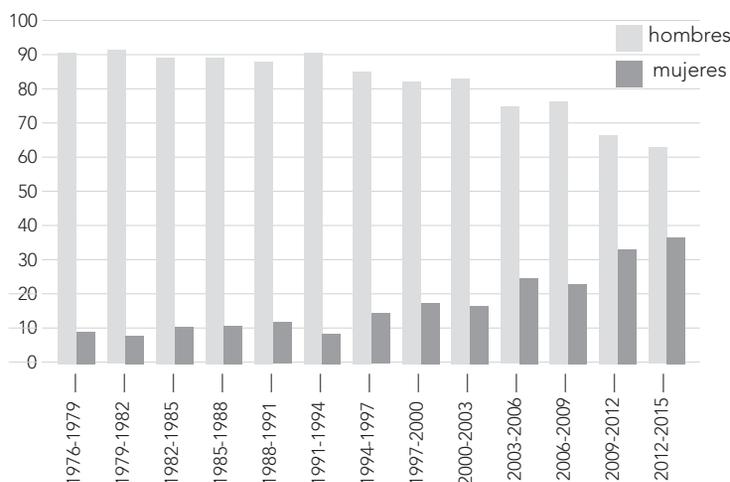
La presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados (cuadro 10) nos habla de un cambio significativo. Al leer los datos del cuadro aparece que entre 1976 y 1994, el porcentaje de mujeres en la Cámara osciló alrededor del 10%. El más bajo 8 y el más alto 11.6. Pero a partir de 1994 puede observarse una presencia cada vez mayor, con un salto significativo en 2003 (24.9) y otro en 2009 (33.6). Hoy en la LXII Legislatura que terminará en el 2015, hay 316 hombres y 184 mujeres (36.8 por ciento).

Digamos que en un breve tiempo, si bien no se ha logrado la cabal igualdad en la representación de hombres y mujeres, los números son más equilibrados. Y habrá que ver en las elecciones del 2015 como impacta la nueva norma constitucional que obliga a los partidos a postular un 50% de candidatas de cada uno de los sexos.

CUADRO 10. COMPOSICIÓN DE CÁMARA DE DIPUTADOS CONFORME A GÉNERO

	LEGISLATURA	TOTAL	NÚMERO DE HOMBRES	% DE HOMBRES	NÚMERO DE MUJERES	% DE MUJERES
1976-1979	L	236	215	91.1	21	8.9
1979-1982	LI	400	368	92.0	32	8.0
1982-1985	LII	400	358	89.5	42	10.5
1985-1988	LIII	400	358	89.5	42	10.5
1988-1991	LIV	500	442	88.4	58	11.6
1991-1994	LV	499	455	91.2	44	8.8
1994-1997	LVI	496	424	85.5	72	14.5
1997-2000	LVII	500	413	82.6	87	17.4
2000-2003	LVIII	500	416	83.2	84	16.8
2003-2006	LIX	498	374	75.1	124	24.9
2006-2009	LX	500	384	76.8	116	23.2
2009-2012	LXI	500	332	66.4	168	33.6
2012-2015	LXII	500	316	63.2	184	36.8

GRÁFICA 2. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CONFORME A SEXO



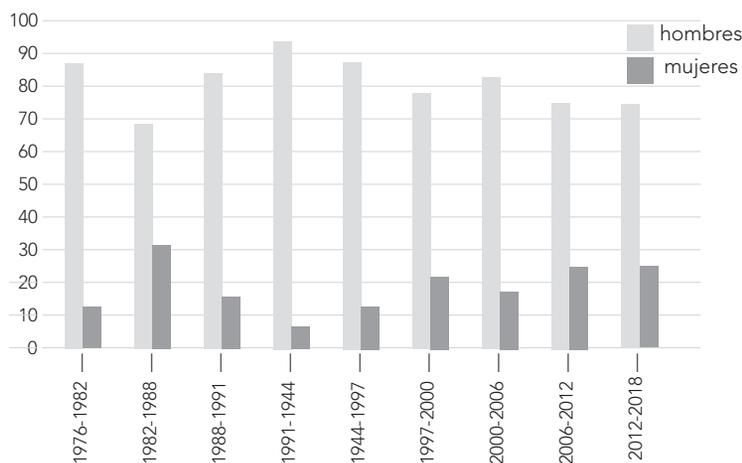
En el Senado (cuadro 11) la tendencia ha sido más errática. En el cuadro aparecen tres años, 1991, 1994 y 1997, en los que se eligieron 32, 96 y 32 senadores respectivamente. Se trató de la breve etapa en la que el Senado se elegía de manera escalonada. De todas formas en las dos últimas elecciones para el Senado (2006 y

2012), una de cada cuatro resultaron mujeres, 32 de 128, el 25%. Contrasta si se quiere con el 12.50% de 1976 pero también con el 31.25% de 1982.

CUADRO 11. COMPOSICIÓN DE CÁMARA DE SENADORES CONFORME A GÉNERO

LEGISLATURA	AÑOS	TOTAL	NÚMERO DE HOMBRES	% DE HOMBRES	NÚMERO DE MUJERES	% DE MUJERES
L y LI	1976-1982	64	56	87.50	8	12.50
LII y LIII	1982-1988	64	44	68.75	20	31.25
LIV	1988-1991	64	54	84.38	10	15.63
LV	1991-1994	32	30	93.75	2	6.25
LVI	1994-1997	96	84	87.50	12	12.50
LVII	1997-2000	32	25	78.13	7	21.88
LVIII-LIX	2000-2006	128	106	82.81	22	17.19
LX-LXI	2006-2012	128	96	75.00	32	25.00
LXII	2012-2018	128	96	75.00	32	25.00

GRÁFICA 3. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES CONFORME A SEXO



INTERLUDIO 2.

LAS FEMINISTAS Y SU PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

MARTA LAMAS

El feminismo, como una de las expresiones de la conciencia democrática moderna, permite ver que lo que hoy se entiende por democratización está ligado no sólo a la racionalización progresiva de las estructuras políticas, sino a una concepción más igualitaria de los sujetos políticos en cuerpo de mujer. Desde esa perspectiva, la sobre-representación de varones en puestos políticos y como legisladores funciona como un obstáculo para los valores y el espíritu democrático. De ahí la importancia de las luchas que se han dado para equilibrar la disparidad numérica y alcanzar la paridad.

En 1985 la segunda ola del feminismo mexicano llevaba quince años de activismo, y se había preocupado muy poco por la democracia. Los distintos grupos que formaban el movimiento feminista no se habían propuesto avanzar en los espacios que se generaron a partir del proceso de reforma política, ni se pronunciaron públicamente en ninguna de las dos elecciones presidenciales previas (1976 y 1982), ni tampoco exigieron conocer la posición de quienes fueron candidatos ante sus demandas.

Su rechazo a la política “tradicional” se transformaría un tanto a raíz de los sismos de 1985, cuando mujeres de colonias populares, tanto amas de casa como trabajadoras, protagonizaron un accionar masivo que contribuyó sustancialmente al proceso democratizador en la capital mexicana. Pero las demandas de las mujeres que se organizaron a través de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano (CONAMUP), de la Asamblea de Barrios y del Sindicato de Costureras no tocaban las tres reivindicaciones básicas del feminismo: aborto libre, rechazo a la violencia y respeto a la orientación sexual, a pesar de que precisamente son las mujeres más pobres las que más padecen las consecuencias de la penalización del aborto, de la falta de educación sexual y de los abusos en materia de violencia sexista. Sin analizar aquí el alcance de la colaboración de las feministas, baste subrayar que al participar con ellas, algunas organizaciones feministas comenzaron a modificar su concepción de la política, especialmente en lo relativo a su relación con el Estado y a la importancia de tener representación.

El “feminismo popular” se notaría claramente en 1987, durante el IV Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe realizado en Taxco, al que asistieron más de 1 500 participantes, entre mujeres de organizaciones políticas, militantes de los movimientos populares, madres de desaparecidos, cuadros de organizaciones campesinas y sindicales, cristianas de la teología de la liberación, grupos de exiladas y un número enorme de centroamericanas involucradas en la guerra y en la política en sus países. El debate en Taxco marcaría una inflexión estratégica en torno al carácter de la participación política y en varias feministas cundió la inquietud por participar en la transición hacia la democracia.

Las elecciones constituyen un escenario fundamental para el ejercicio de la ciudadanía política, pero no fue sino hasta la gran movilización en torno a las elecciones

nes de 1988 que amplios sectores de feministas pasaron a la lucha por ampliar la democracia, promoviendo el voto y el hacer más transparente y confiable el proceso electoral. Y pese a que no toda la izquierda mexicana estaba convencida de la transición a la democracia, la candidatura de Rosario Ibarra (un símbolo de la izquierda y no una feminista) a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (éste sí con una agenda feminista clara) expresó el surgimiento de nuevas actitudes y disposiciones respecto de la contienda electoral, especialmente por parte del llamado Movimiento Amplio de Mujeres, que incluía tanto a feministas como a mujeres del movimiento urbano popular. Antes del 6 de julio de 1988 un buen número de feministas llamó a votar por el Frente, pues implicaba un avance en la vida política y porque se esperaba que, si ganaba, le diera cabida a la voz de las feministas. Cuando ocurrió la “caída del sistema” mujeres de colonias y de organizaciones políticas, junto con mujeres feministas, integrantes de sindicatos y estudiantes decidieron enfrentar el fraude electoral desde una defensa de la legalidad democrática y formaron el Frente de Mujeres en Defensa del Voto Popular. Poco después surgieron las organizaciones Mujeres en Lucha por la Democracia (MLD), un frente plural, donde confluyeron mujeres de diversa formación política y profesional, especialmente militantes del Frente Democrático Nacional y algunas del Partido Acción Nacional (PAN), y la Coordinadora de Mujeres Benita Galeana, que reunió a mujeres del sector popular, a feministas que trabajaban con ellas y a sindicalistas.

Esas movilizaciones propiciaron que muchas feministas se interesaran por insertarse en la dinámica de la *realpolitik* y entonces surgió el problema de la representación: pese a que tener cuerpo de mujer no garantiza un pensamiento feminista ni un compromiso con las mujeres, es crucial que haya más mujeres en puestos de decisión política. Se introdujeron entonces los conceptos de *acciones afirmativas* y *masa crítica*, y la reivindicación con la que arrancaron muchos grupos feministas en los años noventa fue la de conseguir mayor número de candidaturas para mujeres.

Un veloz sobrevuelo sobre algunas de las acciones en ese sentido da cuenta de la importancia que tuvo dicha demanda. A principios de 1991 se llevó a cabo la Convención Nacional de Mujeres para la Democracia con la asistencia de mujeres provenientes de más de 30 organizaciones populares, feministas, partidarias y sindicales. En 1992 durante el VII Encuentro Nacional Feminista, el tema central fue el de la acción afirmativa, vía las cuotas. En 1994 se realizó –en el Museo de la Ciudad de México– un Encuentro de Mujeres Mexicanas, convocado por un grupo plural que “con voluntad cívica y solidaria” propuso a los candidatos que asumieran el compromiso de “promover el acceso de las mujeres a espacios de decisión en todos los sectores de la actividad nacional”. Ese año hubo dos candidatas a la presidencia: Cecilia Soto por el PT y Marcela Lombardo por el Partido Popular Socialista (PPS), ambas de izquierda pero sin una agenda feminista. Un grupo de feministas se constituyó el 4 de julio de 1994 como Ciudadanas en Movimiento por la Democracia (CMD), con el propósito de “Contribuir al proceso de transición a la democracia en México, promoviendo una mayor participación de las mujeres en los espacios de decisión de la vida pública nacional”. Unas feministas se encaminaron a formar sus APN, llamando a integrarse al proceso de transición democrática del país y privilegiando los acuerdos políticos entre las mujeres: Patricia Mercado con DIVERSA, Ana

Lilia Cepeda con Mujeres en Lucha por la Democracia; Laura Carrera con Mujeres y punto y Cecilia Loría, quien fue la primera que en 1996 logró el registro con un grupo mixto: Causa ciudadana.

A la efervescencia participativa se sumó un activo clima feminista por las diversas actividades preparatorias de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, que se llevaría a cabo en 1995, con varias feministas en la delegación oficial. Para organizarse de cara a Beijing surgió la coordinación Por un milenio feminista, que congregó a 260 organizaciones no gubernamentales de todo el país, es decir más de la mitad de las 500 registradas que para esas fechas trabajaban con mujeres.

Toda esta participación estimuló la necesidad de influir las políticas públicas, que se expresó básicamente en tres dimensiones. En primer lugar, el trabajo respecto a la violencia sexual, que culminaría con la promulgación de la Ley por una vida libre de violencia. La segunda dimensión es la relativa a la lucha por la despenalización del aborto, punto límite de la libertad y autonomía de las mujeres, y que se realizaría hasta 2007, cuando una coalición socialdemócrata de 5 partidos (PRD, PT, PRI, PANAL y Alternativa) despenaliza el aborto en la Ciudad de México. La tercera es el trabajo cultural –*performances*, literatura, videos, fanzines, fotografía, pintura, música, revistas– que las feministas siguen haciendo hasta la fecha (el cual no voy a tratar en este espacio).

Lo notable es que, al transcurrir los años, reivindicaciones originalmente feministas pasaron a ser demandas “ciudadanas”: las “cuotas”, el reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico, el cambio en los papeles asignados a hombres y mujeres y muchas más. Tuvo así lugar el proceso que Carlos Monsiváis denominó “contagio social” y que alude a la incorporación del discurso feminista en otros sujetos.

La necesidad de una reforma del Estado, llevó a instalar foros formales y espacios informales de debate sobre el tema. En enero de 1996 se realizó el Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado. El 8 de marzo de 1996 se realizó, en el zócalo de la Ciudad de México, la primera Feria de la Mujer, evento que se convertiría en un rito anual del movimiento amplio de mujeres. El grupo Ciudadanas en Movimiento por la Democracia llevó cabo la primera consulta sobre ciudadanía y mujer. El 21 marzo de 1996 se celebró el Congreso Feminista por el Cambio Social. Las feministas se dieron a la tarea de buscar a representantes de partidos, organizaciones sociales, gremiales y cívicas para discutir la posibilidad de concertar una gran alianza de cara a las elecciones de 1997. El 5 de octubre de ese año, se constituyó la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática, espacio verdaderamente plural, que fue vivido como un pacto, que elaboró una Agenda de las mujeres para las elecciones de 1997.

En 1996 el COFIFE incluyó por primera vez una recomendación para que los partidos políticos promovieran mayor participación de las mujeres y en sus listas de candidaturas no hubiera más de 70% de un mismo sexo. Como se trataba sólo una recomendación sin sanción, no fue cumplida. Una nueva reforma electoral llevó a que en las elecciones del 2003 se reglamentaran las cuotas para hacerlas exigibles en la lista plurinominal. El IFE se convirtió en un espacio privilegiado, de gran peso simbólico, a donde las feministas citaron a reuniones a los representantes de los partidos. Una de las primeras acciones fue convocada el 23 de junio de 1997, por DIVERSA, para que todos los partidos suscribieran un compromiso por la equidad

titulado “Avancemos un trecho”. Representantes de los seis partidos existentes en ese momento (PRD, PRI, PAN, PPS, PT y PVEM) se comprometieron a que sus fracciones parlamentarias impulsarían reformas legislativas sobre: 1] derecho a la no discriminación; 2] regulación más clara en materia de derechos y responsabilidades familiares; 3] no despido por embarazo y no al examen de ingravidez; 4] establecimiento de guarderías, y 5] violencia intrafamiliar. Acompañaron y suscribieron el acuerdo 188 mujeres (escritoras, artistas, políticas y activistas). Un mes después –el 24 de agosto–, en el mismo espacio del IFE, una colación de organizaciones de mujeres bajo el nombre de Poder femenino realizó una conferencia llamada “Sumando esfuerzos”.

En 1997 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionada para establecer la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, cuyo propósito sería promover una legislación con perspectiva de género.

Con el triunfo del PRD en la ciudad de México en 1997 muchas feministas pasaron a ocupar puestos en las estructuras partidaria y gubernamental de ese partido. El ingreso a la *realpolitik* supuso enfrentar el desafío de la profesionalización y en 1999 se creó el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir para capacitar a mujeres políticas y funcionarias.

En 1998 fue creado el Parlamento de Mujeres, comisión legislativa bicameral integrada por senadoras y diputadas federales, con el propósito de servir como instancia de reflexión, deliberación y promoción de una agenda legislativa y de políticas públicas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer y favorecer la democracia. Poco después, el gobierno federal sustituyó el Programa Nacional de la Mujer por la Comisión Nacional de la Mujer.

En 1999 feministas de APIS, SIPAM, Equidad de Género y el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir fundaron el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, asociación civil cuyo objetivo era el seguimiento del debate dentro de las Cámaras, para informar al movimiento de mujeres sobre el trabajo de los representantes políticos y la presentación de iniciativas de reforma a las leyes. La Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia hizo su campaña “Si la mujer no está, la democracia no va”, lema que surgió al calor de las manifestaciones callejeras.

En 2000 las feministas del Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad le plantearon a las candidatas a diputadas de todos los partidos la realización de “Un pacto entre mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la equidad”. Lo firmaron alrededor de 400 candidatas a puestos de elección popular de todos los partidos, excepto las del PAN.

En 2000 el nuevo gobierno panista transformó la Comisión Nacional de la Mujer en el Instituto Nacional de las Mujeres, y le dio fuerza al tema de la violencia hacia las mujeres.

En abril de 2002 el IFE impuso como obligación a los partidos políticos el cumplimiento de la cuota del 30% de mujeres y el resultado no tardó en notarse: de 16% de mujeres en 2000 se pasó a 21% en 2003. Como mecanismo transitorio, las cuotas tienen efectos perversos, como sucedió con las “juanitas” en 2006.

Para los comicios de 2006, pese a la gran movilización femenina, las feministas continuaron enfrentando el desafío de lograr que los partidos presentaran más candidatas y mejores agendas. También se dio la candidatura de una feminista: Patricia Mercado.

En 2007 se acuerda una nueva reforma electoral y se establece un 40% mínimo y 60% máximo para cada sexo. Este logro se instrumenta en las elecciones del 2012, con la contundente resolución del TRIFE que obliga a los partidos a cumplir la proporción en las listas plurinominales y uninominales.

En las elecciones de 2012 el PAN, designó una candidata, Josefina Vázquez Mota. La falta de apoyo, no sólo de los grupos de mujeres sino de su propio partido, la colocaría en tercer lugar.

Vemos, pues, que en el espacio electoral de la transición democrática la participación de las feministas que han venido luchando por la democracia electoral ha sido crucial. Su interés por el saneamiento democrático de la política, tanto en el fortalecimiento de una vigilancia ciudadana del quehacer público como en el papel prominente que han jugado las asociaciones civiles como grupos de interés, las feministas, través de variadas formas de acción colectiva, han contribuido a transitar hacia un país más democrático, estableciendo con frecuencia modelos de intervención y participación que han sido retomados por otras organizaciones. Más allá de sus opciones personales en la forma de hacer política las feministas han jugado un importante papel en la difusión de las aspiraciones democráticas con una actitud cívica que valora el juego democrático, el respeto al pluralismo y la aspiración por la transparencia electoral.

Pero la lucha por la defensa de los intereses de género y la profundización de la matriz democrática no siempre coinciden, al menos en la práctica. Pese a los espacios ganados, todavía hoy las mexicanas siguen subrepresentadas en la política, y sus necesidades e intereses básicos no figuran en las agendas de la mayoría de los partidos políticos. Persiste una enorme brecha entre la gran participación femenina en la base de los partidos y una muy escasa representación en los órganos de dirección. Aunque las cuotas ya son una medida obligatoria, hay casos, como el de las presidencias municipales, donde no operan. De ahí que el número de presidentas municipales no llegue al 8%. Con las gubernaturas estatales tampoco operan y ahí el porcentaje baja a cero.

Un gran conflicto en nuestra democracia es el desequilibrio de poder entre mujeres y hombres. El poder está mal repartido: las mujeres monopolizan el poder en el ámbito privado, mientras los hombres hacen lo propio con el poder público. Esto produce, a su vez, problemas de distinto orden, pero que inciden en la aspiración igualitaria de la democracia. La desigualdad social entre los sexos produce una discriminación de las mujeres que se legitima a través de los diversos canales institucionales y se reproduce en las dinámicas de socialización. Además de defender la irrenunciabilidad de cuestiones democráticas básicas, como las libertades en materia de conciencia y de derechos sobre el cuerpo, se requiere hacer efectiva la corresponsabilización de la vida familiar y la laboral. “Avanzar un trecho”, como se ha planteó hace años, tiene un límite si los varones no “avanzan” en sus responsabilidades de cuidado y trabajo doméstico. Por eso el lema “democracia en el país y en la casa” manifiesta que ahí también es preciso intervenir. Se perfila entonces la idea de paridad, y resulta significativo que en la reforma política de 2013 se concreta la demanda de paridad impulsada por las feministas, especialmente por la Iniciativa SUMA y la Red de Mujeres en Plural. Todavía están por verse los efectos de tal gesto simbólico.

INTERLUDIO 3. LA MÍSTICA DE LA MAMPARA

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

Me pide Ricardo Becerra unas notas sobre la democracia en México, me dice: sobre la democracia “realmente existente”. Y lo primero que pienso es que la broma tiene miga. Porque es verdad que en nuestro espacio público, cuando se habla de la democracia se hace con la misma reserva, con la misma actitud escéptica, casi resignada, con que se hablaba del régimen soviético –o parecida–. Significa que tenemos muy claras las limitaciones de nuestro sistema político. Pero significa también que tenemos una imagen ideal de la democracia, lo bastante clara para servir como término de referencia. Vale la pena reparar en ella, no es trivial.

Esa imagen, nunca del todo explícita, explica buena parte del diseño de las instituciones políticas, y explica también ese impreciso desencanto con la transición del cambio de siglo. El problema no es que el ideal sea excesivo, todo ideal es excesivo, imposible de realizar, sino que produce una forma muy característica de insatisfacción, acaso irremediable.

Es posible reconstruir, a grandes rasgos, la imagen ideal de la democracia, sobre todo a partir de las quejas que inspira el funcionamiento de la democracia “realmente existente”. Me llama la atención en particular un rasgo. Para nuestra idea, no se trata sólo de votar, y que los votos se cuenten, sino de una manera de votar. En las elecciones que imaginamos, individuos racionales, conscientes, responsables, bien informados sobre las alternativas, los programas, toman una decisión absolutamente personal, con entera libertad. Todo lo que se aleje de ese modelo nos parece por lo menos sospechoso, si no fraudulento. Ya no se trata de que no se cuenten correctamente los votos, sino que el proceso por el que se llega a votar está viciado: porque los votos han sido inducidos por la televisión, porque han sido comprados, porque obedecen a una lógica corporativa, clientelar, porque son producto de la ignorancia. Y nos quejamos, en eso consiste el desencanto de nuestras elites, de que no hay ciudadanos –y por eso esta democracia es triste–.

La mampara que se instala en las casillas electorales es la representación material más exacta de esa idea de la democracia. Resguarda el momento en que a solas con su conciencia el individuo hace su elección, cruza una boleta. Pero el resto de las precauciones legales están pensadas con el mismo propósito, que los individuos lleguen cada uno por su cuenta a la casilla, bien informados, conscientes todos de sus intereses, de las opciones, y que decidan sin ninguna otra presión.

Esa idea del voto está implícita en la justificación del arreglo institucional, porque es la manera más sencilla de procesar las decisiones colectivas, y la única que nos parece convincente, porque en el plano normativo no hay otro apoyo posible para el sistema democrático, más que los derechos individuales. En el lenguaje moral al que estamos acostumbrados, las decisiones mayoritarias son legítimas, siempre que se respete el criterio de un hombre, un voto. Adicionalmente, la imagen nos resul-

ta verosímil porque se corresponde con la antropología neoliberal, que configura el sentido común de nuestro tiempo.

Ahora bien, aunque la idea sea necesaria en esos términos, es muy inexacta como explicación del voto. Es claro que no se vota así. Y todos sabemos que no se vota así, que esa escena originaria del individuo responsable e informado que decide en soledad, según sus intereses, es una fantasía, como la del consumidor que acude al mercado para comprar el bien x al precio p . Son explicaciones estilizadas, abstractas, convincentes pero irreales –mitológicas–.

Veamos. Desde luego que existe ese momento individual, en que el ciudadano se encuentra materialmente solo tras la mampara, y marca su voto. Pero la participación, la formación de la voluntad colectiva, la representación, siguen otra pauta, necesitan otras mediaciones. Pongámoslo así: en el momento en que un individuo se encierra tras la mampara, se encierran con él sus padres, sus hijos, su familia política, sus vecinos, sus compañeros de trabajo, su jefe, el líder sindical, el agitador con el que está negociando la regularización de su terreno, y bastante otra gente más. Y por eso sabe cómo votar, y puede sentirse representado.

La distancia entre el ideal normativo de la ciudadanía, y la realidad del orden político no debería sorprender a nadie. La realidad será siempre más y menos, y otra cosa, diferente del modelo abstracto que empleamos para darle sentido, y eso no tiene nada de raro. El problema es que dondequiera que se deja ver la realidad concreta del orden político, nos resulta inaceptable: regalos, favores, acarreo más o menos abiertos, negociaciones, decisiones de voto colectivas, todo inaceptable. Y por eso la democracia nos parece deficiente. Las formulaciones más elaboradas apuntan a la cultura política, otras se limitan a señalar a caciques, acaparadores, mafiosos.

Bien: todo eso es verdad. Existen los caciques, los acarreo, y las prácticas adquieren sentido en una cultura que no es la del individualismo ingenuo. Pero no son deformaciones de la democracia, sino las formas concretas de su despliegue en México. Hemos resuelto, desde hace ya casi dos decenios, el problema de contar los votos, y proteger unos cuantos derechos políticos. No tiene sentido pretender que esa pequeña porción de nuestro aparato institucional pueda poner entre paréntesis todo el resto del orden social. Podemos acreditar la identidad de los ciudadanos, garantizar un padrón exacto, fiable, procurar mínimos de equidad en la competencia entre partidos, cierta moderación en la publicidad, y podemos organizar el funcionamiento de las casillas, y los votos se cuentan, y se suman. Nada de eso, ni todo ello junto, produce individuos autónomos, que respondan tan sólo a su interés individual, de manera transparente, responsable, informada. Nada de eso basta para borrar la estructura de nuestro orden político –ni habría por qué esperarlo–.

Todo lo anterior quiere decir que la contradicción es inevitable: nuestro orden político no es como nuestro ideal normativo supone que debería ser. Ni el nuestro ni el de ningún otro país del mundo, dicho sea de paso. Eso permite que desde la idea de la ciudadanía se critiquen prácticas, relaciones, jerarquías. Pero también pone en entredicho al orden institucional.

Vuelvo al tema, para tratar de orientar el argumento en otro sentido. En las lamentaciones por las deficiencias de nuestra democracia hay implícita la idea de un modo de votar: individualista, racional, autónomo, que cristaliza en lo que he

llamado la mística de la mampara, y hay también implícito un modelo de la ciudadanía, que siempre resulta excesivo, comparado con el comportamiento de la gente común. El resultado es que vemos clientelas y caciques, corporaciones, comunidades, formas colectivas de participación, y echamos de menos a los ciudadanos, individuos en grado heroico, y en general entendemos que se trata de un problema de cultura cívica, que habría que remediar con alguna forma de educación ciudadana.

No es nada nuevo. Nos hemos tropezado con el problema en los últimos quince o veinte años, pero siempre ha estado ahí. Desde el siglo XIX hay la tendencia a idealizar al ciudadano, como modelo cultural, a la par que se menosprecian las formas concretas de participación y de acción política de la sociedad mexicana. Seguramente no tiene remedio, porque no tenemos un idioma normativo en que pueda decirse eso otro. Pero conviene tener claro en qué consiste ese desfase.

Puesto en una nuez, mi argumento es como sigue. No hay una contradicción insalvable entre clientelismo y ciudadanía, porque puede haber formas colectivas de ejercer los derechos políticos, incluso esas formas colectivas pueden ser la única opción para ejercer derechos políticos. Pensar que sean siempre sistemas de subordinación es simplificar demasiado las cosas, innecesariamente. El ciudadano que actúa individualmente, amparado por la ley, para ejercer sus derechos y defender sus intereses es una posibilidad teórica que para la mayor parte de la sociedad mexicana resulta bastante remota. Y eso no significa que los votos sean irrelevantes, ni los mecanismos para garantizar la transparencia de los procesos electorales. Ni que sea irrelevante la mampara.

Si dejamos de lado, de momento, las consideraciones normativas, el problema básico en el funcionamiento de nuestra democracia no es que haya mediaciones para la formación de la voluntad colectiva. Esas mediaciones son las que hacen significativa la representación política en cualquier parte, más allá de la ilusión de la ciudadanía individualista. El problema es el deterioro, la fragmentación, el descrédito de las mediaciones –sea el SNTE, los gobernadores, los obispos, o los contrabandistas de drogas.

En un texto clásico Rafael Segovia comparaba a las corporaciones del PRI con plantas trepadoras que habían ido cubriendo el edificio del Estado, hasta formar una red tan estrecha, tan tupida, tan intensamente arraigada en los muros del edificio, que termina por ser la estructura misma de la construcción, de modo que arrancarlas significaría destruir el edificio. Creo que la imagen describe bien nuestro predicamento. En los últimos treinta años el país ha atravesado por una transición productiva que ha acentuado las desigualdades regionales, laborales, de ingresos, una transición institucional que ha producido un Estado mucho más rígido, más frágil, y finalmente más débil, y una transición política, que ha modificado las formas de representación y participación –ha dado un nuevo peso a la dimensión electoral, ha desautorizado otras–. A pesar de que queramos verlo con optimismo, como un tránsito hacia la modernidad o algo parecido, la verdad es que el proceso es todavía bastante confuso, y no está claro que haya un punto de llegada medianamente estable.

Para entender el funcionamiento de la democracia, lo que significan los votos, la capacidad que tienen los votos para originar gobiernos legítimos, firmes, tenemos

que preguntarnos por las mediaciones –las que materialmente producen la representación–. Y preguntarnos de qué manera se están reconstruyendo, o no. Y en qué medida pueden ser asimiladas por los procedimientos electorales, un hombre, un voto.

Más allá de la ideología, tras la mampara hay una multitud. La legitimidad de la democracia depende del orden, de la eficacia de esa multitud.

INTERLUDIO 4. CLIENTELISMO Y COACCIÓN

MARIANO SÁNCHEZ TALANQUER

Es un lugar común que las formas clientelares de vinculación entre Estado, partidos y sociedad persisten en la joven democracia mexicana. El proceso de democratización pluralizó al Estado y sus intermediarios. Los espacios de competencia y participación se multiplicaron, y con ello la complejidad social y la diversidad de intereses y visiones encontraron mejor reflejo en los órganos de representación. No obstante, la derrota del partido hegemónico en las urnas no significó la erradicación de los vínculos clientelares que dieron forma al sistema de representación y permitieron la gobernabilidad durante el régimen autoritario.

En retrospectiva, por supuesto, no había por qué esperar que así fuera. Como en otras esferas, las expectativas depositadas en la instauración de un régimen político democrático eran desbordadas. La democracia trajo lo que tenía que traer, que no es para menos: las libertades se ensancharon, y la decisión de quién gobierna se procesa a través de elecciones libres y razonablemente equitativas. Pero ahora sabemos bien que eso no es sinónimo de formas “modernas” de relación política, ni conlleva la supremacía de la institucionalidad formal del Estado, impersonal y uniforme, sobre las estructuras informales de representación y gestión de intereses sociales.

Con todo, el acceso de distintas fuerzas políticas a los cargos públicos y el cambio en el modelo de desarrollo iniciado en los años ochenta sí provocaron cambios importantes en las relaciones clientelares. Como el Estado mismo, éstas se pluralizaron. Con la transición, la oposición ganó el acceso al gobierno, pero perdió el capital moral que dependía, precisamente, de su posibilidad de encarnar una política fincada en convicciones, ajena a componendas y clientelas, es decir, al funcionamiento del Estado. El ejercicio del poder, y con ello la mediación clientelar, dejaron de ser patrimonio exclusivo del PRI.

Al mismo tiempo, los arreglos clientelares debieron adaptarse a una realidad distinta: una sociedad más informada, urbanizada y políticamente diversa, pero también más expuesta a las fuerzas del mercado, más informal y menos controlada por las estructuras corporativas tradicionales del autoritarismo posrevolucionario. La distribución de bienes y el acceso a los servicios en clave clientelar, a cambio de apoyo y obediencia, fueron un sello distintivo de la economía política del PRI. No obstante, el arreglo corporativo-clientelar estaba fuertemente ligado al modelo estatista de desarrollo. Su remplazo por un modelo basado en el mercado, con todo y repliegue del Estado, prometía desvanecer las relaciones clientelistas, y así dar paso al ejercicio pleno, sin ataduras, de la ciudadanía democrática.

Sin embargo, en su nuevo hábitat, las relaciones clientelistas simplemente mutaron. En plena democratización, los partidos de todo signo debieron encontrar formas de vincularse con la sociedad, articular sus intereses y traducirlos políticamente en un entorno económico generalmente adverso, marcado por la crisis, la precarización del trabajo, el adelgazamiento del Estado y la erosión de los mecanismos

tradicionales de protección social. Mientras tanto, otros sustentos seculares del clientelismo no cambiaron. La competencia electoral se volvió pareja, a veces intensísima, pero siempre sobre el trasfondo de una sociedad insuficientemente protegida por políticas de bienestar, crónicamente desigual, y un Estado con agudas debilidades fiscales y burocráticas.

Vale la pena el recuento para poner en perspectiva las manifestaciones del clientelismo en los procesos electorales de la era democrática, y lo que sobre eso se imagina. Desde las mesas del capital, o las dirigencias de los partidos políticos en la derrota, es fácil construir una imagen de enormes subastas de votos y acarreo de votantes autómatas –por parte de los adversarios, claro está–. La idea es por supuesto una caricatura, pero cumple una función importante. Ofrece una versión de cómo transcurren las elecciones más allá de la experiencia propia en la casilla, que hace eco con opiniones extendidas, como que la clase política toda es corrupta, que hace mal uso de los recursos públicos y aprovecha la falta de “educación” o “cultura política” de la gente. También permite explicarse fácilmente por qué ganan los que ganan.

Para los candidatos y partidos derrotados, la imagen del votante comprado tiene un valor político y simbólico crucial. La operación retórica, según la cual la derrota electoral propia se explica por la compra de votos del contrario, consiste en partir al electorado en dos: de un lado, los votantes conscientes, que han alcanzado la madurez ciudadana y votado por razones correctas, con el interés general en mente; del otro, un grupo que se ha dejado corromper, en el mejor de los casos engañar, y que ha cedido a intereses o necesidades materiales particulares y cortoplacistas –el voto por una despena.

No importa que esta construcción maniquea dañe la credibilidad de las elecciones o menosprecie en la práctica a personas concretas, quienes, con sus razones, hicieron fila para votar el domingo (y a las que, en teoría, se aspira a representar). El votante comprado, aunque ignorante y más bien pobre, es siempre una abstracción sin identidad bien definida. Lo importante es que recurrir a él permite sembrar las dudas, restar puntos al adversario y ofrecer una explicación para salvar políticamente la derrota.

No quiere decir esto que partidos y gobiernos no hacen esfuerzos de todo tipo por llenar las plazas, atraer voluntades y llevar votantes a las urnas, incluyendo el reparto discrecional de recursos públicos y privados. Pero todo ello se combina con campañas en los medios de comunicación masiva, construcción de diagnósticos sobre los males públicos, promesas para adoptar o expandir tal o cual programa o reorientar las políticas estatales, evaluaciones del desempeño de los gobiernos y la reputación de los candidatos, repetición de eslóganes, etcétera. Y en todo eso, claro está, los partidos también se esfuerzan, porque resulta que conseguir adeptos, obtener el consentimiento e interpretar las demandas sociales tiene su chiste, y los votantes no actúan como autómatas. De modo que difícilmente puede reducirse el comportamiento de los electores a grandes transacciones de compra-venta, como sea que eso se imagine, sin caer en la caricatura.

En el fondo, la denuncia de “la compra de votos” encierra una visión, no siempre clara o bien articulada, de lo que debe ocurrir dentro de la mampara. La intuición es que los intereses meramente particulares deben dejarse en la puerta, y hay que votar con la mira puesta en las necesidades colectivas. Intercambiar el voto por una

bolsa de frijol, dinero, o lo que sea, es la versión más perversa de la corrupción ciudadana, en el sentido clásico. Se trata de una idea por lo demás poderosa: históricamente, las críticas a la institución del voto secreto se fundaron justamente en la protección que otorgaba al interés particular. Los asuntos públicos se dejaban a la aritmética de motivaciones puramente egoístas. La idea del votante comprado se contraponen así a la del ciudadano virtuoso, rousseauniano, quien resiste toda tentación particularista o de grupo y escucha dentro de sí a la voluntad general.

El problema es que, por diseño y con buenas razones, el sistema representativo moderno permite decidir el voto con los motivos que sean. La igualdad política supone que cada voto vale lo mismo, y también que cada uno es libre de fundarlo en lo que le parezca más conveniente. Lo cual nos lleva a la discusión de los procedimientos. La transición democrática significó que, en el ámbito electoral, la política clientelista debió enfrentar barreras institucionales más sólidas. Pocas esferas de la vida pública sufrieron una transformación tan dramática en los últimos decenios del siglo veinte mexicano como la organización y vigilancia de los procesos electorales. En el camino se incluyeron múltiples protecciones al secreto del voto, el antídoto institucional por excelencia contra los vínculos de control clientelista en las elecciones.

Como forma de política distributiva, el clientelismo posee dos características centrales: la distribución de beneficios materiales conforme a criterios particularistas y discrecionales, no formalizados ni sujetos al escrutinio público, y el condicionamiento de estos beneficios al apoyo político de quienes los reciben. El voto secreto ataca directamente este segundo aspecto, el núcleo coercitivo de los vínculos clientelistas.

En efecto, el acto electoral, regulado en la democracia mexicana hasta el mínimo detalle, contempla a cada paso mecanismos para asegurar la autonomía del elector y evitar la coacción: control estricto sobre la distribución de la boletas electorales, mamparas individuales y aisladas para la emisión del voto, supervisión de ciudadanos, representantes de partido y observadores durante el transcurso de la votación. Así, la activación de reglas y procedimientos electorales imparciales, como parte del proceso democratizador, amplió la libertad de los votantes y obstaculizó el funcionamiento de las estrategias clientelares. La soledad de la mampara expresa, al tiempo que protege, la igualdad política y la autonomía de los ciudadanos en las votaciones, independientemente de su posición social.

Aunque a veces resulte fácil pasarlo por alto, hoy partidos distintos ganan elecciones en todos los niveles de gobierno, pese a la subsistencia de formas de vinculación clientelar. Los ciudadanos viven inmersos en una densa red de relaciones y asociaciones sociales que influyen en el comportamiento político y que sirven para obtener representación, acceder a beneficios y servicios del Estado, y así mantener el consentimiento y la gobernabilidad. En el camino se construyen lealtades políticas, vínculos de corte más o menos clientelar, personalista o ideológico-programático, sin que la realidad se ajuste de manera nítida a las categorías conceptuales. Así transcurre la intermediación entre Estado y sociedad, y como las elecciones no se presentan en el vacío, en ellas vemos reflejadas las relaciones sociales propias de un país marcadamente desigual, gobernado por instituciones estatales incapaces de ejercer un dominio continuo, burocrático y uniforme sobre el espacio social.

En todo caso, el acceso a los cargos representativos está lejos de reducirse a un mercado de votos o una competencia de naturaleza clientelar, porque clientelismo

y representación “moderna” se funden en la práctica y nadie sabe a ciencia cierta qué hace el elector en la mampara. El surgimiento de un sistema de partidos programáticamente estructurado y relativamente estable, habitado por grandes partidos con diferencias ideológicas visibles, es una prueba de la existencia de vínculos no sólo clientelistas entre partidos y votantes. La movilización del electorado a partir de lealtades programáticas, difusión de logros, o detalles de imagen se ha convertido en una realidad. No obstante, la retórica sobre las “clientelas” y la “compra de votos”, poco correspondiente con el clientelismo en sí, sigue su propia lógica política, como parte del repertorio de estrategias partidistas.

Puede decirse entonces que el fenómeno clientelar se manifiesta en la competencia política, pero su núcleo se halla fuera de la arena electoral y de su regulación. El problema del clientelismo es el de la exclusión social, las administraciones públicas no profesionalizadas, la falta de transparencia y rendición de cuentas, la insuficiencia de la protección social. Se trata de debilidades estructurales del Estado y de la democracia mexicana, que atraviesan las divisiones partidistas. Los espacios de intercambio clientelar se reprodujeron tras la democratización, y no gracias a ella, debido a lo que en México es necesario hacer para alcanzar un bienestar material mínimo, ejercer derechos supuestamente universales, y acceder a recursos y servicios que no alcanzan para todos. Allí se encuentra la condición necesaria para la reproducción del clientelismo como forma de distribución e intermediación. La organización electoral erige barreras contra su influencia en los comicios, pero solamente una operación activa de modernización burocrática y, sobre todo, de inclusión social, puede neutralizar la política clientelar.

Los vínculos clientelistas entre partidos y votantes socavan la democracia porque debilitan el control de los ciudadanos sobre las políticas estatales y la calidad de la representación. Cuando el voto es intercambiado por un beneficio, deja de ser un instrumento para evaluar retrospectivamente las acciones y el desempeño de los gobiernos, expresar preferencias de política, o participar en la formulación de mandatos democráticos. Como consecuencia, la política pública puede desvincularse de los intereses de los grupos sociales en los que se concentran los intercambios clientelistas. Partidos y gobiernos pueden movilizar apoyo, mantener el consentimiento, y reproducir la autoridad política sin universalizar el acceso al Estado ni desarrollar compromisos programáticos redistributivos amplios con sectores sociales marginados.

El clientelismo existente en la democracia mexicana, distinto de la retórica que lo rodea, es en suma un recordatorio de sus déficits sociales. La historia de la erradicación del clientelismo en las democracias avanzadas gira en torno a la expansión de los derechos sociales y las políticas universales de bienestar. En las antípodas del clientelismo se encuentra la política distributiva programática, caracterizada por la distribución incondicional de beneficios de acuerdo con criterios públicos, transparentes y formalizados. La política clientelar es así inversamente proporcional a la disponibilidad de redes universales de protección social. El sustrato de los vínculos y estructuras de mediación clientelista se desvanece cuando el acceso a condiciones mínimas de bienestar, a los servicios públicos, al empleo formal y estable no son privilegio ni recompensa. Es decir, cuando los derechos políticos y civiles se complementan en la práctica con derechos de ciudadanía social.

III. IMAGINACIÓN, VIOLENCIA Y CIUDADANÍA. EL TRÁNSITO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMBIO DE SIGLO

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

INTRODUCCIÓN

La transición democrática, es decir, el arreglo político e institucional que permitió la alternancia del año 2000, es sólo una parte, una de las dimensiones del proceso mucho más largo del cambio de régimen –que supone una transición productiva, institucional, demográfica, cultural–. Es un periodo confuso, de tendencias contradictorias, que no resulta fácil de caracterizar. Pero sí parece claro que para entenderlo conviene buscar una perspectiva más amplia que la que ofrecen las elecciones, la competencia de los partidos, el sistema electoral. Y lo mismo vale para entender lo que ha pasado con los derechos humanos en los decenios del cambio de siglo.

Normalmente, cuando se pregunta por la situación de los Derechos Humanos es un país se piensa en las violaciones más graves, en el derecho a la vida, a la integridad física, se piensa en torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales. En México hoy se trata de las secuelas de la guerra contra las drogas. Pero ésa es sólo una parte de la historia.

Los Derechos Humanos fijan los límites del poder del Estado, y de todas las demás instituciones, también establecen el alcance de la autonomía individual, fijan responsabilidades, obligaciones, son un repertorio heterogéneo de reglas, imperativos, aspiraciones, de límites nunca del todo claros, que en conjunto sirve para estructurar la relación entre el Estado y la sociedad. Ahora bien, esa estructura es un hecho político, contingente, que supone un modo concreto de equilibrar los varios paquetes de derechos que hay en el complejo: derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales –y que no son necesariamente compatibles.

El tema es bastante conocido, pero no está de más recordarlo. Los derechos de las varias generaciones, como se les llama, provienen de fuentes distintas, no se suman directamente a los anteriores. Los derechos políticos, por ejemplo, no se suman a los derechos civiles, sino que añaden una nueva dimensión a la ciudadanía. Los derechos económicos y sociales tienen su origen, de hecho, en una crítica del modelo liberal de ciudadanía. Y así el resto. Si se pretende afirmar de un modo absoluto casi cualquiera de los derechos, tarde o temprano entrará en colisión con alguno de los otros: piénsese en el principio mayoritario, en el derecho a vivir según la propia cultura o el derecho de propiedad, por ejemplo. Las inconsistencias no tienen mayor importancia, pero sí obligan a encontrar un arreglo práctico, una configuración concreta, que ponga el acento en unos u otros.

Ese arreglo básico, el modo de articular los diferentes derechos, es lo que se ha modificado en México con el cambio de régimen. Mejor dicho: en eso precisamente consiste el cambio de régimen.

EL ANTIGUO RÉGIMEN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La mayor parte de los Derechos Humanos reconocidos por la legislación mexicana están en los primeros veintinueve artículos de la constitución, que forman el capítulo que se llamaba de “garantías individuales”. Pues bien, en los últimos quince o veinte años han sido reformados todos, excepción hecha de los que establecen la libertad de trabajo, el derecho de petición, el de asociación, y la exclusión de títulos nobiliarios.¹ No han sido reformas menores. En 2001, por ejemplo, se modificó por completo el artículo segundo, en lugar de las dos líneas en que se prohibía la esclavitud se incorporaron tres páginas para detallar los derechos de los pueblos indígenas. En 2011, se incluyeron en el artículo primero los tratados internacionales como criterio de interpretación de los derechos.

No es una cuestión formal. No se trata de la letra de la ley, aunque la letra importa mucho. El cambio de régimen supone un cambio en la estructura del vínculo político fundamental –que se significa con las reformas legales–. Creo que vale la pena explicarlo un poco.

El Estado revolucionario mexicano fue siempre un Estado débil. Autoritario, paternalista, entrometido, pero débil. No se notaba esa debilidad, o no resultaba evidente, porque quedaba opacada por el ostentoso poder del presidente de la república –y de gobernadores, diputados–. Pero precisamente ese poder, ese margen de arbitrariedad, porque se trataba de eso, era uno de los síntomas más obvios de la debilidad del Estado. A riesgo de simplificar demasiado, se puede decir con una fórmula: el Estado mexicano era débil porque la clase política era fuerte.² Porque la clase política era capaz de mediatizar, condicionar el ejercicio de la autoridad del Estado, y negociar el incumplimiento selectivo de la ley, como factor del orden político.

Dada esa configuración: Estado débil, clase política fuerte, resulta lógico que el acento estuviese siempre en los derechos económicos y sociales, es decir, en la *vis* redistributiva, en la oferta material, en particular el reparto agrario, las condiciones laborales, el salario, la educación, la salud (por eso hay calles, plazas, colonias, que se llaman Artículo 123, Artículo 27, Artículo 3). Era el recurso básico de legitimación del régimen. Pero no sólo eso. Las formas de organización para el ejercicio colectivo de los derechos económicos eran indispensables como instrumento político: ejidos, sindicatos, corporaciones.

También hubo siempre un sistema bastante eficaz de protección de derechos civiles, de los derechos de propiedad, mediante el amparo, aunque algunos de ellos, la libertad de expresión por ejemplo, estuviesen mediatizados en la práctica. En términos generales, los que quedaban relegados eran los derechos políticos. Puesto

¹ El artículo 5, que establece la libertad de trabajo, fue reformado por última vez en 1992, pero en lo sustantivo remite al 123, que ha sido reformado en 2008 y 2009. El título del capítulo fue modificado en 2011, es actualmente: “De los Derechos Humanos y sus garantías”.

² No es el lugar para abundar sobre esto. En lo fundamental, sigo las ideas de Joel Migdal (*Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2011). Me he ocupado en particular del caso mexicano en: Escalante, “Menos Hobbes y más Maquiavelo. Notas para discutir la debilidad del Estado”, en Fernán González (ed.) *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, cultura e instituciones en regiones afectadas por conflicto armado*, Bogotá, Cinep, 2008.

en términos muy simples, en su estructura básica, el vínculo político del antiguo régimen era paternalista, autoritario y corporativo, favorecía sobre todo las formas colectivas de ejercicio de la ciudadanía, y el contenido sustantivo de algunos derechos. Y resultó bastante eficaz durante casi cuatro decenios.

A fines de los años setenta comienza el largo proceso del cambio de régimen, orientado por el impulso de tres vectores fundamentales, asociados todos ellos a una transición global, producto de la crisis del petróleo, el auge del neoliberalismo y los procesos de democratización del fin de la guerra fría.

El primer vector es el deterioro de los derechos económicos y sociales, en cuya crisis convergen varios procesos. En primer lugar, la inflación, el estancamiento productivo, la inestabilidad, el déficit fiscal, la recurrencia de las crisis que hacen cada vez más difícil mantener, no se diga ya ampliar ni mejorar la calidad en la oferta de bienes y servicios públicos, ni mantener tampoco el poder adquisitivo de los salarios. En segundo lugar, el descrédito de los sindicatos, las confederaciones y prácticamente todas las organizaciones del régimen, cada vez más anquilosadas, oligárquicas, ineficaces, con una dirigencia envejecida, que ya no ofrece resultados. Y finalmente, el creciente desprestigio de lo público, en todos los terrenos, como efecto del momento neoliberal³. Para fines de los años ochenta, los derechos económicos parecen más un obstáculo, un lastre, mucho más bajo las formas que adquieren en el régimen posrevolucionario.

El segundo vector es la nueva sensibilidad global con respecto a los derechos civiles, las libertades en general, las garantías procesales, y desde luego el derecho a la vida y a la integridad. El tono lo pone la nueva retórica a favor de los Derechos Humanos del presidente de los Estados Unidos, James Carter. Pero está también, con la misma importancia, si no más, la condena internacional de las nuevas dictaduras latinoamericanas: la denuncia de las desapariciones, las torturas, que en México despierta ecos de la represión del movimiento del 68, del episodio del Jueves de Corpus de 1971, de la “guerra sucia”. El resultado es que la zona más oscura del régimen, la operación de las policías, y del conjunto de los cuerpos de seguridad, que en general había permanecido al margen de la discusión pública, aparece de pronto en el centro de la vida pública, como factor de desgaste que no es posible obviar.

El tercer vector, obviamente asociado a los anteriores, es la exigencia de democratización. Es claro que el modelo en un primer momento es la transición española, tras la muerte de Franco. En adelante, la presión aumenta conforme se normaliza la idea de la “transición a la democracia” como paso prácticamente inevitable, a partir del fin de las dictaduras del Cono Sur y de la disolución de los regímenes socialistas en Europa.

³ Sobre el auge del modelo neoliberal, me parece particularmente útil el libro de Christian Laval y Pierre Dardot, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal* (Barcelona, Gedisa, 2013). También la más conocida historia de David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid, Akal, 2007).

LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL

Todo lo anterior contribuyó para que a fines de los años setenta, y en los años ochenta, se produjese una auténtica crisis de legitimidad del Estado mexicano. Por muchas razones, lo más notable, y cada vez más, porque era fácil de ver para cualquiera dentro y fuera del país, era el problema de la democracia política, el problema de la representación: el pluralismo, el respeto del voto, la alternancia. Pero era el conjunto de la configuración política del antiguo régimen la que estaba en entredicho.

El presidente Miguel de la Madrid adoptó la bandera de la “renovación moral de la sociedad” para anunciar que se hacía cargo de los escándalos de corrupción de las administraciones anteriores. El problema es que una solución institucional: permanente, eficaz, sistemática, de la corrupción implicaba fortalecer al Estado en detrimento de la clase política —es decir, en la práctica, hacer más frágil al régimen. La política de ajuste, obligada por la crisis de la deuda, y los acuerdos firmados con el FMI, hicieron más difícil todavía la legitimación material. La elección de 1988 fue el aldabonazo público para la transición. Pero estaba ya planteada entonces la necesidad de una modificación radical del vínculo político constitutivo del régimen, para sustituirlo por otro más afín al modelo neoliberal.

La dificultad estaba en que cada paso que se daba en esa dirección contribuía a debilitar el arreglo político, de cuya autoridad dependía la transición. La postergación de los derechos económicos y sociales tenía que enajenarle el apoyo de una parte de electorado, también de muchos intermediarios. Pero ésa era sólo una parte del problema. En general, el nuevo régimen, el que se quería asentar, necesitaba que cambiasen prácticas, usos, inercias de la clase política, necesitaba reducir los márgenes de arbitrariedad para dar pábulo a la nueva idea de la ciudadanía.⁴ No era nada sencillo, sirven de testimonio las asperezas en la relación del presidente Zedillo con el PRI. Por eso fue necesario diseñar dos grandes cauces institucionales para la transición.

El primero de esos cauces fue el nuevo sistema de protección de los Derechos Humanos. No es fácil exagerar su importancia. En primer lugar, la institucionalización significa reconocer una deficiencia grave en ese terreno, y la necesidad de ponerle remedio. Pero es igualmente importante que su funcionamiento dependa de quejas individuales. Hubo varios intentos de darle forma, el primero en febrero de 1989. El mecanismo se incorporó a la constitución (como una adición al artículo 102), en 1992. Las variaciones no afectan a lo sustantivo, es desde un principio un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, con capacidad para “formular recomendaciones públicas, no vinculatorias”.

La figura del “defensor del pueblo” suele definirse en esos términos, en todas partes: un órgano autónomo, libre de la burocracia judicial, pensado para vigilar a

⁴ Lo había visto muy tempranamente, con claridad meridiana, Rafael Segovia: “la multiplicación y diversificación de los grupos sociales y económicos ha dejado a lo largo del camino modernizador una teoría de residuos institucionales engastados en el aparato estatal. Tratar de librarse de ellos equivale a arrancar una planta trepadora que sostiene el viejo edificio que en parte ha destruido”, Segovia, “La crisis del autoritarismo modernizador” (1974), en *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 53.

las autoridades, pero como recurso “no jurisdiccional” –para evitar una crisis institucional permanente.

Ahora bien, por definición, una institución diseñada así no puede ocupar el centro de la escena pública salvo de manera muy limitada, temporal, bien circunscrita, para señalar defectos concretos. Porque su eficacia depende en mucho del prestigio de quien la encabeza, y del peso de sus recomendaciones en la opinión pública, puesto que las autoridades no están obligadas a aceptarlas –ni a nada concreto, salvo “fundar, motivar y hacer pública su negativa”, cuando decidan no hacer caso–. O sea, que si no hay presión política, las recomendaciones pueden quedar en eso. Obviamente, con el paso del tiempo, al aumentar el número de las recomendaciones, hasta llegar a los varios cientos, sin contar las de las comisiones estatales, su efecto es cada vez menor, hasta que se vuelven irrelevantes.

El sistema no jurisdiccional, la defensoría del pueblo, no puede de ninguna manera sustituir al sistema de administración de justicia ni acompañarlo de manera permanente –salvo para señalar casos excepcionales–. Porque es su carácter excepcional el que puede hacerlo útil. Eso significa, dados los defectos que pusieron en evidencia las comisiones de derechos humanos, y que eran las que cabía esperar, que su trabajo tendría que haber sido secundado por un proceso de reconstrucción institucional de las policías, del sistema de procuración de justicia, y del poder judicial de paso. Pero no se hizo nada de eso. Y de aquellos polvos, estos lodos.

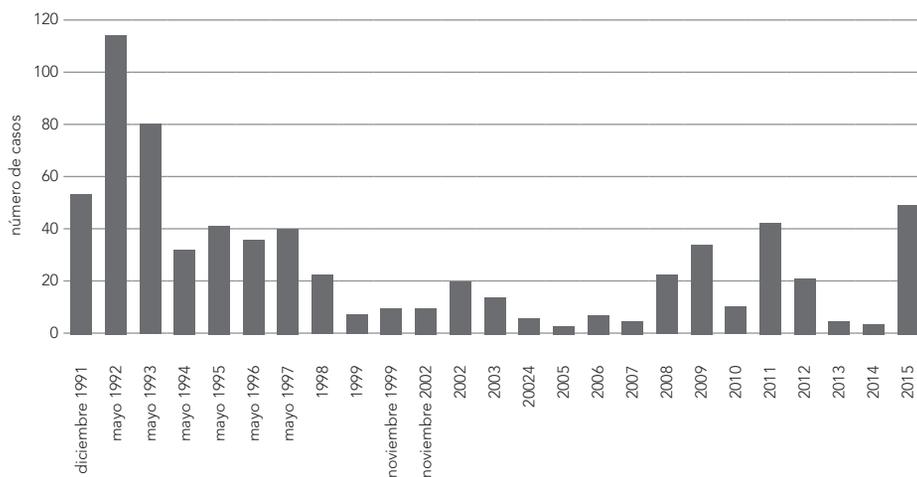
De hecho, no hubo un análisis sistemático de lo que las recomendaciones revelaban sobre el funcionamiento del Estado, acaso porque se supuso que se trataba siempre de casos aislados, más o menos excepcionales, producto de la corrupción en el sentido más craso, voluntarista. No era eso. Ni un problema sólo de leyes ni de moralización. En particular, las recomendaciones dirigidas a las policías, a la procuraduría, a los agentes del ministerio público, revelaban la existencia de un sistema de procuración de justicia sumamente deficiente, pero integrado, consistente y perversamente funcional, un sistema falto de personal capacitado, falto de recursos, que dependía de soluciones informales y del recurso sistemático de la tortura.

En lo que se refiere a la tortura en particular sí se hicieron otras cosas. El trabajo de las comisiones de derechos humanos se acompañó de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, promulgada en diciembre de 1991, y la reforma del Código Federal de Procedimientos Penales, de enero de 1994, que explícitamente se refiere a “incomunicación, intimidación o tortura”. Si se mira el registro de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la evolución es bastante clara (gráfica 1).

En los primeros años, las quejas por tortura se cuentan entre las tres más frecuentes de las que recibe la Comisión, en la segunda mitad de los noventa ocupan ya el vigésimo lugar, en 2005 están en el número 91. La disminución es sensible, no necesita comentario.⁵ Pero es igualmente claro que la tendencia se revierte a partir de 2008. Volveremos a ello más adelante.

⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades* del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005, p. 45 <www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anauales/2005.pdf>.

GRÁFICA 1. DENUNCIAS POR TORTURA



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante, información de Andrea Villasís, a partir de los informes anuales de la CNDH.

Aunque sea bastante sabido, no sobra recordar que ni la policía ni el sistema de procuración de justicia estuvieron nunca entre las prioridades del régimen revolucionario. El orden y la seguridad dependían básicamente de mecanismos informales, y la aplicación de la ley estuvo siempre subordinada a las necesidades políticas. La lógica de la influencia política, además, puso siempre a las clases altas fuera del alcance de la policía en su operación cotidiana –y eso se ha añadido a su descrédito, hasta hacerlo casi irreparable.⁶

El segundo cauce institucional de la transición fue el Instituto Federal Electoral. No hace falta decir nada sobre él, se ha escrito ya lo suficiente. Basta anotar que también en este caso se trataba de imponer la lógica estatal a la clase política, y que su autoridad, su credibilidad en los años más complicados, dependía en mucho del prestigio personal de los miembros del Consejo General. La alternancia del año 2000 permitió que uno de los lastres del antiguo régimen se convirtiera en fundamento de la nueva legitimidad. Las discusiones pendientes, que se agitaron todavía durante algunos años, tuvieron escasa repercusión sobre esa función. Pienso sobre todo en la polémica sobre el derecho a contratar publicidad en medios masivos, y en las candidaturas independientes. En ambos casos, es lo que interesa si se piensa en la configuración de los derechos humanos en el nuevo régimen, en ambos casos los alegatos se presentaron en términos rigurosamente individualistas, en contra del modelo de financiamiento que considera a los partidos, y a las campañas, como cosas de interés público.

Las reacciones sólo subrayan el éxito del modelo cultural de la transición. La

⁶ El éxito absolutamente improbable de la sanción por conducir en estado de ebriedad, mediante la medición del “alcoholímetro”, en la Ciudad de México, y todas las resistencias, las reacciones y quejas que ha inspirado merecerían una atención más cuidadosa.

legitimidad del Estado se explica a partir de un vínculo individual. El modelo más elevado, por decirlo de algún modo, es el de un ciudadano responsable, informado, consciente, patriota, liberal y demócrata, es decir, un ciudadano fundamentalmente imaginario, cuya imagen se erige como contraparte del que vende su voto por alguna dádiva o que se deja llevar por una lógica clientelar o corporativa. El modelo más pedestre, no del todo incompatible, es el que se manifiesta en el intenso sentimiento de propiedad del: “yo pago mis impuestos”.

LOS NUEVOS DERECHOS

No está de más repetirlo. La evolución reciente de los Derechos Humanos en México es inseparable de las tendencias globales. En los años noventa hubo un nuevo giro de la opinión internacional, de la academia, de las organizaciones con más visibilidad, hacia los derechos culturales. Para resumir, son los años del auge del multiculturalismo.

El término estaba en circulación desde fines de los años sesenta. Su relevancia en los años del fin de siglo obedece a varios factores. En primer lugar, es una respuesta para los problemas que plantea la migración masiva de Asia y África a los países centrales. Es una manera de hacer frente al fracaso de las políticas de asimilación de minorías, una reacción contra las evaluaciones estandarizadas de los sistemas educativos, contra las varias formas de racismo, viejo y nuevo. Es también un último reverbero de las polémicas de la descolonización. Pero es sobre todo consecuencia del fin de la guerra fría.

Aunque la reducción resulte injusta, se puede admitir la tesis de Bobbio, según la cual la oposición entre derecha e izquierda remite a la oposición entre la libertad y la igualdad. Bien: en los años noventa, la igualdad prácticamente desaparece del panorama. La caída del Muro de Berlín, el derrumbe del mundo soviético, el último descrédito del socialismo real, el triunfo cultural del neoliberalismo, dejan fuera del espacio público las reivindicaciones clásicas de la izquierda. La causa de la descolonización, reelaborada como lucha cultural, ofreció una militancia de sustitución para la izquierda neoliberal de los países centrales, en los años del auge económico. Es una simplificación, naturalmente, pero pienso que no abusiva. En términos generales, las discusiones de la década tenían como opuestos a un individualismo racionalista, ilustrado, liberal, y un comunitarismo multicultural.

En adelante, junto con los derechos culturales, en un paquete especialmente contradictorio, se defienden los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de minorías, y de autonomía personal, de donde resultan las varias “guerras culturales” del cambio de siglo.

En México, esas discusiones tardan en ocupar el primer plano porque para la mayoría tiene todavía mucho sentido un programa ilustrado, modernizador, de ambición igualitaria, y porque son los años en que se discute con mayor intensidad la democratización del régimen. El cambio se produce con la transición al indigenismo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La historia es bastante conocida, no hace falta repetir los detalles: en los dos años siguientes al alzamiento de

enero de 1994, el zapatismo se convirtió en un movimiento fundamentalmente indígena, con reivindicaciones propiamente indígenas, cuya deriva orientó las conversaciones de San Andrés Larráinzar,⁷ e inició el largo proceso parlamentario que culminó en la reforma del artículo segundo de la constitución, en agosto de 2001.

La redacción original era como sigue: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”. La reforma de 2001 la trasladó tal cual al artículo primero, e incluyó como segundo un texto enteramente nuevo, que comienza estableciendo que la Nación mexicana “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. El artículo es una extensa, detallada elaboración de los ámbitos en que se reconoce autonomía a los pueblos indígenas, y un catálogo igualmente extenso de las obligaciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno, para garantizar “el desarrollo integral” de las comunidades.

El nuevo texto del artículo segundo es una verdadera novedad para el lenguaje jurídico mexicano. No está claro el alcance que pueda tener. Ha servido para la elaboración de leyes particulares en varios estados, pero no ha dejado de ocasionar conflictos. Sobre todo porque la redacción oscila entre la afirmación identitaria y la exigencia de integración. La fracción III del apartado A, que fue reformada nuevamente en 2015, es ejemplar. Se reconoce que las comunidades indígenas tienen derecho a elegir a los representantes “para sus formas propias de gobierno interno”, y a hacerlo “de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”, pero “garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad” –cosa que con frecuencia va contra lo que dictan las prácticas tradicionales–. Para que no haya dudas, se añade un remache: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrían limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

En todo caso, para cuando entró en vigor la reforma constitucional el tema había perdido interés para la opinión pública.

En los años siguientes se produce el fenómeno curioso de una izquierda partidista que tiene serios problemas para encontrar electorado en buena parte del país, sobre todo en el norte, pero que tiene una hegemonía indiscutible, y un amplio margen para legislar en la Ciudad de México –es decir, en uno de los espacios de mayor visibilidad–. A partir de 2006, con el gobierno de Marcelo Ebrard, la izquierda de la ciudad encontró una identidad muy reconocible en la defensa de los derechos de tercera y cuarta generación, los derechos de minorías, los derechos sexuales y reproductivos, aprobó en la Asamblea la despenalización del aborto, y los matrimonios de personas del mismo sexo.

Los congresos de numerosos estados reaccionaron promoviendo reformas de la constitución estatal para proteger la vida desde la concepción (Baja California, Sonora, Chihuahua, Durango, Nayarit, Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Veracruz,

⁷ Para entender la historia de Chiapas siempre es una buena idea comenzar por los textos de Juan Pedro Viqueira. Por ejemplo, “Los riesgos del Chiapas imaginario”, en Viqueira, *Encrucijadas chiapanecas. Economía, religión e identidades*, México, Tusquets, 2002.

Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Campeche, Yucatán, Quintana Roo), y otros más, prohibiendo el matrimonio entre personas del mismo sexo (Nuevo León, Hidalgo, Chiapas). En 2010, la Presidencia de la República presentó ante la Suprema Corte una Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 146 y 391 del Código Civil del Distrito Federal, que establecía el matrimonio igualitario; es un texto muy revelador: vacilante, reiterativo, con frecuencia claramente falaz, pero que a la vez que impugna el empleo de la figura del matrimonio, aduciendo que se trata de uniones que no tienen como finalidad la procreación, insiste de manera enfática en que “no se pretende atentar contra los derechos humanos ... de persona alguna que por su ideología, orientación o preferencia han incluso sido víctimas de inefable desigualdad y discriminación...”⁸

La Suprema Corte desechó en todos sus puntos el recurso de la Presidencia. Su tesis dice mucho del clima cultural en el nuevo siglo: “la relación jurídica matrimonial ha dejado de vincularse al fin de la procreación, sosteniéndose, primordialmente, en los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuos de quienes desean tener una vida en común”⁹. De ahí en adelante, todos los recursos se han resuelto en el mismo sentido, y se han declarado inconstitucionales las leyes de los estados que limitan el matrimonio a la unión de un hombre y una mujer.¹⁰

La consecuencia es que la legislación de la Ciudad de México, con el apoyo de la Suprema Corte, se ha convertido de hecho en legislación nacional en lo que se refiere a la ampliación de derechos individuales.

Ese impulso hacia el reconocimiento de nuevos derechos tuvo su culminación en la Constitución de la Ciudad de México, de febrero de 2017. El texto incluye un catálogo de derechos sumamente amplio, detallado, con extensas explicaciones, en la línea del constitucionalismo latinoamericano de los últimos tiempos¹¹. Algunos de esos derechos son simples, indudables, claramente exigibles, y suponen una ampliación de la autonomía personal (por ejemplo, el derecho a decidir “someterse a tratamientos o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria la vida”); otros son meridianamente claros, pero difíciles de garantizar (por ejemplo, el derecho a “una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables...”); y hay otros que es complicado, si no imposible concretar (el “derecho a la ciudad”, sin ir más lejos), pero que definen el horizonte normativo para orientar la legislación.

Es muy significativo que todos esos derechos, lo mismo los más generales y abstractos que los más concretos, que en otro tiempo, hace no tanto, hubiesen sido casi impensables, fueron aprobados por el constituyente sin que hubiese una discusión digna de reseñarse, y sin que hubiese resistencias serias por parte de la opinión. Y es igualmente significativo que lo que generase mayor polémica, con visos de escán-

⁸ Acción de Inconstitucionalidad. Normas generales impugnadas: artículos 146 y 391 del Código Civil del Distrito Federal. Oficio PGR/035/2010.

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis, p. xxvi/2011, p. 881.

¹⁰ Entre los casos más recientes: “SCJN avala matrimonios gay en Nuevo León, Hidalgo y Chiapas”, *El Financiero*, 28/09/2016.

¹¹ Constitución de la Ciudad de México, <www.cdmx.gob.mx/constitucion>.

dalo, fuese el artículo en que se proponía regular la apropiación de plusvalías de la edificación en el espacio urbano. La redacción propuesta era la siguiente:

En los términos del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el espacio edificable es un elemento natural susceptible de apropiación y los incrementos en el valor de mercado de dicho espacio, originados por el proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la Ciudad. En consecuencia, la ley regulará su aprovechamiento... tomando en cuenta los impactos que el aprovechamiento urbano pueda generar en los ecosistemas y en la calidad de vida de la ciudad y establecerá mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas en beneficio de la colectividad.¹²

La idea que sostiene el artículo es muy sencilla. El valor de una edificación en terreno urbano es producido por el conjunto de la ciudad: no es lo mismo construir un edificio en la esquina de Reforma e Insurgentes, en la Ciudad de México, que construirlo en las afueras de Cadereyta o Santiago Papasquiaro (entiéndase: no se trata del valor del suelo, o de una construcción existente, sino del espacio edificable). Eso aparte de que un proyecto urbano de grandes dimensiones, un conjunto habitacional, un centro comercial, tiene un impacto sobre la infraestructura, sobre los servicios. Por lo tanto, debe regularse la apropiación de ese espacio edificable de modo que beneficie al conjunto. Bien: la oposición que inspiró el texto fue tan violenta que el gobierno de la ciudad decidió retirarlo.

Es decir, el único artículo que diseñaba un recurso nuevo para compensar en algo las desigualdades producidas por la propiedad urbana, y que podía haber tenido un modesto impacto redistributivo, quedó fuera de la Constitución. Eso también habla del clima cultural del nuevo siglo.

LOS RETROCESOS

En resumen, el cambio de régimen ha supuesto avances indudables en el respeto a los derechos políticos, también en el reconocimiento de derechos culturales, de los derechos de minorías. El nuevo régimen es consistentemente individualista, al menos como idea, y admite márgenes muy amplios de autonomía personal. No deja de haber amagos en contra, manifestaciones para pedir la prohibición del aborto o del matrimonio igualitario, denuncias de irregularidades en los procesos electorales, pero no empañan el panorama de conjunto.

También hay retrocesos. En primer lugar, en los derechos económicos y sociales, que eran clave para la legitimación sustantiva del antiguo régimen y han sido desplazados porque no caben en el modelo neoliberal –esto es, no caben como derechos.

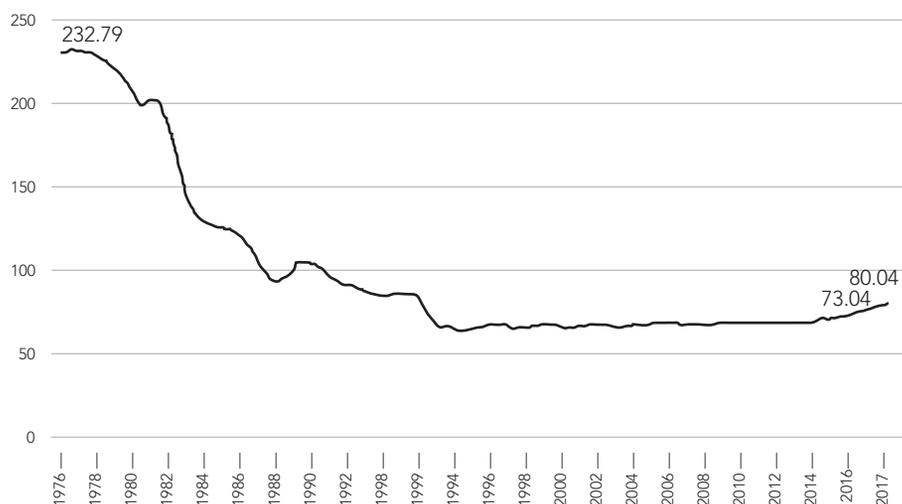
El fin del reparto agrario, con la reforma del artículo 27 de 1992, marca simbólicamente la clausura definitiva del ciclo de la Revolución mexicana. Y en el cambio

¹² Antonio Azuela de la Cueva, “La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos”, (mimeo).

hay pérdidas y ganancias, disminuye la violencia rural, aumenta la emigración. El retroceso es mucho más evidente en el caso del salario. El texto de la constitución, en el artículo 123, no ofrece dudas: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”. Y son fijados cada año por una comisión nacional con representación de trabajadores, empresarios y gobierno. Es decir, que se trata de una decisión política.

Pues bien, cualquiera que sea el criterio que se use para medirlo, el resultado es muy parecido. El poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido sistemáticamente en los últimos cuarenta años –hasta ser un tercio del que era en 1976.

GRÁFICA 2. SALARIO MÍNIMO REAL NACIONAL (PESOS DIARIOS DE 2016)



FUENTE: Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México.

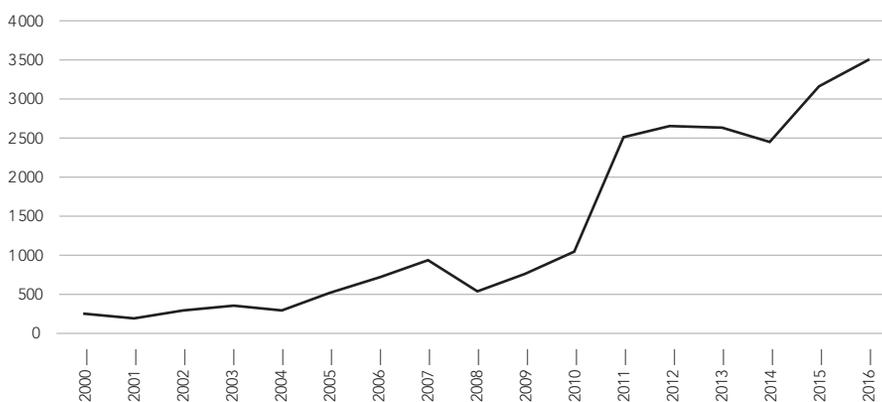
Las comparaciones con otros países pueden ser dramáticas. El salario mínimo en Chile, Polonia o Turquía equivale a tres veces el de México, en Estados Unidos o Canadá diez veces, en Francia o Australia hasta quince o veinte veces el de México. El problema real, al que no se le puede sacar la vuelta, es que el salario mínimo no es suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria –no digamos ya para satisfacer otras necesidades “en el orden material social y cultural”.

Al cabo de cuarenta años, no se puede pensar que sea en ningún sentido accidental, sino un rasgo característico del nuevo régimen. Serviría de prueba, si hiciera falta, el resultado de la discusión promovida por el gobierno de la Ciudad de México en años recientes. No es sólo que se rechazara el aumento de los salarios mínimos, sino que en ningún momento se tratase como un problema moral, es decir, no se discutió el poder adquisitivo del salario como un derecho, sino como asunto técnico, que tiene que ver con la inflación, la productividad y las demás variables macroeconómicas. Para poner las cosas en claro, eso significa que el Estado se desentiende de la situación material, del bienestar, en lo más práctico e inmedia-

to, y que además está en su mano, que es el salario mínimo –y decide que lo fije el mercado–. O más exactamente, decide fijarlo no como un precio “moral”, sino como variable de política económica, como una de las anclas para controlar la inflación.

El retroceso es igualmente ostensible si se mira el derecho a la salud. En los últimos años se ha publicado más de una vez, con escándalo, que haya mujeres obligadas a dar a luz fuera de un hospital por falta de espacio, por falta de personal sanitario.¹³ El problema real del sistema de salud es menos aparatoso, pero igual de dramático. El número de quejas que recibe la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre violaciones al derecho a la salud crece año tras año, del 2000 en adelante. Las quejas son por falta de atención médica, falta de medicamentos, negar servicio de hospitalización, negligencia, y la evolución no ofrece dudas.

GRÁFICA 3. QUEJAS SOBRE VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante. Información de Liliana Rosales, a partir de los Informes Anuales de la CNDH.

Es claro que el fenómeno obedece a muchas causas, no es fácil de explicar. Pero es evidente que hay un problema grave de insuficiencia de los servicios de salud: en el año 2000, las quejas relativas a servicios de salud representaron algo menos de 4 % del total de quejas recibidas por la CNDH, 6 % en 2001, 9 % en 2002, y con un aumento sostenido, año tras año, llegan a 24 % en 2014, casi 29 % en 2015, y más de 30 % en 2016. Acaso lo más grave sea que esa situación, como cosa general, cotidiana, no sea motivo de interés para la opinión pública, ni tenga mayor presencia en el espacio público.

Me queda hablar del otro gran retroceso, el más notorio, y sin duda el más grave en lo inmediato, y es el que se refiere al derecho a la vida, a la integridad personal, y el respeto de las garantías procesales. Obviamente, se trata de las secuelas de la guerra contra las drogas, pero no es fácil elaborar una explicación verosímil, ni si-

¹³ “Ocurre otra vez: mujer da a luz afuera de hospital en Oaxaca”, *Proceso*, 5/11/2013; “Mujer da a luz afuera de un hospital por falta de médico”, *El Universal*, 8/09/2016 “Mujer da a luz afuera de hospital de Tabasco”, *El Universal*, 21/09/2016.

quiera tener una idea clara de lo que ha sucedido en los últimos años. No es que falten explicaciones: al contrario, las tenemos todos los días en la prensa, desde hace diez años. El problema es que en general se reducen a una elaboración esquemática de la guerra entre los “cárteles” que luchan por “rutas” y “plazas”, y toda la información que sirve de base para esas explicaciones es por lo menos dudosa, y con frecuencia muy dudosa.¹⁴ Es decir, que la dificultad está, en parte, en todo lo que creemos saber –sobre la guerra, la violencia, el crimen.

La guerra comenzó, sin que se declarase así abiertamente en diciembre de 2006, y la ofensiva federal se desplegó en los meses siguientes en Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa. No había en ese momento ni un diagnóstico claro ni objetivos concretos, ni una definición pública de la estrategia. Se han dado varias explicaciones en los últimos años, algunas incompatibles, en un principio se definió efectivamente como una guerra contra las drogas (la publicidad oficial, repetida constantemente, la explicaba así: “Para que la droga no llegue a tus hijos”). El hecho es que no había entonces un problema grave de consumo, no era una preocupación social importante –ni ha habido datos que permitan pensar que la estrategia tenía sentido para eso.¹⁵

Más tarde, cuando era ya notorio que se habían disparado los índices de violencia en el país, se puso a circular otra explicación. Según ésta, era un problema que se había dejado crecer, tanto, que había el riesgo de que el Estado perdiese el control del territorio en algunas regiones. Nunca, hasta la fecha, se hizo público ningún mapa ni se señaló ningún territorio concreto que hubiese estado en riesgo, ni se explicó cuáles ni cómo se recuperaron –si hubiese sido el caso.

La estadística –la estadística oficial, del INEGI– cuenta una historia muy diferente: no la de una violencia creciente, que hiciera necesaria la ofensiva general del ejército, sino al contrario, una disminución continuada, sistemática, de los homicidios en los veinte años anteriores. Y un incremento extraordinario, absolutamente improbable, a partir de 2008, es decir, después de que se desplegasen los operativos conjuntos de las fuerzas federales. La gráfica 4 es para ahorrar comentarios.

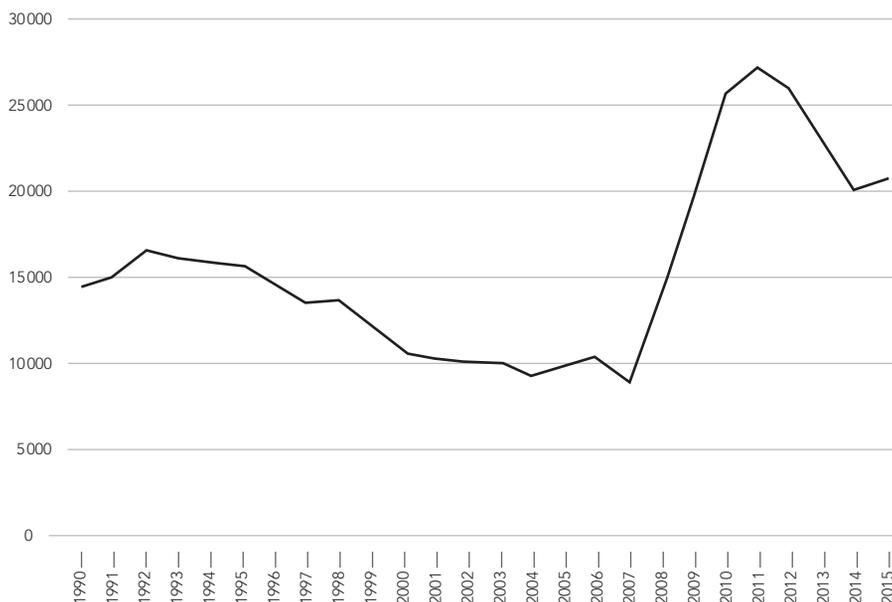
Es importante insistir en que el incremento se produce en todos los casos después, y no antes de la intervención federal. Dicho de otro modo: no acudieron el ejército y la marina a lugares en que había una crisis de violencia, sino que la crisis se desató en los lugares a los que fueron. Y no está claro por qué haya sido así. El presidente Calderón dijo en más de una ocasión que 90 % de las víctimas de homicidio eran criminales, víctimas de otros criminales. Algo imposible de demostrar. A partir de esa idea, se explicó muchas veces la violencia como consecuencia previsible de la estrategia: “La mayor parte de las bajas de los delincuentes resultan del proceso de autodestrucción de los cárteles, que se profundiza cuando el Estado los confronta”.¹⁶

¹⁴ He tratado de explicarlo con detenimiento en Escalante, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*, México, El Colegio de México, 2012.

¹⁵ Sobre tráfico, consumo, adicciones, y la estrategia federal de lucha contra las drogas, véanse Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *El Narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.

¹⁶ Joaquín Villalobos, “Doce mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero de 2010 <www.nexos.com.mx/?p=13461>.

GRÁFICA 4. HOMICIDIOS DOLOSOS



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante. Información de Miguel Ángel Berber, con datos de INEGI.

Se podía inferir incluso que el aumento en la tasa de homicidios era un indicador de éxito.¹⁷

Los números no dicen que ese número de homicidios sea obra del ejército. Pero es difícil obviar la idea de que algo tiene que ver la actuación del ejército con los niveles de violencia.

Aparte de los números gruesos, importan algunos aspectos particulares. Más de una vez se ha llamado la atención sobre el desorbitado “índice de letalidad” de las fuerzas federales, en particular, del ejército y la marina. En los diez años de la guerra contra las drogas, el ejército mexicano ha dado cuenta en comunicados públicos de haber muerto a más de 4000 ciudadanos mexicanos.¹⁸ Siempre en enfrentamientos, siempre “repeliendo la agresión” de los criminales. Así se informó, por ejemplo, sólo en el verano de 2010, de enfrentamientos en que hubo 12 muertos en Nuevo Laredo, 9 muertos en Cable de la Simona, Chihuahua, 12 muertos en Santiago Papasquiaro, Durango, 22 muertos en Benito Juárez, Nuevo León, 11 muertos en Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas, todos civiles, sin una sola baja entre los militares en esos

¹⁷ “la realidad es que quien está teniendo más muertos... es quien va perdiendo la guerra, y en el caso de México son los narcotraficantes”, *ibidem*.

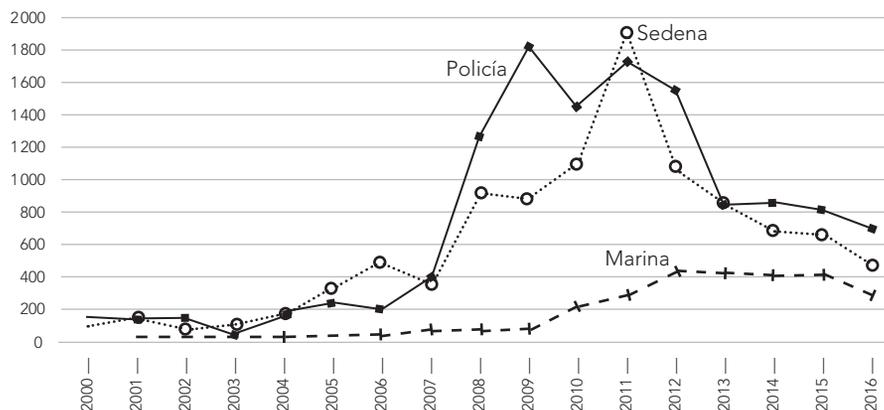
¹⁸ En diciembre de 2016 eran 3,978 víctimas. “Enfrentamientos entre militares y cárteles suman 4000 muertos desde 2016”, *La Vanguardia*, 13/12/2016, <www.vanguardia.com.mx/articulo/enfrentamientos-entre-militares-y-carteles-suman-4-mil-muertos-desde-2006>.

combates.¹⁹ Posteriores, más conocidos, son los casos de Tlatlaya, donde hubo 22 muertos civiles, y Tlanhuato, donde hubo 42 civiles muertos y un militar.²⁰

El índice de letalidad que reportan el ejército y la marina es anormalmente alto: entre diez y treinta víctimas civiles por cada militar, y entre diez y veinte civiles fallecidos por cada civil herido en los enfrentamientos.²¹

Al paso de la guerra contra las drogas han ido aumentando las quejas por violaciones de derechos humanos por cuenta de las fuerzas de seguridad. Según qué año, las quejas por torturas llegan a los niveles que estaban en los años noventa. Aumentan de modo parecido las denuncias de malos tratos, retenciones ilegales, amenazas, intimidación, uso excesivo de la fuerza, y en números alarmantes, las quejas por infracción de las garantías procesales. Otra vez, con la gráfica basta para ver el problema.

GRÁFICA 5. AUTORIDADES DENUNCIADAS COMO PRESUNTAS RESPONSABLES (NÚMERO DE CASOS)



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante. Información de Liliana Rosales, a partir de los Informes Anuales de la CNDH.

Es claro que no estamos en los niveles de violencia institucional de 2009, 2010 o 2011, pero tampoco hemos regresado a los de principios de siglo. Y los números no son tranquilizadores, en ningún terreno.

Antes de terminar, quiero referirme a las explicaciones que asocian el aumento de la violencia con la transición a la democracia, que tienen cierta popularidad según

¹⁹ Hay una pequeña lista de enfrentamientos con índice de letalidad preocupante en Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso” *Nexos*, enero 2011, <www.nexos.com.mx/?p=14089>.

²⁰ Mayra Zepeda, “¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?”, *Animal Político*, 22/10/2014; “En Tlanhuato hubo 22 ejecuciones extrajudiciales, concluye la CNDH”, *Animal Político*, 18/10/2016.

²¹ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, México, *Saberes y razones*, septiembre-diciembre de 2012.

entre qué públicos. Una hay, bastante superficial, que conjetura que la violencia aumenta cuando hay alternancia en el gobierno de algún estado porque la administración saliente pierde todo interés en la gestión cotidiana, y en el futuro de la entidad, y los grupos criminales aprovechan la coyuntura para afirmar su poder. Insisto: es una explicación superficial, difícil de justificar. En efecto hay ocasiones en que aumenta la violencia cuando cambia el partido en el gobierno, hay ocasiones en que no sucede así, hay ocasiones en que aumenta la violencia sin que cambie el partido de gobierno, sin que haya elecciones. La generalización no tiene ningún fundamento.

Pero hay otra explicación, más insidiosa, que se repite desde hace algún tiempo. Supone que la violencia aumenta con la democracia, porque se vuelve más difícil la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno: porque los presidentes municipales son de un partido, el gobernador de otro, y el presidente de la república de un tercero. A primera vista parece verosímil, y se puede justificar con algún juego estadístico, según qué años se consideren. No se sostiene. Para empezar, la idea de que haya mejor o peor coordinación según sea el partido por el que se presentaron a las elecciones unos y otros es una fantasía, que desconoce las prácticas más elementales del sistema político mexicano. Pero además, los números no permiten una conclusión así.

En el país hay una creciente pluralidad política desde mediados de los años ochenta. Año con año hubo más gobernadores de oposición, y más presidentes municipales de oposición, al gobierno del estado y al gobierno nacional, de 1990 en adelante, y la tasa de homicidios disminuyó parejamente, año tras año, desde entonces hasta 2007. O sea, que no hay ninguna correlación sostenible entre el proceso de democratización (y pluralidad, alternancia) y los niveles de violencia.²² La evolución de la tasa nacional de homicidios dolosos en el periodo es clara (gráfica 6).

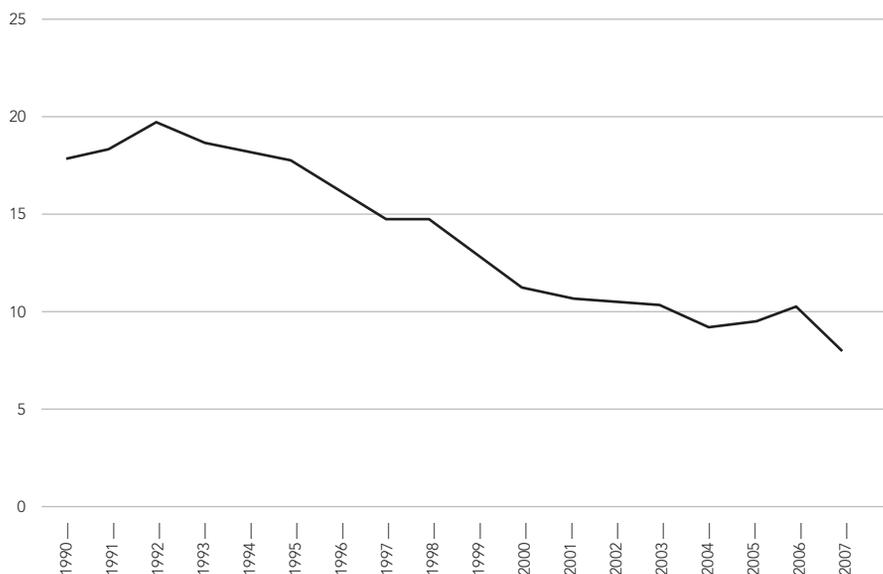
El argumento suele emplearse para justificar la idea del “mando único” de policías, o alguna otra forma de centralización de la fuerza pública. No tiene ninguna base empírica. De hecho, a la vista de los números parece razonable, lo único razonable, sostener precisamente lo contrario, es decir, que durante el proceso de democratización, conforme se generalizaba la alternancia en todos los niveles de gobierno, y aumentaba la pluralidad, la violencia disminuyó. Y sólo aumentó, de manera escandalosa, a partir de 2008 –cualquiera que haya sido la causa, y todavía nos falta mucho para tener una explicación definitiva.

CONCLUSIONES

El cambio de régimen de los últimos cuarenta años ha significado un cambio profundo en la estructura de la vinculación política entre Estado y sociedad, que se refleja en la evolución de los Derechos Humanos. México ha pasado de una configuración

²² Entre 1990 y 2000 llegó a haber diez gobernadores de partidos de oposición, entre 2000 y 2006 fueron más de veinte. La evolución de los gobiernos municipales es similar. No hay ninguna correlación con la tasa de homicidios.

GRÁFICA 6. HOMICIDIOS DURANTE LA TRANSICIÓN 1990-2007



FUENTE: elaboración propia con información del INEGI.

autoritaria, corporativa, paternalista, cuya legitimidad dependía básicamente de los derechos económicos y sociales, o de una invocación verosímil de la nación y de los derechos económicos y sociales, a una configuración neoliberal, individualista, tecnocrática, con mucho más amplios márgenes de libertad individual, y una base de legitimidad democrática.

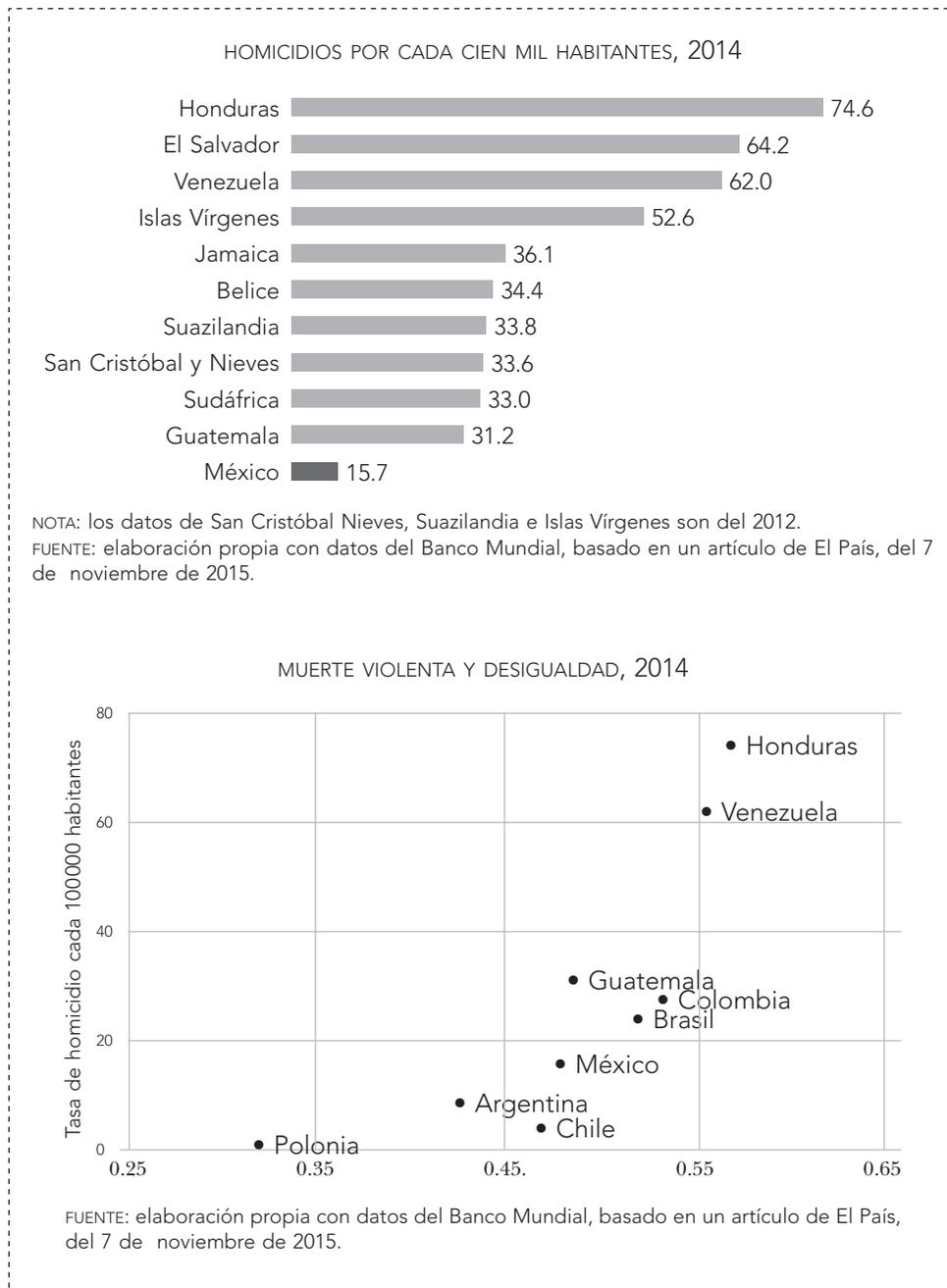
El gran déficit, veinte años después de la transición, está en el sistema de procuración de justicia, en el sistema de seguridad, en la protección del derecho a la vida y a la integridad. Es decir, es la definición última de la autoridad del Estado.

Pero no es todo. La relativa marginación de los derechos económicos y sociales, el intenso individualismo que domina en la vida pública, la nebulosa identificación de la justicia con el mecanismo del mercado, todo eso tiene consecuencias que a largo plazo no pueden más que afectar al fundamento mismo de la democracia –que no es el puro derecho–. Pero lo que vaya a ser en ese terreno es de momento mera conjetura. Para no dejarlo enteramente en el aire, transcribo una nota de Norbert Lechner:

Más allá del “aparato”, el Estado encarna aquel imaginario colectivo mediante el cual una sociedad se reconoce en tanto orden colectivo. Digo todo esto para destacar lo que el mundo anglosajón y, en especial, los economistas suelen olvidar: el Estado es más que administración pública, servicios públicos y fisco. Es una configuración determinada del espacio (nacional) y del tiempo (historia) [...] El actual redimensionamiento del Estado, en conjunto con la expansión del mercado, ha provocado un debilitamiento de la imagen de Nosotros. Y sin una imagen fuerte de Nosotros no hay agencia, no hay ciudadanía activa, no hay desarrollo humano.²³

²³ Norbert Lechner, “¿Cuál es el imaginario ciudadano?”, en Lechner, *Política y subjetividad, 1995-2003*, Obras, IV, México, FCE / FLACSO, 2015, p. 323.

NOTACIÓN GRÁFICA



INTERLUDIO 5. CONSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN¹

Existen muchas maneras de entender qué es y qué hace una Constitución. Pacto político, reglas del juego, norma suprema, catálogo de derechos, espacio de encuentros y visiones de futuro. Desde la perspectiva del constitucionalismo moderno,² una Constitución es un arreglo político y normativo que establece las bases sobre las cuales se ejerce el poder en un Estado. Contiene el catálogo de los derechos fundamentales, las reglas de acceso, ejercicio y división del poder, así como los procedimientos primarios de creación y modificación de las normas jurídicas. La mejor síntesis de lo que constituye una Constitución es aún el texto del artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y Ciudadano que proclama: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene constitución”.

La Constitución mexicana de 1917 recién cumplió su centenario.³ Es la misma y, al mismo tiempo, es otra. Al filo de los años ha acumulado literalmente cientos de reformas que responden a muy diversas lógicas y propósitos.⁴ Esto no constituye una anomalía pues existe amplia evidencia que las constituciones se modifican continuamente en todas partes.⁵ Lo interesante es observar que 75% del total de esas reformas son posteriores a 1977 y que en los últimos catorce años se hicieron casi una tercera parte del conjunto de ellas.⁶ Más allá del número de cambios, su importancia cualitativa y su efecto acumulado generan de hecho una nueva constitución que, sin embargo, tiene serios problemas de articulación interna. La siguiente gráfica da cuenta de esta situación.

Quizá lo singular del caso es que en el texto constitucional mexicano encontramos una especie de capas geológicas que responden a las diferentes configuraciones institucionales que ha tenido el país a lo largo del último siglo, desde sus orígenes liberales que se remontan a 1857, hasta los elementos revolucionarios, los del Estado autoritario, el régimen neoliberal o su actual vocación que se postula democrática

¹ Profesor investigador del CIDE.

² Pedro Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE -UNAM, 2006.

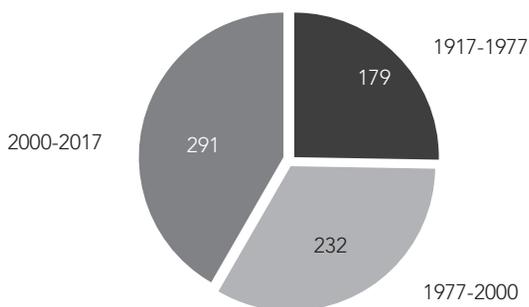
³ Catherine Andrews publicó recientemente una notable historiografía y bibliografía de las Constituciones, véase *De Cádiz a Querétaro*, México, FCE-CIDE, 2017

⁴ De acuerdo con datos de la Cámara de Diputados, para marzo de 2017 la Constitución suma 702 artículos reformados. De acuerdo con Héctor Fix Fierro y Diego Valadés, para julio de 2015 su texto es 3 veces más extenso y pasó de 22000 a 66000 palabras. Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, IJ-UNAM, 2016: 5.

⁵ Véase Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The endurance of national constitutions*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2009. Para el caso de América Latina véase Gabriel L. Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, FCE, 2015

⁶ Sobre la dinámica de cambio Constitucional véase Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, “La modernización del sistema jurídico (1970-2010)” en *Del nacionalismo al neoliberalismo*, Elisa Servín (ed.), México, FCE, 2010.

DINÁMICA DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL 1917-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

y cimentada en derechos.⁷ Las reformas constitucionales han sumado significados a otros que permanecen y permiten que todos coexistan.⁸ Se revela así plenamente la complejidad de la realidad social y política que subyace como trasfondo de la Constitución.

Ahora bien, es posible identificar que el comienzo de la “transición democrática” (en 1977) y la modificación del modelo económico coinciden con un periodo donde se acumulan las reformas constitucionales que van incorporando gradualmente a la Constitución un conjunto de elementos que conforman un entramado institucional propio de un sistema democrático. Así, en poco más de tres decenios, se crearon los nuevos organismos con autonomía constitucional (CNDH, Banco de México, IFE, etc.), se modificaron las relaciones entre los poderes, se fortaleció el papel del poder judicial y se creó el tribunal constitucional. También hubo modificaciones en materia de derechos fundamentales y políticos, el sistema de justicia penal, el sistema electoral y de partidos, el federalismo y el municipio, la transparencia, la rendición de cuentas y el sistema anticorrupción. Conviene destacar que la alternancia en el poder y la pérdida de la mayoría absoluta de un partido no fue una razón para frenar el ritmo de la reforma constitucional sino que, por el contrario, aceleró y profundizó el proceso de cambio.⁹

⁷ Un estudio realizado en 2002 por María del Refugio González y José Antonio Caballero mostraba ya que en la Constitución convivían diferentes diseños institucionales que se superponían y que se anunciaba un nuevo modelo, aun de perfiles inciertos. Véase “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917” en *Estado de derecho y transición jurídica*, José María Serna de la Garza y Antonio Caballero (eds.), México, UNAM-IJ, 2002: 47-93.

⁸ Véase el sobresaliente texto de Martín Díaz “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión” en *Ensayos sobre la propiedad*, México, IJ-UNAM, 2014: 457-482

⁹ Sobre los cambios de los años noventa véase María del Refugio González y Sergio López-Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, IJ-UNAM, 1999. Sobre las modificaciones posteriores a 1997 véase María Amparo Casar e Ignacio Marván (eds.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

En los últimos cinco años una nueva oleada de reformas tuvo como resultado generar en la práctica una “nueva constitución”. Este cambio no fue el resultado de un propósito expreso ni un acuerdo político previo, sino la consecuencia del efecto acumulado de las modificaciones (viejas y nuevas) que alteraron de forma radical la manera en que debe leerse, interpretarse y aplicarse la Constitución. Veamos en una muy apretada síntesis por qué.

En 2011 se modificó el artículo 1o. para introducir una concepción radicalmente distinta de los derechos humanos a la que existía en la Constitución de 1917 y que prevaleció durante casi un siglo. Esto implicó, como se ha dicho, un nuevo paradigma constitucional de los derechos humanos.¹⁰ A esta reforma se sumó otra –procesada independientemente– que modificó las coordenadas del mecanismo más importante de protección de esos derechos que es el juicio de amparo, ampliando de manera significativa tanto su cobertura como las reglas de procedencia y el alcance de la protección.

En materia de división de poderes diversas reformas configuran un nuevo diseño en el cual a los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) se sumaron diez órganos con “autonomía constitucional”¹¹ que reconfiguran el paisaje del ejercicio del poder en México y cuyas acciones van a implicar retos inéditos, tanto en la arquitectura normativa y regulatoria del país como en la conformación de sectores cruciales para el futuro (telecomunicaciones, energía, competencia económica, procuración de justicia, datos personales). También se creó un nuevo tipo de leyes con aplicación nacional que modifica la manera tradicional de entender la división de competencias entre federación y estados y genera un nuevo orden federal. Finalmente, también se alteró el sistema electoral y, entre otras novedades, se introdujo la reelección, pieza que altera las coordenadas previas respecto de las reglas para acceder y mantenerse en el poder. El Congreso ganó mucho terreno con las reformas, en detrimento del Ejecutivo y de las entidades federativas.

Durante mucho tiempo se dijo que, a diferencia de otras transiciones, particularmente en América Latina, una particularidad de la mexicana era que no había implicado un cambio de Constitución. Hoy podemos poner en cuestión esta afirmación. Ciertamente es debatible formalmente que tenemos una “nueva constitución”, pero también es que los contenidos centrales de una Constitución (derechos fundamentales, división de poderes, división del poder, federalismo, sistema electoral y mecanismos de control constitucional) han tenido cambios profundos que trastocan la manera en que tradicionalmente se habían entendido y aplicado. Así, las reglas del ejercicio del poder en México son, en muchos sentidos, nuevas.

Por otro lado, esta arquitectura constitucional es menos el resultado de un diseño compartido y más el producto de decisiones aisladas y reformas acumuladas. El resultado es una Constitución que, aunque ciertamente renovada, presenta serios problemas en su sistemática, articulación e interpretación.¹² Algunos podrán decir

¹⁰ Véase Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.

¹¹ Éstos son la CNDH, el INEGI, el Banco de México, el INE, la Cofece, el Ifecom, el INEE, el Coneval, el INAI y la Fiscalía General.

¹² Héctor Fix Fierro (*op. cit supra* nota 2, p. 8 y ss.) identifican siete problemas en el texto constitu-

que esto es una consecuencia necesaria, quizá inevitable, de su función política, pues la Constitución es aún capaz de contener los múltiples significados de los acuerdos políticos. Pero también es cierto que el resultado le resta legibilidad y capacidad de orientar conductas y pretensiones.

Un ejemplo de esta situación lo constituye el papel que ahora juegan los artículos transitorios, antes meras normas de acoplamiento temporal, y que ahora contiene elementos regulatorios sustantivos que no tienen un carácter temporal. En el mismo sentido hoy no es posible entender a la Constitución sin referirse a la interpretación que de ella ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que va moldeando y articulando la aplicación concreta de las normas constitucionales.

Por todo lo anterior urge un análisis distinto y más crítico de la Constitución, que se aleje de la “lectura canónica de la Constitución a partir de un manojito de textos que adquirieron estatura de clásico”¹³ para poder replantear, de manera fundada, algunos de sus supuestos e intentar construir acuerdos básicos para un horizonte común que parta de una voluntad política compartida que comprometa y obligue. Conviene preguntarnos, por ejemplo, qué derechos y qué obligaciones deben tener los mexicanos, qué mecanismos deben existir para garantizarlos, qué tipo de gobierno queremos (mantener el presidencial o transitar a uno parlamentario), qué tipo de sistema federal, qué partidos políticos, cuáles los mecanismos de pesos y contrapesos y qué instrumentos de responsabilidad y rendición de cuentas.

Quizá el reto más grande planteado por el centenario de la Constitución –que por cierto, más allá de algunas ceremonias y muchos libros, ha pasado mayormente desapercibido–, es entender qué puede significar la Constitución para las y los ciudadanos de este país cuyas fronteras, por cierto, se extienden más allá del territorio tradicional. La tercera encuesta de cultura constitucional,¹⁴ muestra una realidad que inquieta. Por un lado, confirma una tendencia que ya conocíamos: 91% de los mexicanos declara conocer poco o nada a la Constitución. Del lado de las percepciones de que 84% de la población cree que la Constitución se cumple poco o nada y 60% piensa que la Constitución que tenemos ahora “ya no responde a las necesidades del país”. Otro estudio muestra que seis de cada 10 mexicanos considera que la ley se respeta poco o nada.¹⁵ ¿Podemos razonablemente esperar que la Constitución le diga algo a los mexicanos a partir de estos datos?

La paradoja se impone. Por un lado tenemos una Constitución moderna, cimentada en un amplio catálogo de derechos, con una clara división de poderes renovada y mecanismos de garantía. Por el otro, ciudadanos que en su mayoría la desconocen, que desconfían del imperio de la ley y de sus instituciones, y para quienes

cional: presencia de disposiciones duplicadas; uso variable e inconsistente de la terminología; disparidad en el alcance y profundidad de la regulación; desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales; deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales; errores en la actualización del texto y artículos reglamentarios.

¹³ José Ramón Cossío y Jesús Silva-Herzog Márquez, “Presentación” en *Lecturas de la Constitución. El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*, México, FCE, 2017: 13

¹⁴ Héctor Fix Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Los mexicanos y su constitución. Tercera encuesta nacional de cultura constitucional*, México, IJ-UNAM, 2017.

¹⁵ *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE-Colmex, 2014. Esta cifra confirma lo identificado por otras encuestas similares.

los derechos son meras declaraciones sin efectos. A ello sumamos que estamos viendo un cambio de época que anuncia en entorno diferente para México y el mundo, y que ponen en entredicho muchas de las certezas que constituían los pilares fundacionales de la Constitución. Celebramos un texto cimbrado por una realidad que desafía sus promesas, y que agota muchas de sus certezas. Es quizá tiempo también de cambiar radicalmente este estado de cosas.

INTERLUDIO 6. EL IDEAL FEDERALISTA

MAURICIO MERINO

Durante los últimos cinco lustros, el federalismo mexicano ha atravesado por tres grandes mudanzas: la primera vino con la expansión del pluralismo político de 1989 al 2000, cuando (casi) todos pensamos que la democracia se iría construyendo poco a poco, de la periferia al centro y de abajo hacia arriba; la segunda puede fecharse del 2000 al 2012, cuando la alternancia en la presidencia de la República modificó las relaciones de subordinación entre los poderes federales y los gobernadores y nos hizo creer que estos últimos se adueñarían por un largo trecho de los verdaderos mandos del país: la debilidad del centro, convertida en el nuevo “feudalismo” –según el neologismo acuñado por Porfirio Muñoz Ledo–; y por último, tras el regreso del PRI a la presidencia de la República y a las mayorías legislativas, el renuevo –que no la vuelta atrás– del centralismo político, empacado en reformas constitucionales, leyes generales y órganos autónomos. Primero fue la versión romántica de la descentralización; después, la desencantada por los conflictos entre niveles de gobierno y la ineficacia de buena parte de los locales; y, a partir del 2014, sabemos que el federalismo ya no fue lo que queríamos, y nadie sabe a ciencia cierta en qué cosa se convertirá.

En 1989, el “partido casi único”, como le llamó Carlos Salinas de Gortari, controlaba todos los gobiernos de los estados menos el de Baja California, que ese año ganó un candidato del PAN –Ernesto Ruffo Appel–, mientras que 2 196 municipios de 2 383 que había entonces (92.1% del total) eran gobernados por el PRI, que además dirigía todas las legislaturas estatales.¹ De aquí que el diagnóstico sobre los defectos del federalismo se confundiera casi invariablemente con la concentración del poder y que se creyera, al mismo tiempo, que la democratización y la descentralización eran conceptos afines: que el federalismo no prosperaba por la asfixia que le producía el régimen; y a la vez, que la puerta de acceso a la democracia no sólo estaba en la apertura a nuevas opciones partidarias, sino en la redistribución de los mandos a través de los gobiernos estatales y municipales. Era la visión romántica del federalismo, según la cual descentralizar equivalía a democratizar.

Las debilidades estructurales de las que adolecían los gobiernos de los estados y los municipios, y que ya desde entonces eran evidentes, no eran leídas como un obstáculo sino como una consecuencia de la concentración de todos los poderes públicos en un sólo individuo. Con razón, se acusaba al presidente Salinas de haber detenido el proyecto de “descentralización de la vida nacional” que había iniciado Miguel de la Madrid en 1983, quien en ese mismo año promovió la reforma al Artículo 115 constitucional para otorgarle nuevas facultades y recursos a los ayunta-

¹ Datos de CIDAC, 2009 <www.cidac.org>, revisados en Mauricio Merino, “Nuevo Federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean Francois Prud’homme (coords.): *Los grandes problemas de México; Tomo XIV, Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, 2010.

mientos e impulsó el “sistema nacional de planeación democrática” –mediante la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales–, que permitió a los gobernadores influir en la orientación del gasto federal dentro de sus entidades. Ese proyecto, con el que Miguel de la Madrid inauguró el sexenio, cobró mayor brío tras el terremoto que sacudió a la Ciudad de México en 1985 y añadió, por si faltaran, nuevos argumentos para buscar alternativas al centralismo. Pero ante las debilidades de los gobiernos locales, al gobierno federal se le pedía, al mismo tiempo, que les otorgara más recursos, mayores atribuciones y que además los apoyara para corregir todos sus defectos. Todo eso, sin exigirles a aquéllos que modificaran con el mismo ahínco sus propias prácticas autoritarias.

Con todo, la crítica a la recentralización del poder que inició Carlos Salinas no carecía de veracidad. De un lado, el nuevo presidente canceló sobre la marcha el proyecto de fortalecimiento municipal ya iniciado, para respaldar en cambio el nuevo Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que se convertiría en el buque insignia de la política social durante ese sexenio. Ese programa, a despecho de sus virtudes en la organización de la vida comunitaria y de los cuantiosos recursos que entregó en obras públicas, empleó las mismas herramientas administrativas y presupuestarias que antes habían servido para transferir recursos a estados y municipios –y sobre todo a estos últimos, a través del Ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación–, permitió establecer procedimientos de orientación del gasto homogéneos en todo el país y controló su ejercicio desde la recién creada Secretaría de Desarrollo Social.² Pero de otro, Salinas también apretó las tuercas a los gobernadores que no siguieron la línea presidencial –porque eran populistas o beneficiarios directos del populismo, según el propio dicho del presidente³– y utilizó todos los medios que tuvo a mano para impedir que diecinueve de ellos terminaran el sexenio para el que habían sido electos.

El control central de los programas públicos más importantes y de las decisiones políticas fundamentales fue, en efecto, uno de los rasgos más notorios de ese gobierno. Y aunque el periodo concluyó con tres gobernadores de oposición –en Baja California, Guanajuato y Chihuahua–, no es trivial advertir que los tres fueron del PAN y que la llegada del segundo al mando estatal (mediante la llamada “concertación”) fue, a todas luces, el producto de una negociación provechosa para los fines del Ejecutivo Federal. Y apenas si es necesario recordar que el sexenio terminó en medio de una de las crisis políticas más graves que ha vivido México. Una que, en aquel desafiante año de 1994, incluyó el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como recordatorio dramático del descuido y la discriminación en las que seguían viviendo los pueblos indígenas del país. Ante ese escenario, el federalismo siguió siendo visto como un proyecto truncado, pero prometedor: si la democracia iba a modificar las tradiciones autoritarias de México, lo haría desde los gobiernos locales. No sólo desde ellos, pero indudablemente, con ellos.

² Una buena descripción original de ese proyecto puede verse en Carlos Rojas Gutiérrez, “El Programa Nacional de Solidaridad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 74 (mayo-agosto de 1989), INAP, México.

³ Cf. Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Random House Mondadori, México, 2000.

Y en efecto, las cosas cambiaron dramáticamente a partir de 1994. Aunque tengo para mí que todavía no se ha reconocido con justicia suficiente, que el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo fue el único de la saga de todo el siglo anterior que respetó, aun con todas las resistencias que hubo de enfrentar, el veredicto de las urnas; y también fue el gobierno que impulsó la mayor descentralización de recursos hacia los gobiernos de los estados y los municipios del largo ciclo gobernado por el PRI. Del amplio recuento de datos que prueban estas afirmaciones, tomo solamente los indispensables: Zedillo no sólo mantuvo la descentralización de los servicios de educación que se inició en 1992 sino que, en 1996, añadió a ese proceso los servicios de salud; y fue en ese sexenio cuando se crearon los primeros fondos del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, cuyo propósito ha sido desde entonces transferir recursos líquidos a los estados y los municipios mediante el sistema de “aportaciones federales”; esos dineros incrementaron como nunca los presupuestos que ejercían los estados y duplicó el de los municipios; sólo entre 1997 y 2005, el crecimiento promedio de los nuevos fondos fue de 17.8%. Cuatro quintas partes, es cierto, venían “etiquetadas” al pago de los compromisos de educación y de salud derivados de la descentralización, pero el resto significó la mayor transferencia de recursos federales hacia los gobiernos locales del país de todo el siglo xx, sin distinciones partidarias y sobre la base de reglas de operación aprobadas previamente.⁴

Pero no hay duda de que el cambio más relevante sucedió en la arena electoral: hasta 1996, la oposición nunca había superado el 48% de los puestos disputados en el Congreso federal –incluyendo los de 1988–, mientras que para la LVII Legislatura (1997-2000) la oposición sumó el 52.2% de las posiciones, lo que hizo que el PRI perdiera la mayoría legislativa por primera vez en su historia; y en las legislaturas locales, la hegemonía tradicional del PRI fue declinando paulatinamente hasta mayo de 1999, cuando sólo 18 congresos estatales contaron con mayoría de ese partido. Y en cuanto a los ejecutivos de las entidades, el sexenio concluyó con catorce gobiernos de oposición, incluyendo el del Distrito Federal –emblemáticamente ganado por Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 y que, desde entonces, se convertiría en el puntal gubernativo de la izquierda política mexicana–, mientras que la pluralidad municipal fue todavía más elocuente: al final del sexenio de Zedillo, el PRI había perdido las elecciones en más de mil municipios y, medido en términos demográficos, los gobiernos locales que conservó representaban solamente al 44% de la población.⁵

Esas mudanzas permitieron descubrir que detrás del formato federal había, efectivamente, gobernadores, diputados, jueces, alcaldes y regidores con espacios reales de decisión y autoridad, cada vez menos subordinados al jefe del ejecutivo federal. El mapa de la distribución del poder político cambió radicalmente entre 1994 y 2000 y, aunque las instituciones políticas locales se mantuvieron casi intactas –con

⁴ Con detalle, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales*, Mexico, 2007.

⁵ Cf. María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México”, DT-DAP 195, CIDE, México, 2007; y Alonso Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.

una reforma adicional al Artículo 115 en el año 1999, que le concedió a los ayuntamientos el estatus pleno de gobiernos con atribuciones exclusivas–, la sola inyección de pluralidad política hizo que esas instituciones afloraran con papeles propios en el escenario nacional, como no había sucedido desde el atribulado siglo XIX mexicano. Tanto, que los gobernadores de la oposición, primero los del PRD y luego en alianza con el PAN, decidieron agruparse en una organización –que sería a la postre la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)–, anticipando el riesgo de que, tras el renuevo sexenal de fin de siglo, el nuevo presidente quisiera regresar al control político de los tiempos de Salinas.

Nadie había previsto entonces, francamente, que el resultado electoral del año 2000 favorecería a Vicente Fox –ni siquiera el propio Fox, quien en la mañana del 2 de julio de ese año pronosticaba públicamente su derrota–, y que ese sólo hecho modificaría por completo la correlación de fuerzas y equilibrios entre el presidente y el resto de las autoridades públicas de México; ni mucho menos la fuerza que cobrarían los gobernadores ante la debilidad política del nuevo presidente. La visión romántica del federalismo democrático y plural, que se iría construyendo poco a poco de la periferia al centro, se convirtió de la noche a la mañana en realidad: pasamos del sueño a la vigilia, con el añadido de que, al despertar, el PRI se había convertido en el partido de oposición más importante que haya tenido México en todo su trayecto histórico. Y a partir de ese momento, las cifras que mencioné antes se leyeron al revés: el PRI conservó la mayoría de los gobiernos estatales –que, por supuesto, se sumaron a la CONAGO casi de inmediato–, y gobernaba la mitad de los ayuntamientos, tenía la primera minoría en el Congreso federal y el predominio de las cámaras legislativas estatales del país. El ideal federalista emergió a la realidad de un sólo golpe y perdió los perfiles románticos que lo habían antecedido; de un sólo golpe, se convirtió en la fuente de buena parte de los conflictos políticos que habría de afrontar el presidente Fox y en la obsesión del presidente Calderón.

Es probable que el mayor desencuentro que se recuerde tras el despertar federalista sea el que se planteó, prácticamente desde las primeras semanas del nuevo siglo, entre el presidente de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal. El antagonismo personal y la rivalidad política entre Fox y López Obrador marcó ese sexenio y concluyó del peor modo posible, con el desafuero del segundo y, más tarde, con el empate y el conflicto electoral del año 2006. No es necesario repetir aquí los pormenores de ese encono que, por lo demás, han sido narrados hasta la saciedad. Pero sí vale la pena insistir en que el escenario en el que se desarrolló fue el del pacto federal que, tras la derrota del presidencialismo, debilitó los recursos metaconstitucionales –para utilizar la afortunada expresión de Jorge Carpizo, aún vigente– de los que disponía Vicente Fox para someter al rebelde gobernante de la capital. Una debilidad presidencial que, por otra parte, ensanchó los poderes del resto de los gobernadores, quienes exigieron y obtuvieron del gobierno de la república más recursos transferidos –a un ritmo superior al 15% anual, a través del mismo Ramo 33 que inauguró Zedillo–, consolidaron la CONAGO como medio de presión política y se dieron el lujo, en medio de la fiesta del federalismo despertado, de volver a frenar los modestos avances en el fortalecimiento de los municipios y bloquear, en definitiva, los resultados de la Convención Nacional Hacendaria que

convocó Vicente Fox con la esperanza de encontrar un equilibrio razonable entre la influencia de los gobernadores y el poder presidencial.⁶

El gobierno de Felipe Calderón no tuvo mejor suerte con el federalismo. No sólo comenzó muy mal, tras las disputadas y dudosas elecciones que lo llevaron a la presidencia –y que devolvieron al país una década atrás en ese tema–, sino que la confrontación entre los gobernadores de la oposición y el presidente se volvió uno de los hilos conductores de las principales políticas de su sexenio; y muy especialmente, de la política de seguridad pública que, a la postre, no sólo pondría al país en estado de guerra interna, con el Ejército y la Marina en las calles supliendo las carencias de las policías estatales y municipales, sino que revelaría también los numerosos defectos derivados de la corrupción, las malas gestiones financieras y los abusos autoritarios de las administraciones públicas locales.

Felipe Calderón fue incapaz de resolver esos problemas, pero fue muy exitoso en señalarlos y, también, en culpar a los gobernadores y a los presidentes municipales por su negligencia y su falta de cooperación. Tanto, que hacia el final de su sexenio se fue arraigando la opinión de que lo mejor que le podía pasar a México era abandonar el ideal federalista y volver al centralismo: los municipios, otrora vistos como el gobierno más cercano al pueblo, acabaron acusados de ser el gobierno conquistado o incluso aliado de los criminales; los gobernadores fueron denunciados por su despilfarro de recursos públicos y por su corrupción; y la pluralidad política, vigente en los gobiernos locales del país, fue señalada como el principal obstáculo para emprender las reformas económicas que quiso encabezar el presidente Calderón. Ninguna de esas gravísimas acusaciones carecía de evidencias y argumentos válidos. Pero ante la falta de matices se perdió, también, la posibilidad de rescatar el ideal federalista de sus múltiples defectos, exacerbados desde la presidencia mexicana. No es exagerado afirmar que algo de lo que vivió el país en el siglo XIX volvió a la vida durante el sexenio de Felipe Calderón.

Y nadie sabe para quién trabaja. Tras tejer una cuidadosa campaña de alianzas estratégicas y de gastar un caudal enorme de recursos en la confección de su propia imagen pública, Enrique Peña Nieto –quien gobernó el estado de México– no sólo hizo posible que el PRI volviera a Los Pinos sino que ha venido restaurando, con notable eficacia, el predominio de la presidencia de la República sobre los gobernadores y los poderes estatales. Las viejas facultades metaconstitucionales han vuelto a su lugar de origen y el federalismo, aun cuando conserva buena parte de la inercia de los doce años en los que gobernó el PAN, ha comenzado a regresar al lugar subordinado que tuvo durante casi todo el siglo XX. Quizá el mejor ejemplo, por su fuerza emblemática, ha sido el de la rapidísima aprobación de la reforma constitucional en materia energética por la mayoría de las legislaturas estatales. Pero lo más importante es que, entre 2013 y principios de 2014, el Congreso de la Unión ha aprobado otras reformas constitucionales que han ensanchado el papel de los órganos autónomos de Estado y han disminuido, deliberadamente, los poderes de los gobiernos estatales y municipales.

⁶ Remito a Mauricio Merino, “Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano”, en Rolando Cordera (coordinador), *Presente y perspectivas. Historia crítica de las modernizaciones en México*, obra coordinada por Clara García e Ignacio Marván, CIDE. México, 2010.

Es probable que la más reveladora del papel que hoy se asigna a los gobiernos de las entidades sea la creación del Instituto Nacional Electoral que, en la práctica, los despoja del control de sus órganos electorales, con el aplauso de buena parte de la sociedad. Pero no es la única. La reforma educativa también ha transcurrido por la centralización deliberada de las decisiones principales y hasta del pago de la nómina, como un reconocimiento explícito del fracaso de la descentralización que apenas perduró dos decenios; la reforma al artículo 6o. constitucional, que refundó al órgano garante de la transparencia y le dotó de autonomía y nuevas y muy extendidas facultades, se justificó a su vez, en buena parte, en la crítica al desempeño oscuro de la mayoría de los gobiernos estatales y municipales del país; la justificación que anima la creación de un sistema nacional de fiscalización, regido por la Auditoría Superior de la Federación, está afincada en los mismos argumentos; y por supuesto, las reformas al sistema nacional de seguridad pública no son sino el colofón de las páginas que ya había escrito Felipe Calderón, en busca de la mayor centralización posible de esa política nodal para toda la República.

La lista de reformas que desandan la descentralización imaginada en el último tramo del siglo anterior es, sin embargo, mucho más larga. Para ponerlo en cifras: hasta junio de 2014, existían 79 leyes generales –esas que obligan, desde el Congreso de la Unión, a todas las entidades federativas– y de ellas, 31 (el 39% del total) fueron promulgadas de 2008 a la fecha y 11 (el 13% del total y el 41% de las leyes generales del último lustro) fueron aprobadas y puestas en vigor entre 2013 y 2014. Por otra parte, 57 leyes generales (72% del total) han sido reformadas en los últimos 5 años y únicamente dos tienen modificaciones anteriores a 2008.⁷ La tendencia general que se advierte en todo ese alud legislativo es la misma: no fueron hechas para entregar nuevas facultades a los gobiernos estatales o perfeccionar sus poderes residuales, sino para limitarlos y controlarlos. Durante la segunda parte del sexenio de Felipe Calderón y la primera del gobierno de Peña Nieto, el federalismo dejó de ser uno de los ideales democráticos más caros del país, para convertirse en uno de sus problemas principales.

Con todo, los gobernadores siguen teniendo amplios márgenes de decisión política y recursos más que suficientes para el ejercicio del poder dentro de sus entidades. El gobierno nacional ha vuelto por sus fueros y lo ha venido haciendo de manera contundente y con el aval prácticamente generalizado de la opinión pública y de los argumentos académicos. Hoy hay pocos partidarios del federalismo en México y muchos menos del renuevo del municipalismo. Pero es posible que en este pendular del tema desde aquel lejano 1989, el viejo y desgastado ideal federalista tenga alguna oportunidad futura, si es que sucede el milagro que muchos deseáramos: que desde las entidades federativas del país y de la mano de una nueva clase política local y la sociedad civil organizada –medios, academia, empresas, organizaciones– se consoliden 32 transiciones a la democracia, a través del ejercicio honesto, transparente y eficaz de las atribuciones y los recursos públicos de los estados. No consigo imaginar otro modo de renovar el federalismo mexicano, para evitar que vuelva a ser, en lo que resta de este siglo, lo que fue durante el siglo xx: una fachada, apenas nada.

⁷ Cf. en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>, el recuento es propio.

IV. LA (IN)CULTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

CIRO MURAYAMA¹

México vive inmerso en una enorme paradoja en los primeros dos decenios del siglo XXI: la democracia se recrea en las urnas y es la ciudadanía a través de su sufragio quien determina una y otra vez a sus gobernantes y representantes populares, pero a la vez hay un preocupante desapego social hacia la democracia y sus instituciones fundamentales.

Los estudios realizados en los dos decenios recientes sobre la calidad de la democracia y la ciudadanía son elocuentes en señalar no sólo problemas sin resolver sino retrocesos significativos. Por ello, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCIVICA) realizada por el Instituto Nacional Electoral (INE) en 2016 señala como un problema público la debilidad de la cultura democrática, que “se expresa a través de la distancia que separa a la ciudadanía de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza sobre el cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas”.

Entre los diagnósticos que refuerzan esta conclusión se encuentran: el INFORME PAÍS² sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, realizado también por el INE en 2015; el Informe *Latinobarómetro 2015: veinte años de opinión pública*, elaborado por la Corporación Latinobarómetro; la *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2017; así como la Consulta Infantil y Juvenil, realizada por el INE a propósito de las elecciones federales de 2015.

En común dichos estudios muestran que, por lo general, los mexicanos no se interesan ni participan de manera cotidiana en la “cosa pública”. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional³ se señala que seis de cada diez entrevistados dijeron estar “poco” o “nada” interesados en la política. Y más aún, ante preguntas específicas sobre el conocimiento de las responsabilidades de los poderes públicos, las respuestas son desalentadoras.

No debe perderse de vista que la cultura cívica siempre tiene determinantes materiales y que ningún régimen político, en especial la democracia, puede enraizar apoyo social si en términos de bienestar hay deterioro de las condiciones de vida de la población a la que se debe al Estado mismo. En México, la democracia ha coincidido con un largo periodo de estancamiento económico, expansión absoluta de la pobreza, pérdida de expectativas de mejoría en la vida que tendrán los hijos

¹ Economista. Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

² *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral, México, 2015. Estudio realizado a partir de la Encuesta Nacional sobre Calidad de Ciudadanía levantada en 2013, que incluyó 11 000 entrevistas, y que tiene información representativa de toda la república, cinco regiones geográficas, diez entidades federativas y doce municipios.

³ Los mexicanos y su constitución. Tercera encuesta nacional de cultura constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, <www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/index.html>.

respecto de la de sus padres y, desde hace ya un decenio, una ola de violencia que afecta la existencia diaria de millones de mexicanos.

El mal desempeño económico, junto con la debilidad del Estado de derecho y de la propia sociedad civil, en un océano de desigualdad social, subrayan el riesgo detectado hace más de diez años por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de que el malestar “en la democracia” se traduciría en malestar “con la democracia”.⁴

MÉXICO A LA ZAGA EN AMÉRICA LATINA EN APOYO A LA DEMOCRACIA

Según el Informe 2015 del Latinobarómetro, “a lo largo de los veinte años de mediciones de este instrumento, América Latina no ha avanzado en el apoyo a la democracia”.⁵ En promedio, 56 de cada 100 latinoamericanos consideran a la democracia “preferible a cualquier otra forma de gobierno”; el mayor apoyo está en Venezuela (86%) y el menor en Guatemala (33%). México está por debajo del promedio de la región, con 48%. El dato no es menor: no hay más mexicanos que prefieran a la democracia respecto a los que son indiferentes al régimen político sumados a los que en algunas circunstancias preferirían un régimen autoritario.

Como establece el informe, el apoyo a la democracia está vinculado con el grado de satisfacción con la democracia. Mientras que en América Latina 37 de cada 100 se dicen satisfechos con ésta, en México sólo lo está uno de cada cinco (19%) –lo que constituye el nivel de satisfacción con la democracia más bajo de la región-. En contraste, el mayor nivel de satisfacción se registra en Uruguay, con 70%. Si se mide la brecha, como hace el Informe, entre apoyo y satisfacción a la democracia, el promedio en la región es de 19 puntos. En México sube hasta los 29.

Un sistema democrático estaría vacío sin representación formal de la pluralidad política, es decir, sin parlamentos y sin organizaciones de ciudadanos participando en la política: sin partidos. Pero parlamentos y partidos tienen un grado de apoyo sistemáticamente inferior que el que recibe la propia democracia, lo cual subraya la difusa noción que el concepto mismo de democracia puede tener en las sociedades latinoamericanas.

Según el latinobarómetro, sólo 23% de los latinoamericanos se sienten representados por el Congreso; donde más es en Uruguay con 45% y donde menos es Perú, con 8%. México vuelve a estar por debajo de la media: 17%. Además, la cercanía con los partidos políticos es débil: sólo 40% de los ciudadanos se sienten cercanos a un partido político; donde más es Uruguay (72%) y en el otro extremo están Brasil (23%) y Chile (24%). En México el porcentaje es 32%, de nuevo por debajo del promedio regional.

De acuerdo con datos del INFORME PAÍS, la confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos y los diputados es inferior a 20%, y sólo un 34% confía en la

⁴ *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York, 2004, <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>.

⁵ Latinobarómetro 2015, *Veinte años de opinión pública, 1995-2015*, Chile, p. 40.

CUADRO 1. SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA Y LA ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA, 2015

Pregunta	América Latina (%)	México (%)
En general, ¿diría Ud. que está Muy satisfecho, Más bien satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? *Aquí 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho'	37	19
¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.	56	48
¿Cree Ud. en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas? *Sólo 'limpias'	47	26
¿Usted se siente políticamente representado por el parlamento/congreso? *Sólo 'Sí'	23	17
¿Hay algún partido político hacia el cual se sienta usted más cercano que hacia el resto de los partidos políticos? *Sólo 'Sí'	40	32
En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la economía en (país)? *Sólo 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho'	25	13
¿Diría Ud. que este país...? Está progresando, Está estancado, Está en retroceso *Sólo 'Está progresando'	32	18
¿Y en los próximos doce meses cree Ud. que, en general, la situación económica del país será Mucho mejor, Un poco mejor, Igual, Un poco peor o Mucho peor que ahora? *Sólo 'Mucho mejor' más 'Un poco mejor'	37	26

FUENTE: Latinobarómetro, 2015.

autoridad electoral. La desconfianza en las fuerzas políticas ha llevado, incluso, a desacreditar la profesión de servidor público ya que se tiende a vincular, de forma automática, con la deshonestidad. En la Encuesta Nacional, los ciudadanos señalaron que desconfían del servidor público porque éstos “roban, abusan de su posición y sólo ven por sus intereses”. Es más, ante la pregunta: ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON QUE UN FUNCIONARIO PÚBLICO PUEDE APROVECHARSE DE SU PUESTO SI HACE COSAS BUENAS? Seis de cada diez encuestados respondieron estar “muy de acuerdo” y “de acuerdo”. Es decir, el funcionario público hoy –ante los ojos de la gente a la que sirve– es deshonesto, pero también incapaz.

Según la misma encuesta, la capacidad percibida del gobierno para dar respuesta a las necesidades ciudadanas es muy limitada, lo que conlleva un incremento en la insatisfacción con su desempeño. Ante la pregunta *¿el gobierno responde o no responde a las necesidades de la gente?*, casi tres de cada diez encuestados (27.4%) señalaron que “sí” y “sí en parte”, frente a siete de cada diez que respondieron que “no” y “no, en parte.”

Estas cifras, indicativas del déficit de aprecio hacia instituciones fundamentales de la democracia, sugieren que es indispensable una transformación de las prácticas políticas para evitar una crisis mayor de legitimidad del aún joven sistema plural de partidos. Pero la desconfianza de los mexicanos no sólo se refiere a la “clase política”, sino que afecta a todo el tejido social y a las relaciones interpersonales. Según el Informe país, 70% afirma que “no se puede confiar en la mayoría de las personas”. Además, sólo 36% confía en el gobierno de su estado y apenas 30% tiene confianza en el gobierno municipal. Los mexicanos recelan del legislador, del alcalde, del político, pero también del maestro (44% desconfía de ellos), del cura (45%).

El ciudadano cumple con votar pero no confía mucho ni en la autoridad que recibe y cuenta el voto, ni en los políticos que está eligiendo, ni en el gobierno o en la sociedad de la que forma parte. De hecho, ni siquiera confía en su propio poder de incidencia en el espacio público: 70% de los entrevistados considera que no tiene influencia sobre acciones del gobierno y la mitad de las personas que participan en alguna acción política no electoral piensa que no obtiene los resultados esperados.

No es mejor el panorama en lo que toca a la percepción sobre el Estado de derecho y la justicia en México. Sólo 4 de cada 100 consideran que las leyes se respetan “mucho”, mientras que 37 sostienen que “poco” y 29 que “nada”. De quienes han sido víctimas de algún delito, 61% no presentó denuncia, y cuatro de cada diez refieren haber tenido malas experiencias con la autoridad en el pasado.

En México no se percibe que se cumpla y se respete la ley, lo que constituye el indicador más claro de contar con un Estado de derecho débil e ineficaz. La Encuesta Nacional también arroja información en el mismo sentido: 83% de los encuestados piensa que se cumple “poco” o “nada” la Constitución. Además, alerta sobre una porción nada desdeñable de la población que piensa que es legítimo hacerse justicia por su propia mano y sobre la creciente falta de importancia que se da al debido proceso: tres de cada 10 cree que los miembros de una comunidad tienen derecho a tomar en sus manos el castigo si las autoridades no hacen nada y 47% sostuvo que es peor encarcelar a un inocente frente a 42% que piensa que lo peor es dejar libre a un culpable.

Una sociedad desconfiada, también es poco participativa en la vida comunitaria y ciudadana. Hace ya casi 25 años, Jacqueline Peschard⁶ señalaba que la cultura política democrática en México adolece de un componente básico: la capacidad de organización para incidir en la vida pública. En la actualidad ya no sólo se cuestiona cada vez más la necesidad de los partidos políticos como actores clave de nuestra vida democrática, sino que la ciudadanía tampoco se logra organizar de forma eficaz y efectiva en la defensa del bien común.

Según el INFORME PAÍS, más allá de la emisión del voto (la participación electoral ronda el 62%), sólo 3.38% es miembro activo de un partido político, 3.65 de un sindicato, 1.5 de una asociación profesional, 1.21 de una organización ambientalista y 1.08 de una organización de protección de los derechos humanos. La mayor

⁶ Jacqueline Peschard, *La Cultura Política Democrática*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1994.

participación se da en organizaciones religiosas (10.81%), en asociaciones de padres de familia (6.19%) y en organizaciones deportivas (5.47%). Es decir, los mexicanos participan más en actividades predemocráticas que poco influyen en la expansión de los derechos y del bienestar colectivo.

Además, se constató que la desigualdad social tiene efectos sobre los niveles de participación, pues a mayor nivel de ingresos y a mayor escolaridad aumenta drásticamente la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil. Esto, a su vez, amplía las brechas sociales: las élites se organizan más para impulsar y defender sus intereses que los pobres.

Ante la desigualdad social ancestral que ha caracterizado al país, la discriminación es asunto de todos los días. Según el mismo informe, 75.3% de la población percibe que a las personas se les discrimina por su apariencia física, 76% por su clase social, 71% por su color de piel, 59% por ser mujer y 71% por ser indígena. Más aún, la Encuesta Nacional señala que quienes tienen menos ingresos se han sentido más discriminados, mientras que quienes tienen un nivel económico más alto padecen menos esta situación.

Así, los datos nos muestran indicios de perpetuar estas tendencias al exponer una vivencia elitista de la democracia. Ésta no sólo se percibe como un sistema que establece reglas diferenciadas para su población o que es incapaz de resolver problemas comunes, sino que muestra que el goce de los derechos de los ciudadanos está ligada a las desigualdades estructurales del país.

Variables como el nivel educativo, el salarial y el género resultaron significativos en los análisis del INFORME PAÍS al medir la calidad de la ciudadanía: entre mayor nivel de educación e ingreso, una persona tiene mayores probabilidades de tener más confianza en los otros, de ser miembro de organizaciones sociales, de contar con mayor capital relacional y de participar en actividades políticas no electorales. En este sentido, resulta interesante que:

- Una persona con posgrado tiende a apoyar 28% más la democracia como sistema de gobierno que quienes no han terminado la primaria;
- Las personas con un ingreso mensual de uno a dos salarios tienden a apoyar la democracia 19% menos que los que tienen entre 10 y 30;
- Las personas con grados más elevados de educación disfrutan de mayores niveles de capital social (casi 20 puntos porcentuales sobre su contraparte con menores niveles educativos);
- Las mujeres votan más pero están más aisladas para acceder a sus derechos. El género femenino resultó ser una variable significativa para disminuir las probabilidades de participar en actividades no electorales, contar con capital relacional, así como de confiar en el prójimo y en las instituciones.

DEMOCRACIA Y ECONOMÍA: LA BASE MATERIAL DE LA INSATISFACCIÓN CIUDADANA

La desigualdad corroe el ideal democrático. De ello da cuenta el Latinobarómetro:

“Los 20 años de mediciones confirman la relación entre satisfacción con la democracia y desempeño económico, pues el nivel de satisfacción con la democracia acusa recibo de las crisis económicas”.⁷ Aún más, señala que “la economía es una potente fuente de éxito de los gobiernos, ya que en los años que América Latina más crece en su conjunto, estando todos los países en democracia, se produce el periodo político, no sólo económico, más próspero que ha tenido la región en toda su historia”.⁸

Sin embargo, existe una excepción: el crecimiento económico de América Latina en casi todo lo que va del siglo fue sistemáticamente mayor que el de México. Nuestro país, por diversas razones —entre las que destaca una inadecuada y conservadora política económica, que no ha sufrido cambio ni alternancia en su conducción por tres largos decenios— no vivió el boom latinoamericano de los últimos dos lustros, sino que prolongó su fase de estancamiento estabilizador. Además, señala el mismo documento: “el grado de crecimiento no es lo que determina el nivel de satisfacción, sino más bien el impacto de ese crecimiento en el aumento de bienestar de la población o en los efectos negativos que los ciclos recesivos tienen en la calidad de vida de la gente”.⁹

El problema es que en México no ha habido ciclo de crecimiento económico reciente, tampoco reducción de la desigualdad ni disminución relativa ni absoluta de la pobreza. De acuerdo a las cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en 2000, año de la primera alternancia política y del reconocimiento propio y ajeno de México como nación democrática, 53.6% de la población vivía en condiciones de pobreza; 14 años después la cifra era casi idéntica 53.2%, pero como la población de acuerdo al censo del 2000 era de 97.4 millones de personas había entonces 52.25 millones de pobres. Una década y media después, con una población de 120 millones de habitantes, el comportamiento de la economía ha producido más de 11 millones adicionales de pobres hasta alcanzar la cifra histórica de 63.3 millones de pobres hoy en día.

Ya se mencionó que hay una baja satisfacción con la democracia, pero lo mismo pasa con la economía. El 25% de los latinoamericanos está muy satisfecho o más bien satisfecho con la economía. En México lo están sólo 13 de cada 100. Resulta claro: es aún menor la satisfacción con la economía que con la democracia.

El ciudadano vive mal su situación actual y parece que las expectativas de que mejore su futuro tampoco son buenas. Acerca de la imagen del progreso del país, 32% de los latinoamericanos consideran que su país está progresando, pero en México sólo lo cree 18%. Más aún, la Encuesta Nacional señala que cerca de ocho de cada diez encuestados (77.2%) consideran que la situación del país es peor o está igual de mal al compararla con el año anterior. Por eso no extraña que 43.7% crea que el sentimiento que predomina en México sea el enojo, el 38.5% el miedo y 29.5% la preocupación. De manera tajante, 73.4% de los mexicanos considera que el país va por el rumbo equivocado. En concordancia con ello, y en disonancia con la satisfacción con la democracia, mientras que 37% de los latinoamericanos consi-

⁷ *Latinobarómetro*, p. 36

⁸ *Ibid.*, p. 37

⁹ *Ibid.*, p. 40

dera que la situación económica de su país será mejor o mucho mejor. En México sólo lo percibe así uno de cada cuatro.

DEMOCRACIA Y ELECCIONES

La desconfianza en México hacia las elecciones es mayor que en el resto de América Latina. Ante la pregunta realizada por Latinobarómetro: “¿cree Ud., en términos generales, que las elecciones en su país son limpias o fraudulentas?” En primer lugar se encuentra Uruguay, donde 82% opina que son limpias. El promedio latinoamericano es de 47% y México es el más bajo de la región, donde sólo 26% de la población opinó que las elecciones eran limpias.

Por otro lado, ante la pregunta plasmada en la Encuesta Nacional ¿en qué medida en nuestro país se puede votar por el partido que se quiera? poco más de siete de cada diez contestaron que “siempre”; mientras que poco menos de uno de cada diez respondió que “nunca” y dos de cada diez señalaron que “a veces.”

En efecto, 3 de cada 4 mexicanos desconfían de los comicios. Sin embargo, si las normas y los procedimientos electorales son robustos, auditados y verificados; si el padrón electoral es de alta calidad y confiable; si el método para confeccionar las mesas directivas de casilla con los vecinos de los electores para recibir y contar los votos es mejor que designar funcionarios públicos; si no hay mejores condiciones de equidad para los contendientes ni más acceso a los medios de comunicación de los candidatos que en México; si las actas de todas y cada una de las casillas de votación se publican en internet apenas llegan a la autoridad electoral; si no hay ningún candado de seguridad que no se haya aplicado, ¿por qué acusamos la mayor desconfianza de la región a las elecciones?

Una variable que no debe excluirse es la actitud de los actores políticos ante el resultado electoral. ¿Cuántos candidatos que hayan quedado en segundo lugar en Uruguay o Chile han cuestionado el resultado electoral? ¿Cuál es la conducta de los medios y de la opinión pública hacia el procedimiento electoral? Visto de otra forma ¿es más o menos confiable el sistema electoral mexicano hoy que, digamos, en el año 2000?

Todo indica que los procedimientos se han fortalecido, que los indicadores objetivos, medibles, del desempeño de las autoridades electorales han mejorado respecto a hace 15 años, pero la mayor valoración se obtuvo en 2000, con las elecciones de la alternancia. Es así que la confianza en las elecciones depende, por supuesto, de las reglas y las instituciones, de su desempeño, pero también de la conducta y responsabilidad de los principales actores políticos, del perdedor, así como de quienes se encargan de formar la opinión pública.

Por otro lado, el sistema electoral mexicano se construyó a partir de una profunda desconfianza entre los actores políticos. Por ello, se diseñaron una multiplicidad de candados encaminados a garantizar el respeto al voto. Fue así como transitamos de un partido hegemónico a un sistema de partidos. Sin embargo, el resultado fue, también, un sistema complicado, rebuscado y poco accesible para la población. Actualmente, México cuenta con leyes electorales barrocas que favorecen la litigio-

sidad electoral. No hay sistema político en el mundo con más juicios en materia electoral que México. Así, las elecciones no son un asunto que se comprenda fácilmente, lo que contribuye a la desconfianza hacia la política, hacia los partidos, hacia los comicios y hacia el árbitro electoral mismo. Ir del barroco electoral a un diseño minimalista empieza a ser una condición de credibilidad.

México dejó atrás el sistema autoritario de partido hegemónico, pero con frecuencia se afirma que sólo tiene una “democracia electoral”. Conviene recordar, sin embargo, que la democracia siempre es política, formal, representativa y plural. Por ello no hay democracia que no sea, primero, electoral y sobre la base del respeto al sufragio se edifica el resto del Estado de derecho.

LOS HIJOS DE LA (MALA) DEMOCRACIA

Otro de los ejercicios que el INE ha realizado y que nos da luz sobre el estado de la democracia y la cultura democrática en nuestro país es la Consulta infantil y juvenil.¹⁰ Los resultados de la encuesta deben ser analizados con rigor y cuidado metodológico, pues se trata de opiniones y percepciones de lo que los niños y jóvenes dicen vivir. Además, si bien casi tres millones de opiniones son un número importante por sí mismo, no son una muestra significativa de todos los menores del país pues quienes participaron en la consulta pueden mostrar cierto sesgo –positivo– para involucrarse, por voluntad propia o por un entorno familiar propicio, en los asuntos. Es factible, por lo tanto, que la situación de quienes no participaron en la consulta sea, incluso, más adversa.

A los tres grupos de edad se les preguntó si se sienten seguros en su casa, en la escuela –a los grupos de 10 a 13 y de 14 a 17 años también por los alrededores de la escuela– y en la calle. Además, a los adolescentes se les preguntó su percepción de seguridad en el trabajo. Como es natural, la casa es el lugar donde más seguros se encuentran los niños y jóvenes. Sobresale la percepción de inseguridad en la escuela, que se duplica para el grupo de 14 a 17 años (15.3%) respecto a los niños de 6 a 9 años (7.9%), y supera la cuarta parte de las opiniones en el grupo de adolescentes (27.2%). Peor todavía es el sentimiento de inseguridad de los niños y jóvenes en la calle. Tres de cada cuatro niños (75.4%) de 6 a 9 años se sienten inseguros en la calle; seis de cada diez (59.7%) de los que tienen entre 10 y 13 años, y menos de una tercera parte (29%) de los adolescentes comparten este sentimiento.

No se trata sólo de la extendida percepción de los adultos de que, comparativamente, la infancia ya no es lo que era para poder jugar en las calles –ese espacio primordial de socialización–, sino la constatación de que los espacios públicos cada vez lo son menos. Estos datos reflejan que en México se vive una infancia de puertas

¹⁰ La consulta infantil y juvenil se realizó el mismo día de la jornada electoral en México, el 7 de julio de 2015. Se instalaron 13621 casillas en parques y plazas públicas, además de 1895 casillas itinerantes. El objetivo fue promover que niños y adolescentes ejerzan su derecho a participar y a expresar su opinión sobre asuntos y problemas que les afectan, así como propiciar que sus puntos de vista y propuestas puedan ser conocidas y tomadas en cuenta.

adentro con temor a salir donde están los otros. Habrá que poner atención sobre las implicaciones que para la convivencia y coexistencia social tendrá el crecimiento de generaciones para las que la calle se volvió un espacio ajeno y, peor aún, peligroso.

Desde muy temprano la violencia está presente en la vida de los mexicanos, y eso no se explica sólo por la expansión de la espiral disruptiva de la delincuencia organizada en los últimos años. Basta decir que 12% de los niños de 6 a 9 años dice que “en mi familia me golpean”, mientras que 35.6% de los niños de 10 a 13 años dice haber “sido testigo de actos de violencia contra otra niña o niño”. Entre los adolescentes de 14 a 17 años, una quinta parte (19.5%) declara sufrir o haber sufrido violencia y 17.4% haber participado en actos violentos.

Del 19.5% de los jóvenes de entre 14 y 17 años que dice sufrir o haber sufrido violencia, 44% señala que ha sido violencia física, 67.3% verbal, 32.8% psicológica y 11.6% sexual (el porcentaje no suma 100% porque pudieron marcar más de una opción). El que dos adolescentes de cada 100 (el 11.6% del 19.5% que dice haber sufrido violencia) manifiesten haber sido víctimas de violencia sexual es un dato sobre el que no puede pasarse la página desde el Estado y la sociedad.

Otros datos en particular inquietantes son que 17% de los niños de entre 10 y 13 años afirma que “en mi escuela o por donde vivo ofrecen drogas a niños y jóvenes” y que 4% de los jóvenes de 14 a 17 años señale que “me obligan a formar parte de un grupo de delincuentes”.

Una sociedad desconfiada produce niños y jóvenes recelosos de los demás. Si bien entre los niños de 6 a 9 años la confianza es mayor (98.4% confía en su familia, 82.6% en sus amigos y 94.4% en sus maestros, 84% en el ejército y 80.9% en la policía), comienza a descender entre los de 10 a 13 años (97.2% confía en su familia, 76.4% en sus amigos, 84.4% en sus maestros) puesto que 19.4% no confía en las autoridades de la escuela, 26.1% tampoco en el ejército, 28.5% no confía en la policía, 49.4% desconfía de sus vecinos y 55.9% del gobierno.

Entre los adolescentes la confianza se mantiene alta en la familia (95.9%), es mayoritaria hacia las amistades (70.3%), pero se vuelve negativa hacia los maestros (sólo confía 44.6%), los médicos (32.7%), el ejército (25.2%), los vecinos (23%), la policía (21.7%) y baja en extremo hacia los gobernantes y los partidos políticos (ambos con 5.2 por ciento).

En lo que hace a la cultura de la legalidad, 75.6% de los niños de 6 a 9 años dijeron que se comprometían “a cumplir las reglas”. Sin embargo, sólo 32.1% de los niños de entre 10 y 13 años se comprometieron a “respetar la ley” y ese compromiso lo asumió 53.6% de los jóvenes de entre 14 y 17 años.

En opinión de los niños de 10 a 13 años “lo que ayudaría para que haya justicia

CUADRO 2. PERCEPCIÓN DE (IN)SEGURIDAD DE NIÑOS Y JÓVENES EN MÉXICO (%)

EDAD	ME SIENTO SEGURA (SEGURO) EN...							
	MI CASA		MI ESCUELA		LA CALLE		MI TRABAJO	
	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no
6 a 9	96.1	3.9	92.1	7.9	24.6	75.4	n.p.	n.p.
10 a 13	97.1	2.9	84.7	15.3	40.3	59.7	n.p.	n.p.
14 a 17	95.6	4.4	72.8	27.2	29.7	70.3	36.1	63.9

FUENTE: INE, Consulta infantil y juvenil, 2015. n.p. significa No se preguntó.

y paz en México” es “que no haya corrupción” (59.1%) seguido de “que los gobernantes cumplan lo que prometen” (47.1%). Para los jóvenes de 14 a 17 años, lo “que ayudaría a que las personas jóvenes participemos más en la construcción de un México de justicia y paz” –podían seleccionar tres opciones de seis– es “que podamos expresar nuestras ideas con libertad” (69%), “que haya más seguridad” (64.3%) y “que el gobierno nos tome en cuenta en acciones para mejorar el país” (52.7 por ciento).

Quizá sea en la exigencia de expresar ideas en libertad y de ser tomados en cuenta por parte de los jóvenes, donde pueda encontrarse un dato alentador de las opiniones que recoge la encuesta infantil y juvenil 2015.

Los niños y jóvenes que participaron en la consulta son hijos del siglo XXI. Los mayores, nacieron hacia 1998, cuando el pluralismo se había instalado en el Congreso y todos iniciaron la escuela y aprendieron a leer después de la primera alternancia en la Presidencia. Son también los primeros hijos del México democrático, pero son una generación que vive un presente amenazador y un futuro sombrío en el mejor de los casos.

NOTA FINAL

La insatisfacción de la ciudadanía con la democracia realmente existente es uno de los datos duros de la época que vive México. El malestar social erosiona los consensos básicos sobre los que se edifica y reproduce una sociedad democrática. A los añejos problemas de pobreza y desigualdad, hay que sumar la violencia y la inseguridad cotidianas, que combinadas con el binomio corrupción e impunidad generan una seria crisis de legitimidad de las instituciones públicas y del Estado mismo.

En el corazón de la agenda democrática del país debe situarse la construcción de una auténtica cultura ciudadana que respete los derechos y sea propicia para el ejercicio de las libertades. A la vez, es de tal magnitud el desafío que la estrategia de recuperación del aliento democrático no puede circunscribirse a una agenda sólo político electoral, como ocurrió durante la democratización y aún con las reformas constitucionales y legales posteriores a la alternancia, como fueron las de 2007-2008 y de 2014.

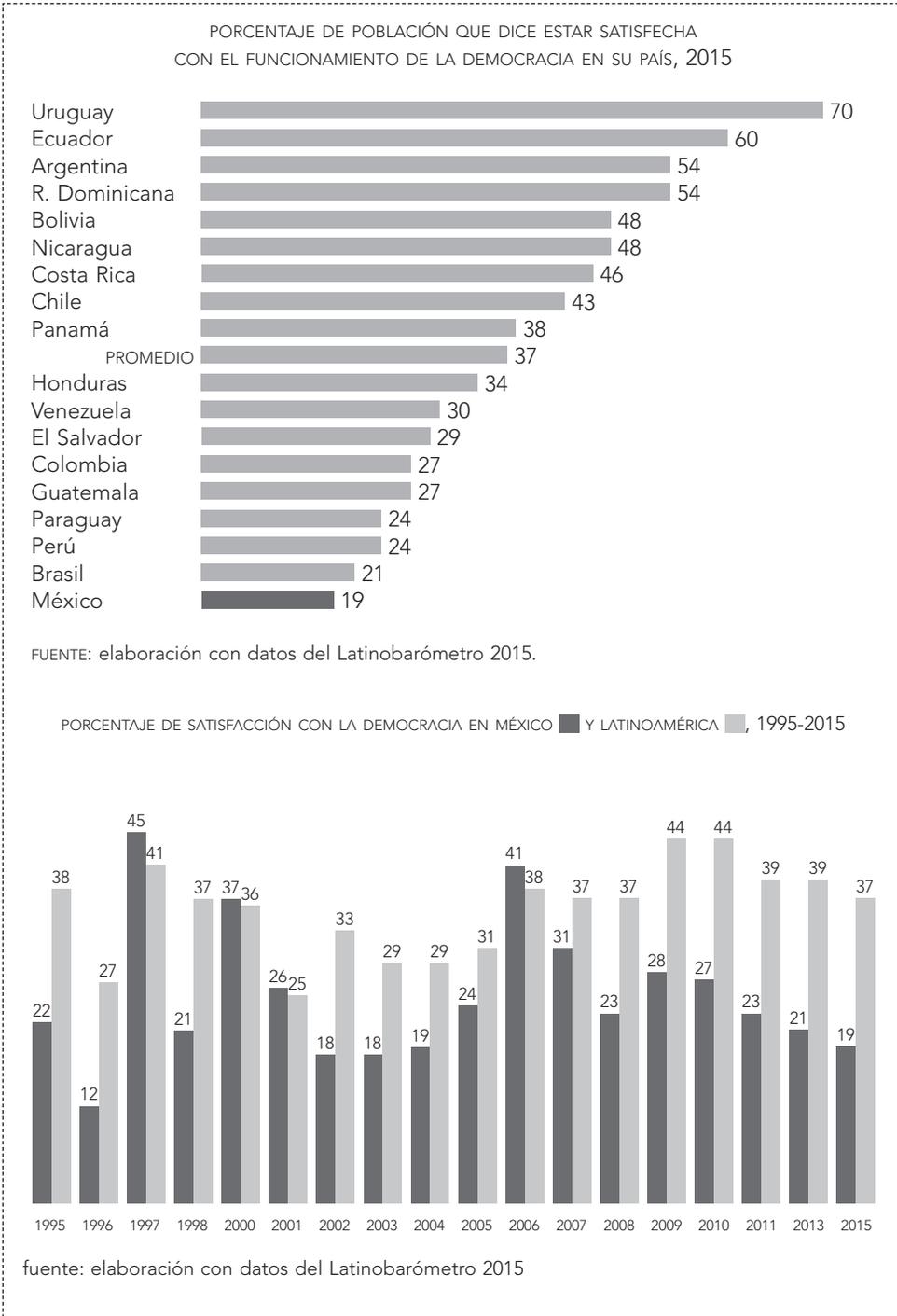
Es factible aventurar que la salida a la crisis de confianza en la democracia no se encontrará en una nueva vuelta a la noria electoral –si bien hay ajustes más que pertinentes en la materia–. Una hipótesis alternativa es que con tal nivel de desigualdad, de estancamiento económico, de insatisfacción en el día a día, de pesimismo acerca del rumbo de la economía familiar, no crecerá el aprecio al gobierno, a los partidos, al parlamento, a la democracia. Puede ser hora de preguntarnos por los resultados de la democracia, más que por los resultados electorales.

Una democracia que ha mantenido inalterada la abismal distribución de la riqueza (el decil superior concentra alrededor de 60% del ingreso y dentro de este mismo decil el uno% de la población más rica concentra 21% del ingreso total) difícilmente puede asentar sus cimientos en el respaldo de la mayoría de la población.

Con todas las insuficiencias de la democracia mexicana realmente existente, no

hay un régimen político más adecuado que la democracia representativa, deliberativa y participativa para resolver los problemas sociales, políticos y económicos. No conviene en México, ni en otro país latinoamericano, minusvaluar lo que representa tener gobernantes y representantes populares emanados del voto y no de simulaciones o, peor, de imposiciones de fuerza. Falta construir la agenda del bienestar y la equidad, pero es una agenda que ha de edificarse en código democrático. La historia latinoamericana nos muestra con crudeza que no hay atajos, que prescindir de la democracia no garantiza mejoras en la calidad de vida y que en cambio sí asegura atropellos generalizados a los derechos fundamentales y las libertades.

NOTACIÓN GRÁFICA



INTERLUDIO 7. POLÍTICA ECONÓMICA Y DEMOCRACIA

ROLANDO CORDERA CAMPOS

Las relaciones entre la economía capitalista y la democracia moderna no son unívocas; se desenvuelven a través de tensiones y contradicciones que refuerzan o amplían las tendencias del capitalismo a reproducirse por la vía de la inestabilidad y el desequilibrio, aunque en determinadas coyunturas el resultado pueda ser una corrección o una modulación de dichas pulsiones. Precisamente, ha sido gracias al entendimiento de esta tendencia “natural”, que habría que poner siempre entre comillas, que a lo largo del siglo xx empezó a verse la modulación de dichas relaciones como algo crucial para dotar al sistema de lo que, como “modo de producción” no está hecho: generar una mínima estabilidad que dé credibilidad a la reproducción ampliada y a largo plazo de las relaciones sociales en las cuales se sustenta la evolución y el cambio de la economía.

Por mucho tiempo se pensó que la economía podía dotarse de mecanismos capaces de asegurar la restauración automática de los equilibrios, puestos en tensión por acontecimientos endógenos o por la ingobernabilidad de la política, liberal o democrática según el caso. Tal fue el sentido común que inspirara la Bella Época y la fe en el Patrón Oro. Pero con la Gran Guerra y su secuela en la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, el desempleo masivo, la Segunda guerra mundial, la destrucción de las democracias y la devastación social subsecuente todo cambió. A la pregunta de si podría ocurrir de nuevo una crisis tan destructiva como la que asoló al mundo en aquellos años, se respondió con cada vez mayor seguridad que no, que el mundo había aprendido la lección.

Vino el tiempo de la economía política del control y del manejo “científico” de la demanda agregada, la administración del ciclo y la erección de estabilizadores automáticos, originados no en el mercado o la competencia sino, explícitamente, en y desde la política y orientados a su ampliación lo que daría lugar a los Estados de Bienestar inscritos en una expansión constitucional del Estado que abría camino a la “Era de los derechos”, como la reclamara Norberto Bobbio.

Hoy hablamos de Estados democráticos constitucionales, entendidos como Estados sociales. Es en ellos donde se concreta y expande el gran encuentro, no lineal ni determinista, entre política y economía y, en especial, entre la democracia y la política económica. Sería esta empatía la que, a su vez, daría lugar a una especie de continuum histórico portador de una venturosa transformación gradual del propio capitalismo. De aquí las tesis sobre la convergencia, no sólo entre las naciones sino entre los sistemas político-económicos que articularon la profunda división ideológica y de poder del mundo de la posguerra.

Hoy tenemos que admitir que tampoco este edificio tan esperanzador era durable o reproducible con base en sus propias fuerzas; que su duración y ampliación pueden también encarar una dialéctica regresiva y auspiciar revisiones hostiles a sus fundamentos, contrarias a los principios y criterios que a lo largo del tiempo le

dieron congruencia y articulación. Con la crisis actual, todavía llamada la Gran Recesión, esta dialéctica se ha recrudecido para abrir la caja de Pandora de un conflicto social redistributivo que, en medio de una ya larga trayectoria de crecimiento muy lento, puede dar lugar a auto destructivos juegos de suma cero, entre países y dentro de ellos. Esta combinatoria de crecimiento lento y errático y desigualdad aguda, ha llevado a hablar, incluso, de un estancamiento secular del capitalismo avanzado; por ello la actualidad del tema de las relaciones y las tensiones entre democracia, economía y política económica, así como la necesidad urgente e ingente de actualizar su problemática, asumir su complejidad e interiorizar los cambios profundos que han registrado las estructuras sociales y las mentalidades, de las elites y de las masas.

No sobra advertir que estos cambios son, como se dijo, el fruto de los logros políticos, institucionales y sociales, propiciados por el gran cambio paradigmático que las crisis de entre guerras y la propia segunda conflagración hicieron posible. Hoy, todo esto ha sido puesto contra la pared y en entredicho por la “revolución de los ricos”, como la ha llamado Carlos Tello. Cada día es más claro que urge una renovación de enfoques y conceptos, así como de las maneras como se ha buscado traducir en la práctica institucional las relaciones entre la democracia y la política económica.

Es claro, asimismo, que esta renovación debe inscribirse en una reflexión sobre el estado que guardan las relaciones entre la economía y la política y, en especial, aquellas que tienen lugar entre el Estado y el mercado. Una manera de avanzar en esta dirección puede ser poner sobre la mesa, con la intención expresa de cambiarlo, el orden de las prioridades y los objetivos que han organizado la política económica en los últimos lustros. Al hacerlo, habrá que asumir como indispensable someter a la democracia y sus instituciones a nuevas pruebas de ácido sobre sus capacidades de gobernanza y conducción de los asuntos públicos, no sólo del Estado sino también del mercado.

Habrà que obligar a la democracia a escuchar lo que desde otros ámbitos de la vida social dicen y reclaman otras voces. Para saber si escucha y no sólo oye; si entiende y asimila y no sólo registra o reconoce. De esto depende, en gran medida, la productividad política de la democracia así como su funcionalidad económica.

Uno de estos ámbitos, que en nuestro país se ha vuelto vital, es el del crecimiento económico, su ausencia o distorsión; el otro lo conforma una cuestión social marcada profundamente por la desigualdad y la pobreza de masas, pero ahora sobrecargada por nuevos riesgos sociales emanados de las mudanzas demográficas y la acelerada urbanización de las últimas décadas. Ambos campos se suponen y superponen y deberían llevar a una revisión sistemática de la organización del Estado y sus modos de hacer y entender las políticas económicas y sociales.

Por razones varias, la política económica en México ha estado sustancialmente al margen de la intervención y la deliberación democráticas. Antes, durante el desarrollismo autoritario, podía presumirse que la política estaba al mando, pero sólo de las elites del Estado y de nadie más. Ahora se somete a los mandatos del mercado, aunque este cambio en los términos de la ecuación haya sido el fruto expreso de una estrategia política deliberada. El presidente Echeverría llegó a decir que la política económica se hacía en Los Pinos, lo que desató un airado reclamo de las

cúpulas empresariales de entonces acompañadas por diversas falanges tecnocráticas que prefirieron no decir su nombre. En perspectiva, puede decirse que no fue ésta la manera más constructiva de abrir al debate público un tema cuya importancia lo reclamaba con urgencia.

Luego llegó el breve verano de la reconciliación petrolera y la reconstrucción ampliada de la “alianza para las ganancias” entonces rebautizada como Alianza para la Producción. Los esfuerzos del Estado por abarcar otros terrenos, propiamente políticos, se constriñeron al lanzamiento de la reforma política y electoral, pero el contenido “nacional, popular y democrático” de la Alianza quedó entre paréntesis.

Después, abruptamente, llegaron la ruptura y el descontento, la furia de las franjas medias alentada por los voceros y pastores del nuevo y viejo empresariado. Para ellos, la nacionalización bancaria de 1982 no era una medida de protección *in extremis* de un sistema financiero cuya estabilidad estaba prendida de alfileres, sino un paso más al abismo populista y expropiatorio al que había buscado llevarlos el gobierno anterior.

Los pactos de estabilización con que quiso cerrarse la frustránea temporada del ajuste para pagar la deuda, revivieron la posibilidad de tejer formas distintas de relación entre la política y la economía, pero no pudieron dar el salto para convertirse en auténticos pactos para el desarrollo que podrían haber constituido el hábitat más propicio para abordar la disonancia aguda entre economía y política que emergiera en los años setenta y abrir la puerta a una visión neodesarrollista dentro del propio Estado. No fue así; las urgencias impuestas por la irrupción de la cadena devaluación-inflación y la negativa, propulsada desde el Estado, siquiera a pensar o deliberar sobre incursiones de esta naturaleza, cancelaron cualquier reflexión de este tipo. Además, abrumada por la insolencia y agresividad del reclamo empresarial y su coalición de clases medias.

Se recibe así, con un extraño sentido de pertenencia de los grupos dirigentes y dominantes, la exigencia abierta de reformas de mercado promovidas por Reagan y Thatcher y convertida en divisa maestra por las instituciones financieras internacionales al calor de la tormenta de la crisis y el ajuste. Al final, sin desprenderse del todo de algunas capacidades para actuar en “última instancia”, el gobierno optó por esas soluciones de mercado, cuya operación demandaba la reducción de las capacidades de intervención y conducción del Estado en la economía. En especial en materia fiscal y en el decisivo plano de la política de fomento, en particular la política industrial.

Una pieza clave para la reedición fructífera de la conversación entre economía y política, Estado y mercado, democracia y política económica, como hubiera sido la concertación social para redefinir las pautas del crecimiento y su conducción, no fue incorporada consistentemente al debate y el intento del presidente de la Madrid por adjetivar como democrática a la planeación que proponía quedó en eso. En realidad, se trató de cada vez menos planeación y de cada vez más mercado.

Cuando vino la democracia, no había espacio ni interés en retomar la cuestión de los vínculos entre ésta y el ejercicio planificador. Se cayó en un vacío conceptual que devino institucional y contaminó a la práctica de la propia política económica convencional, encapsulada en los ejes financieros del Estado y sin vínculos consistentes con el resto de la actividad política y social. La participación corporativa, que

del tripartismo tradicional saltara a los pactos estabilizadores, fue relegada y la comunicación entre el gobierno y las fuerzas organizadas de la sociedad, en especial los sindicatos y las organizaciones empresariales, fueron sustituidas por una conversación cupular en buena medida ornamental. En lugar de diálogo, vino el ventarrón de los organismos autónomos, en especial el Banco de México, cuya “emancipación” del yugo gubernamental no fue vista nunca como un primer paso a la erección de alguna relación novedosa entre la política económica y la democracia, sino como un seguro de que aquella desventurada afirmación de Echeverría no podría repetirse jamás. La política monetaria se desligó de la fiscal y esta última no sólo perdió eficacia anti cíclica, sino toda autoridad para inducir dinámicas económicas, salvo la que decidiera concederle la Junta de Gobierno de Banxico. Así se han dado las cosas y la presencia del gobernador del Banco Central en el Congreso corresponde más a un ritual en curso de consagración que a un convivio republicano. Lo mismo puede decirse de los otros organismos autónomos y hasta de los desconcentrados vinculados con el quehacer de la política económica.

Encapsulados y articulados por un curioso fideísmo económico, los órganos autónomos o especializados del Estado en materia económica forman un entramado misterioso, más extraño e intrincado aún que el descrito en los años cincuenta por el gran periodista mexicano José Alvarado, en su artículo sobre “el misterioso caso de la secretaría de Hacienda”.

La política debe estar al servicio de los objetivos mayores de la sociedad que se condensan en el Estado. Así reza, al menos, el discurso democrático. Es a partir de la política, que se determinan propósitos que luego, una vez decididos y traducidos en principios de política, han de pasar por el escrutinio técnico y analítico, con la concurrencia de los referidos órganos especializados pero en el marco y contexto del Congreso y sus obligaciones constitucionales en materia fiscal, de ingreso, gasto y endeudamiento, supervisión monetaria y financiera y otras. No sucede así en México y la renuncia a la investigación y la supervisión por parte del Congreso en asuntos económicos y sociales es alarmante.

Para superar estos lastres, que dejan indefensa a la sociedad y al Estado mismo frente a las veleidades e inclemencias del ciclo económico internacional, es urgente que desde el Congreso se examine y evalúe la capacidad con que cuenta el Estado para encauzar la deliberación y el debate y darles el espesor y la robustez que reclaman, en especial en una coyuntura tan larga e incierta, a más de gravosa como es la actual. Así y sin menoscabo de reiterar la necesidad de poner a la política económica en sintonía con la democracia, como principio rector para una reconstrucción de sus comunicaciones, es indispensable que desde adentro del ámbito democrático se lleve a cabo una reflexión cuidadosa de esta problemática, para dotar a la democracia y sus órganos de los instrumentos necesarios para intervenir con eficacia y visos de éxito en los revueltos territorios de la economía y la intervención estatal en sus procesos.

Desde esta perspectiva, habría que decir que es preciso que el debate sobre las instituciones políticas que, con demasiada frecuencia ha sido visto como algo técnico-jurídico, procesal o secundario, vuelva a lo básico que tiene que ver con los linderos de lo público y lo privado y, específicamente, con los términos, alcances y formas de control ciudadano y representativo de las intervenciones del Estado en

la economía. Soslayar, o de plano negarse a la discusión sobre cómo organizar la democracia para estos fines, implica aceptar la omnipotencia de las fuerzas del mercado y renunciar a la idea civilizatoria que desde la democracia y a través de ella se pueda recuperar el control del capitalismo del siglo XXI, ponerle coto a sus tendencias disruptivas y condicionar las restricciones y exigencias de la globalización a criterios democráticos y de justicia social.

Estos criterios, discutidos y en buena medida definidos nacionalmente, serían una plataforma para inscribirse con mayor seguridad en los procesos globalizadores.

Desde el Congreso pero también desde el poder Ejecutivo, debería darse la generación de una red institucional participativa como los consejos económicos y sociales, el ejercicio periódico de audiencias, el cotidiano intercambio de información y agendas de investigación entre los centros de estudios del Estado, la academia, la empresa y la sociedad civil, con el fin de gestar una trama capaz de interiorizar, en el Estado y la sociedad, los problemas económicos y la gama de respuestas y propuestas a que dan lugar. Tal debería ser el escenario de una renovación genuina del Congreso y de las maneras de hacer política económica, más renovación genuina del Congreso y de las maneras de hacer política económica, más congruentes con el espíritu democrático y más receptivas a las señales múltiples, contradictorias, de la economía y la sociedad. Sólo entonces se estaría en condiciones de desplegar una renovada conversación para el desarrollo entre acumulación y distribución social, pero ahora sujeta a la restricción democrática que siempre emana y se nutre de la deliberación más extendida a la vez que ilustrada e informada.

INTERLUDIO 8.
UNA NUEVA EXIGENCIA SOCIAL EN MARCHA:
EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

JACQUELINE PESCHARD

Durante los veinte años de transición a la democracia en México, la demanda política de la sociedad se centró en lograr elecciones libres y competidas, alineadas a los estándares internacionales. Aunque no sin problemas, la respuesta del gobierno se orientó a promover normas e instituciones capaces de garantizarlas.

A pesar de que el derecho de acceso a la información no formó parte del elenco de la transición, sí estuvo ahí como telón de fondo, de manera casi intuitiva. Para tener elecciones libres y justas que dieran lugar al ejercicio del voto como derecho político básico, era esencial que los comicios estuvieran vigilados, es decir, que ocurrieran a los ojos de los ciudadanos como requisito para hacerlos confiables. Dicho de otra manera, la noción de elecciones abiertas y transparentes se plasmó en las reformas electorales que se sucedieron de 1977 a 1997.

De hecho, la reforma política de 1977, que abrió el sistema electoral y de representación política a nuevas fuerzas políticas, comprendió una reforma al artículo 6o. constitucional que estableció que “la información será garantizada por el Estado”. Sin embargo, dicho mandato no fue reglamentado, por lo que durante más de dos decenios quedó sujeto a reclamos aislados de particulares que se amparaban ante la falta de información pública. La falta de regulación explica que la interpretación de los jueces fuera poco sistemática, pues a veces se leía como el derecho de los partidos a los medios de comunicación y otras a la obligación del Estado de dar información.

En 1994, en el entorno de la coyuntura crítica que provocaron el levantamiento zapatista en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI, un grupo de intelectuales, políticos de diverso signo y miembros de organizaciones sociales redactó un documento denominado “20 compromisos por la democracia” para demandar al gobierno una serie de acciones para avanzar en la transición a la democracia, en el entendido de que sólo a través de la democracia se podrían resolver los grandes problemas nacionales. Uno de esos compromisos era precisamente reglamentar el derecho ciudadano a la información. Empero, no fue sino hasta después de la elección presidencial del 2000, que trajo la alternancia en el Ejecutivo Federal que la transparencia y el acceso a la información cobraron centralidad política. Una vez pasada la aduana de elecciones libres y disputadas para contar con gobernantes surgidos de un proceso democrático, era necesario dar el salto para que la gestión gubernamental se sometiera al escrutinio público como requisito para democratizarse.

En 2002 se emitieron las primeras leyes de transparencia y acceso a la información, una de ellas fue la ley federal que surgió de un movimiento social –el Grupo Oaxaca– formado por periodistas, académicos y miembros de organizaciones civiles que propuso un decálogo de principios y un texto de ley de acceso a la información. La

ley federal contempló no solamente procedimientos puntuales y plazos fijos para solicitar información gubernamental y obtenerla, sino una autoridad administrativa con facultades materialmente jurisdiccionales para resolver quejas de las personas ante deficientes respuestas de información de parte de la administración pública federal.

El modelo de nuestra legislación en materia de acceso a la información se diferenció de los existentes en otros países porque obligaba a todos los poderes y a los organismos autónomos, no sólo al Ejecutivo; por lo expedito del procedimiento para obtener información e interponer una queja y por la definitividad de las resoluciones del órgano garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). La definitividad implicaba que el único facultado para ejercer el control de la legalidad del IFAI era la persona, el titular del derecho, mientras que las dependencias y entidades públicas quedaban como los sujetos obligados a transparentar la información y sin posibilidad de impugnar lo dictado por el IFAI.

Entre 2002 y 2007 ocurrió una verdadera oleada de transparencia en el país que llevó a que cada entidad federativa tuviera una ley en la materia. Sin embargo, existían importantes disparidades entre ellas, pues algunas exigían como requisito para acceder a la información que la persona probara su interés jurídico, que se identificara, o que fuera oriundo de la entidad federativa, es decir, se trataba de un derecho que carecía de principios y bases homogéneas en el país.

Como producto de un amplio consenso político, en 2007 se reformó una vez más el artículo 6o. constitucional para adicionarle 7 párrafos que establecieron los principios y procedimientos que deberían recoger las leyes secundarias en materia de transparencia (máxima publicidad; expeditéz; gratuidad; órgano garante especializado y con autonomía de gestión y decisión). La elevación del derecho de acceso a la información a mandato constitucional fue una demostración de la relevancia política que para entonces había cobrado ya el tema: formaba parte del discurso políticamente correcto.

Para 2009, el volumen de solicitudes de información en el ámbito federal había crecido significativamente (130 mil solicitudes por año en promedio), pero sobre todo el contenido de las mismas se había hecho más complejo, pasando de requerir los sueldos de los servidores públicos, que devino una obligación de transparencia, a pedir contratos o licitaciones que amparaban importantes gastos gubernamentales. Para entonces, un conjunto de organizaciones sociales habían hecho del acceso a la información su objetivo estratégico, con lo que las solicitudes de información irían más allá de satisfacer una inquietud personal. Fundar, Artículo 19, México Infórmate, Colectivo por la Transparencia, Iniciativa Ciudadana, la Red por la Rendición de Cuentas entre otras, se convirtieron en usuarios regulares del derecho de acceso, trabajando para traducir, sistematizar y contrastar información pública, dándole una utilidad social a la misma. Estas organizaciones han ejercido una vigilancia constante sobre el gobierno para avanzar no sólo en la parte normativa del acceso a la información, sino en su operación concreta, como parte de políticas y programas públicos.

Pero, la transparencia, siempre festejada en el discurso político, empezó a resultar incómoda para el poder, en la medida que lo obligaba a abrir información que evidenciaba su desempeño con carencias o deficiencias, e incluso daba cuenta de su desorden administrativo. Ello derivó, hacia 2009, en un intento del gobierno de

dar marcha atrás a la definitividad de las resoluciones del IFAI por dos vías: una legal, reformando leyes y otra de facto, admitiendo que las resoluciones del IFAI fueran revisadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Desde 2002, dicho Tribunal se había declarado sistemáticamente incompetente para atender reclamos de las dependencias gubernamentales, pero siete años después cambió de parecer atendiendo impugnaciones de autoridades en contra del IFAI, aunque fueron casos aislados. Lo que sí prosperó fue la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales que en su artículo 16 estableció que las averiguaciones previas nunca serían del conocimiento de los ciudadanos, salvo cuando derivaran en el no ejercicio de la acción penal y transcurridos entre tres y doce años, dependiendo del tipo de delito involucrado. Dicho artículo implicaba una contradicción con el principio de reserva temporal de la información clasificada y con el de expeditéz en el acceso. A partir de entonces, el IFAI quedó imposibilitado para instruir la entrega de una versión pública (sin nombres de testigos o particulares involucrados) de una averiguación previa ya concluida, es decir, la información sobre el trabajo del Ministerio Público quedaría fuera del escrutinio público para siempre.

De otra parte, el avance del derecho de acceso a la información en el ámbito internacional ha tenido un impacto importante en nuestro país, particularmente a partir de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, enmarcadas en la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada por nuestro país. En este contexto se explica la adhesión del gobierno mexicano a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 que es una plataforma multilateral, voluntaria, que tiene la particularidad de proponer una nueva forma de diseñar políticas de transparencia gubernamental, a partir de una colaboración estrecha con organizaciones de la sociedad civil. Este compromiso internacional ha ampliado la exigencia social sobre la transparencia no sólo gubernamental, sino en otros ámbitos de la vida pública, como el Parlamento Abierto, además de que se ha establecido un mecanismo de interacción constante entre el gobierno, el IFAI y las organizaciones sociales para estructurar los planes de acción que son los compromisos con AGA.

El potencial legitimador de la transparencia como oferta de gobierno explica por qué apenas nombrado Presidente electo, Enrique Peña Nieto ofreció tres grandes reformas constitucionales: 1] de transparencia; 2] una comisión anticorrupción y 3] la regulación del gasto gubernamental en materia de publicidad. Muy rápidamente se presentaron iniciativas de reforma constitucional en transparencia, no sólo de parte del PRI y el PVEM, sino de los dos principales partidos de oposición.

Las iniciativas coincidían en que el objetivo de ampliar y profundizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, incrementando la lista de sujetos obligados para incorporar a fondos y fideicomisos públicos, a partidos políticos y sindicatos y a todas las personas físicas y morales que reciben o administran recursos públicos. Para ello, se asignan mayores competencias al IFAI para que revise no sólo las respuestas a las solicitudes de información al gobierno federal, sino a los otros poderes y organismos autónomos y demás sujetos obligados, además de erigirlo en una suerte de segunda instancia para las quejas en los estados y el DF. Sólo la Suprema Corte de Justicia quedará fuera del ámbito de acción del IFAI. Sin duda, darle consistencia e integridad al derecho fue un objetivo destacado, de ahí que se establezca que habrá un sistema nacional de transparencia y se avanzará en la construcción de un

régimen de rendición de cuentas a través de la colaboración del IFAI con el INEGI, la ASF y el AGN.

Un asunto relevante, aunque poco resaltado de la reforma es la regulación de todos los archivos gubernamentales del país, en el entendido de que sin buenas prácticas de elaboración, resguardo y depuración de los documentos gubernamentales, es una falacia hablar de acceso efectivo a la información pública. El tema había sido ignorado, al punto que transitaron diez años después de la ley federal de transparencia para que se promulgara la ley federal de archivos, que ahora tendrá el carácter de ley general, o sea, establecerá principios y estándares para todo el país.

Es cierto que había diferencias en las iniciativas de reforma constitucional, pero se centraron en los procedimientos para designar a los comisionados del IFAI y en los límites a las atribuciones del órgano garante para dejar márgenes de impugnación en asuntos de seguridad nacional, derechos humanos, o estabilidad financiera. Al final, la presión decidida de organizaciones civiles fue eficaz, logrando que sólo la Consejería Jurídica de Presidencia pueda impugnar resoluciones del IFAI en materia de seguridad nacional.

En poco más de un decenio, la transparencia y el derecho de acceso a la información se han colocado en el centro de la agenda pública y hoy no hay iniciativa de ley o programa de gobierno que no los invoque como contenido esencial. Sin embargo, persisten retos importantes para que se conviertan en una práctica social efectiva.

La reforma constitucional otorgó un año a los legisladores federal y locales para emitir tres leyes generales (transparencia, archivos y protección de datos personales) y las respectivas leyes locales y federal y habrá que vigilar que sean consistentes con la letra de la Constitución. El legislador tiene también que determinar quién se encargará de la protección de datos personales en posesión de particulares que hoy atiende el IFAI, pero que es un derecho con una naturaleza muy diferente y los procedimientos de garantía poco tienen que ver con el de acceso a la información, cuyo resorte es justamente la apertura, es decir, el contrario a la privacidad.

La transparencia y el acceso a la información han avanzado significativamente en los planos normativos e institucionales, pero aún estamos lejos de que sean parte integral de la mecánica del quehacer público y gubernamental, es decir, de que constituyan una cultura en activo.

V. CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE UNA JOVEN DEMOCRACIA

ENRIQUE PROVENCIO

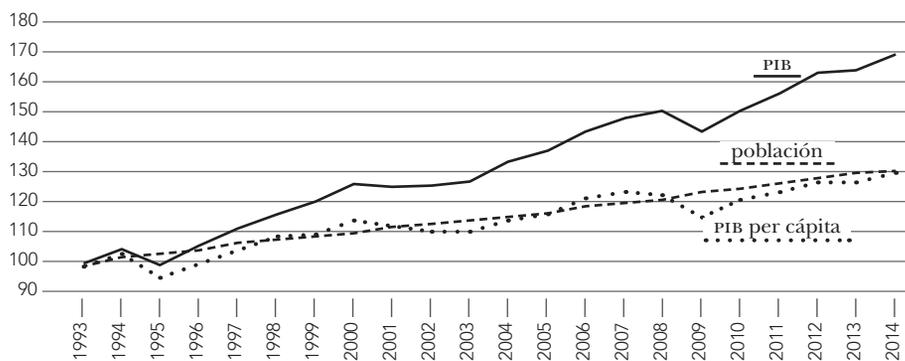
PRODUCTO Y POBLACIÓN

El crecimiento económico de los últimos decenios ha sido bajo e inestable. Las grandes crisis de 1995 y 2009, y también las recesiones del periodo 2001-2002, afectaron las tendencias de largo plazo en el crecimiento del producto por persona, que entre 1994 y 2014 mejoró apenas a una tasa promedio anual de 1.34%. A este ritmo, la duplicación del producto interno por habitante de 1993 se alcanzaría hasta el 2047.

El bajo crecimiento tendencial ha estado en el origen de la insuficiente creación de empleos, lo que junto con la concentración del ingreso ha propiciado que los hogares y personas en condiciones de pobreza prácticamente se haya mantenido a largo plazo.

En el lapso 1993-2014 el producto interno bruto de México tuvo un crecimiento acumulado de 71%, mientras la población y el producto por persona crecieron 31 por ciento.

GRÁFICA 1. ÍNDICES DEL PIB, LA POBLACIÓN Y EL PIB POR PERSONA, 1993-2014 (1993=100, EJE IZQUIERDO)



FUENTE: elaborado con datos del Banco de Información Económica del INEGI y del CONAPO. Para el crecimiento del PIB en 2014 se toma la meta inercial de los Criterios Generales de Política Económica 2014.

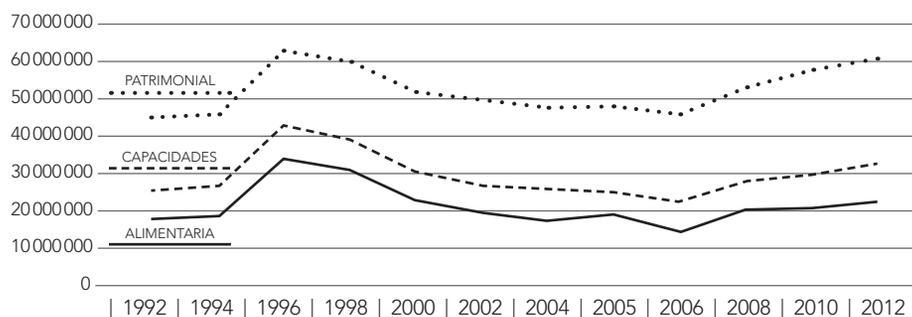
POBREZA

A largo plazo, la pobreza en México se mantiene prácticamente estancada, tanto si se le ve en número de personas u hogares, como en proporción de la población total o de los hogares. Para comparar las últimas dos décadas conviene utilizar la

información de pobreza según la dimensión de ingresos, en sus tres variantes: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Como resultado de la Ley General de Desarrollo Social se introdujo la medición multidimensional, que considera otros indicadores correspondientes a diferentes derechos sociales, pero la información correspondiente sólo está disponible a partir del primer decenio del siglo XXI.

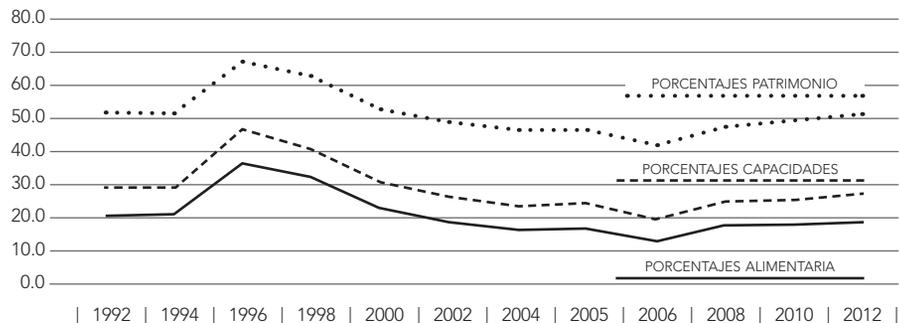
El comportamiento de la pobreza por ingresos ha sido muy sensible al desempeño del producto por persona, a la distribución del ingreso y a las transferencias a los grupos de menores ingresos. En consecuencia, la pobreza ha tendido a crecer o ha dejado de disminuir en los años de recesión. La crisis de 1995 provocó un considerable incremento de la pobreza, y no fue sino hasta 2005-2006 cuando se regresó a los niveles de principios de los años noventa. Sin embargo, a partir de 2007-2008 la pobreza por ingresos empezó a aumentar de nuevo. El efecto de la gran recesión de 2009 fue intenso y en 2012 aún no se percibía un cambio de tendencia que redujera el número de pobres por ingreso.

GRÁFICA 2. NÚMERO DE PERSONAS EN POBREZA POR LA DIMENSIÓN DE INGRESO 1992-2012



FUENTE: CONEVAL, <www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010.aspx>.

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE PERSONAS EN POBREZA POR LA DIMENSIÓN DE INGRESO 1992-2012 (% DEL TOTAL)



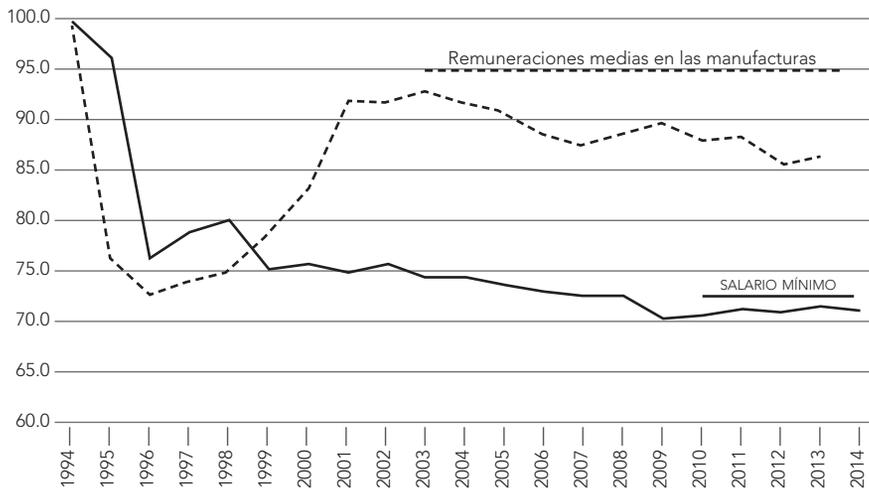
FUENTE: CONEVAL, <www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010.aspx>.

SALARIOS E INGRESOS

Es muy conocido el ciclo largo de contracción de los salarios mínimos reales de México, que inició a mediados de la década de los setenta y de hecho continúa en la segunda década del siglo XXI. También es común que se minimice este desplome tendencial aduciendo que las personas que ganan el mínimo son cada vez menos, pero además de que su insuficiencia contraviene la propia Constitución, lo cierto es que el valor ínfimo de los salarios mínimos reales viene actuando como el ancla que mantiene bajos todos los ingresos de la población trabajadora, sea de sectores industriales, de servicios o de actividades primarias, aunque con comportamientos diferenciados.

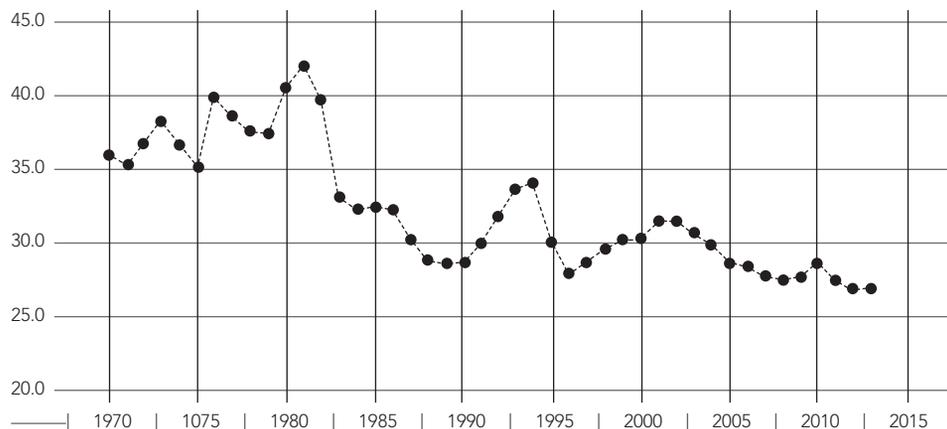
Por ejemplo, las remuneraciones medias por persona ocupada en la industria manufacturera también registran un mal comportamiento a largo plazo. En los pasados dos decenios, el mínimo real se redujo 25%, y las remuneraciones medias manufactureras bajaron 14%. Tal desempeño no se debe sólo a la baja productividad, como también se aduce en ocasiones para justificar la política salarial. De hecho, si los salarios medios se hubieran comportado de acuerdo a las fluctuaciones de la productividad, tendrían que haber aumentado en la industria, e incluso los mínimos tendrían que haber aumentado en diversos periodos.

GRÁFICA 4. SALARIO MÍNIMO REAL Y REMUNERACIONES MEDIAS REALES EN LAS MANUFACTURAS. ÍNDICES 1994 = 100



FUENTE: el índice para salario mínimo, a partir de información de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. El índice se refiere al mes de enero de cada año y está obtenido de los salarios mínimos reales en pesos de la segunda quincena de diciembre de 2010, deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor para familias con ingresos de hasta un salario mínimo. El índice de remuneraciones medias por persona ocupada en la industria manufacturera, a partir del Banco de Información Económica de INEGI.

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS REMUNERACIONES SALARIALES EN EL PIB 1970-2013



FUENTE: elaboración de Norma Samaniego con información histórica de INEGI, SCNM. Series encadenadas, 1979, 1980, base 1979; 1980-1988, base 1980, 1988-2003, base 1993; 2003-2012, base 2008.

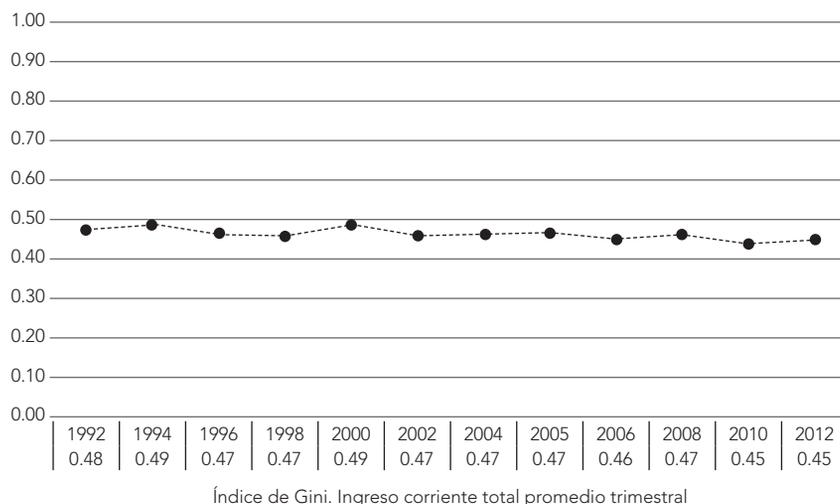
DISTRIBUCIÓN

La concentración del ingreso, uno de los rasgos clave de la sociedad mexicana, se ha mantenido en niveles elevados en las dos últimas décadas. Medida por uno de los indicadores más conocidos, el coeficiente de gini, la concentración alcanzó sus niveles más altos alrededor del 2000 y se ha reducido desde entonces, lo que en buena medida se ha explicado como un efecto de la mayor incorporación de las mujeres al empleo remunerado, el aumento de las horas trabajadas, a otros cambios originados en la transición demográfica, a las remesas de trabajadores migrantes y a las transferencias gubernamentales a través de programas sociales.

Este comportamiento del coeficiente de gini deja fuera del registro el ingreso tanto de los hogares más ricos, los del 1 % que encabezan la pirámide distributiva, como de los hogares más pobres, los de la base inferior del triángulo. México no sólo sigue siendo un país de elevada concentración del ingreso según las comparaciones internacionales, sino también uno de los que mantienen una mala distribución después del pago de impuestos, lo que en otras palabras significa que las finanzas públicas no ejercen un efecto distributivo. De hecho, los países con una buena distribución, que registran coeficientes de gini entre 0.25 y 0.35, alcanzan esa condición como efecto de sus tasas impositivas y de sus niveles de gasto público.

El comportamiento de la pobreza en México, históricamente y también en las dos décadas recientes, es una expresión sobre todo del bajo crecimiento del producto por persona, la mala distribución, las reducciones salariales o su magra mejoría, y de la condición fiscal que nos mantiene como una de las naciones con más baja recaudación tributaria.

GRÁFICA 5. COEFICIENTE DE GINI



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, 2012, y Fernando Cortes, PUEB, UAM/PEI, COLMEX/INEGI. “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México 20 y 21 de marzo de 2013.

MOVILIDAD

El largo periodo de bajo crecimiento económico y del ingreso, y la consecuente cancelación de oportunidades por la expansión de la informalidad, han afectado la movilidad social en México para las generaciones posteriores a la crisis de los años ochenta. Hay pocos estudios sobre el tema, y el más destacado de ellos muestra que la movilidad social intergeneracional es muy baja, pues casi la mitad de quienes inician el ciclo como parte del 20% más pobre, continúan ahí en la siguiente generación, y apenas un 4% logra ascender al 20 por ciento (cuadro 1).

CLASE MEDIA

La discusión sobre el entorno social del proceso democrático en México encontró ecos polémicos en el tema de la clase media. Por un lado se ha argumentado que los procesos de reforma económica y de globalización, a pesar de sus débiles efectos sobre el crecimiento económico, la pobreza y el empleo, han propiciado un movimiento social ascendente engrosando la clase media y mejorando sus patrones y niveles de consumo, inserción social, educación, conectividad, acceso a servicios y otros factores.

En el debate se ha señalado que el tema no puede reducirse a una aproximación económica y de consumo, sino que tiene aristas sociológicas y políticas complejas que

suponen identificar los grandes segmentos sociales de acuerdo no sólo a su papel en la distribución del ingreso, su condición de pobreza o riqueza, o su vinculación con la propiedad, sino también con relación a su inserción política, su posición de subordinación o participación en los procesos democráticos. En general, se tiende a coincidir en que el fortalecimiento de la clase media es funcional con la consolidación democrática y con mejores condiciones para el ejercicio pleno de las libertades y la participación política, la exigencia ciudadana por gobiernos eficaces y transparentes, y en general con la ampliación de los espacios para el despliegue de la ciudadanía en sus múltiples manifestaciones: política, social, individual (cuadro 2).

CUADRO 1. MOVILIDAD INTERGENERACIONAL SOCIOECONÓMICA PARA LA POBLACIÓN MEXICANA

		ÍNDICE SOCIOECONÓMICO DEL HOGAR ACTUAL					TOTAL
		Quintil 1 (inferior)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (superior)	
Índice socioeconómico del hogar de origen	Quintil 1 (inferior)	48%	22%	14%	11%	4%	100%
	Quintil 2	27%	26%	21%	17%	10%	100%
	Quintil 3	16%	23%	29%	19%	13%	100%
	Quintil 4	9%	22%	23%	25%	21%	100%
	Quintil 5 (superior)	3%	6%	12%	26%	52%	100%

FUENTE: CEEY. Informe de movilidad social en México 2013.

CUADRO 2. MAGNITUD DE LA CLASE MEDIA MEXICANA EN 2010

SECTOR	% DE HOGARES	% DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL EN % 2000-2010
Alto	2.5	1.71	0.4
Medio	42.42	39.16	
Bajo	55.08	59.13	

FUENTE: INEGI, 2013. “Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio”, Resumen.

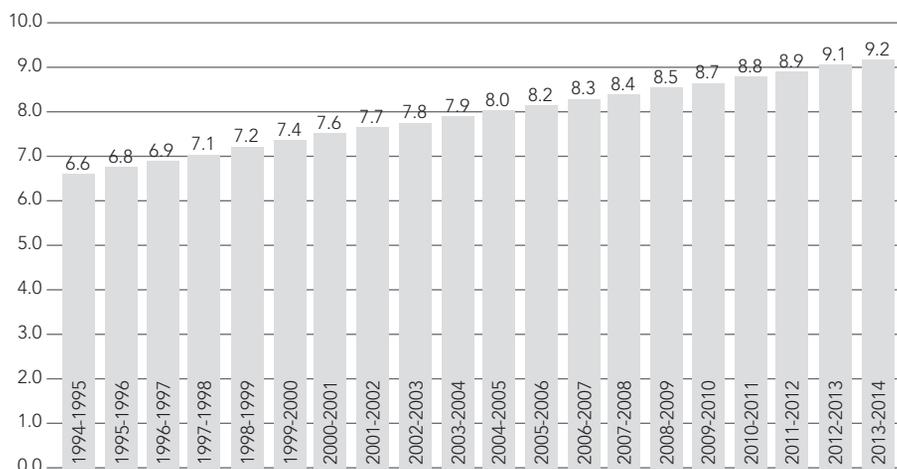
El estudio de INEGI “Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio”, mostró que no tenemos aún una clase media mayoritaria, y que si bien no se puede asociar el segmento bajo de la sociedad a la pobreza, la cantidad de personas en esta condición se aproxima mucho al segmento social bajo. Muestra que la clase media es más elevada en las zonas urbanas, y que en general el incremento promedio tanto de los hogares como de las personas de clase media entre 2000 y 2010 fue de 0.4% anual. En un hogar típico de clase media, “lo más probable es que ese hogar cuente al menos con computadora, gaste alrededor de 4400 pesos al trimestre en consumir alimentos y bebidas fuera del hogar, haya quien tenga tarjeta de crédito así como un integrante inserto en el mercado laboral formal; lo encabece alguien que cuente al menos educación media superior y que su estado civil sea casado, conformando un hogar nuclear de cuatro personas”.

Se trata, en efecto, de una idea de la clase media que está transformando su consumo, se ha bancarizado, cuenta con acceso a servicios y ha alcanzado una escolaridad promedio superior a los 9 años. Sin embargo, su crecimiento no parece estar dando a los ritmos que se suponía estaban permitiendo un acelerado tránsito desde el predominio mayoritario de los segmentos bajos a los medios.

CONDICIONES SOCIALES

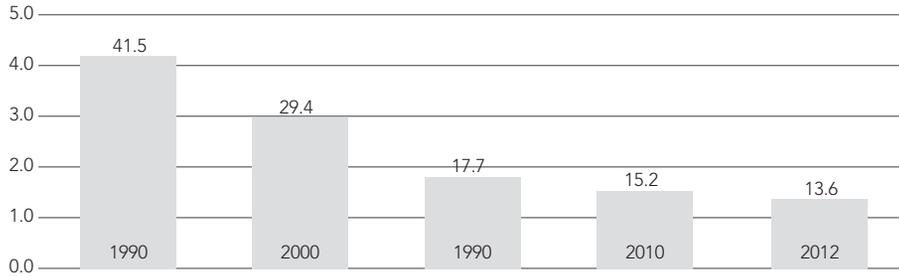
En estos dos decenios muchos rasgos de la educación, la salud, la vivienda y sus servicios, entre otros, han mantenido una mejoría cuantitativa, pero no en todos los casos de calidad en los servicios. El caso de la educación es ilustrativo: los años promedio de escolaridad han ido en aumento, pero todas las evidencias muestran que la calidad de la educación es deficiente y que en el mejor de los casos los avances están por debajo de los que ocurren en muchos otros países. En la salud se observan tendencias similares: la esperanza de vida sigue mejorando, en un contexto de transición epidemiológica en el que han irrumpido nuevas patologías como la obesidad y la diabetes.

ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN DE 25 A 64 AÑOS 1994-2014



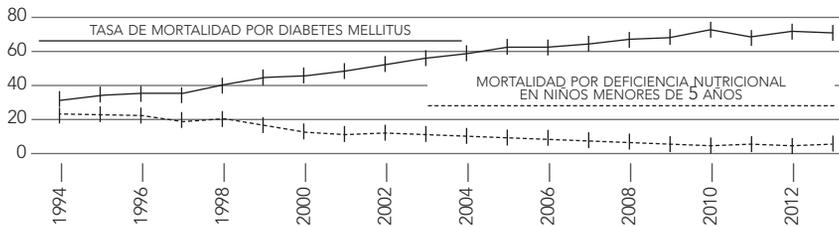
FUENTE: Gobierno de la República. Primer Informe de Gobierno, 2013.

PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIA DE CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA



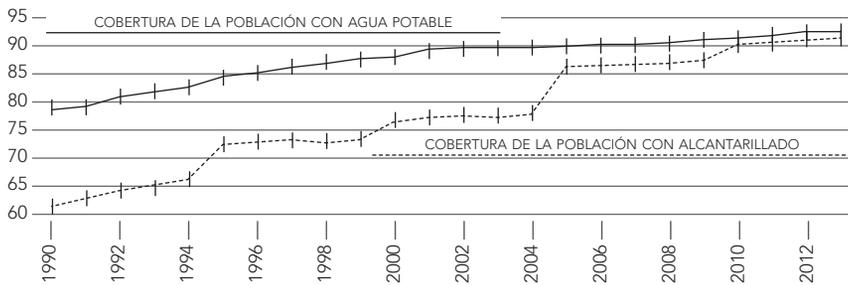
FUENTE: CONEVAL.

MORTALIDAD POR DEFICIENCIA NUTRICIONAL EN MENORES DE 5 AÑOS Y TASA DE MORTALIDAD POR DIABETES MELLITUS, 1994-2013



FUENTE: Gobierno de la República. Primer Informe de Gobierno, 2013.

COBERTURA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO A LA POBLACIÓN



FUENTE: Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno y SEMARNAT. SNIARN.

INTERLUDIO 9. VOTO Y CICLO ECONÓMICO

MARIANO SÁNCHEZ TALANQUER

La evolución del sistema de representación, del comportamiento electoral y del régimen político mismo es inseparable de las transformaciones en la esfera económica registradas en el país en los últimos tres decenios. A grandes rasgos, observamos un proceso de democratización, intensificación de la competencia electoral y ampliación de las libertades políticas que se desenvuelven en un contexto de profundo cambio en el modelo económico, exposición creciente a las fuerzas del mercado, estancamiento y crisis frecuentes. La configuración de este nuevo orden económico y social se manifiesta con fuerza en las elecciones y en el emergente sistema de partidos, que se convierte en un cauce institucional para los intereses y demandas que lo acompañan. La cuestión económica ofrece, pues, claves fundamentales para comprender los grandes patrones de votación y la nueva realidad política de México.

El boom petrolero de fines de los años setenta dio oxígeno temporal a un régimen autoritario que se enfrentaba ya, desde el fin del decenio anterior, con tensiones sociales y problemas económicos crecientes. Entre 1977 y 1981, los ingresos petroleros *per capita* crecen aproximadamente 250%, y junto con la acumulación de deuda, financian la expansión del Estado y el gasto social dirigido a contener el creciente descontento en una sociedad más compleja, urbanizada, informada y diversa. Para 1982, sin embargo, el modelo de desarrollo proteccionista enfrenta su crisis definitiva. Con ello comienza la fractura irreversible del sistema posrevolucionario, que se había construido sobre la base de alianzas sociales, relaciones corporativas y mecanismos de redistribución adheridos a ese modelo. La economía política del PRI, basada en los acuerdos multclasistas bajo la matriz estatista-proteccionista, se derrumba.

Gracias a su control corporativo y forzado por la crisis, el PRI impone reformas a sus bases sociales tradicionales en los sindicatos, las industrias protegidas, el sector agrario. No obstante, incapaz de mantener el crecimiento, el flujo de recursos y beneficios y los pactos sociales sobre los que descansaba su hegemonía, pierde progresivamente cohesión y respaldos. Entre 1982 y 1988, el cambio promedio anual del PIB *per capita* es negativo, de aproximadamente -2%, con fuertes contracciones en 1983 y 1986; entre 1988 y 1994, se recupera marginalmente, sólo para caer abruptamente -alrededor de 8 puntos porcentuales- en 1995. En 1999, el PIB por persona se encuentra tan sólo 4% por arriba de su nivel en 1981, previo a la crisis de la deuda, y el salario mínimo real ha caído en 68%. El apoyo electoral del PRI en el periodo se erosiona de manera consistente: de 71% en las elecciones presidenciales de 1982 a 50% en 1988 (de acuerdo con cifras oficiales), 48.7% en 1994, y 36.1% en la derrota del 2000.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural tras la crisis de la deuda inauguran un régimen de acumulación basado en el mercado y la ortodoxia macroeconómica, que se profundiza en los años noventa con las privatizaciones y la liberali-

zación comercial y financiera, se afianza en el decenio de los dos mil, y se mantiene hasta hoy. Como en el resto de América Latina, la transición al nuevo modelo, en un contexto de crisis prolongada y fuertes estreñimientos internacionales, marca un cambio radical en la economía política del país.

Más que una simple adaptación de políticas, la transición redefine el papel y el carácter del Estado, los patrones de asociación y organización en la sociedad civil, las alianzas sociales del poder estatal y las formas en las que las demandas e intereses sociales eran integradas y representadas en la arena política. En otros términos, altera los fundamentos estructurales del sistema político y de los mecanismos de representación. Así pues, se trata, en perspectiva histórica, de una auténtica coyuntura crítica, pues configura una nueva lógica social y política para los siguientes decenios: produce nuevas estructuras, necesidades y demandas sociales; nuevas lealtades políticas; nuevas formas de vinculación Estado-sociedad; nuevos ejes y patrones de competencia electoral.

Entre otros efectos, el cambio en el modelo económico produce un realineamiento electoral mayor y da forma al sistema de partidos contemporáneo. El giro a la derecha del PRI conduce a la traumática fractura de 1988 y la formación de un nuevo partido, el PRD, que aglutina a la izquierda. Emerge así un nuevo eje de competencia política alrededor del papel económico y social del Estado. Tras varios años de austeridad, crisis y políticas de mercado sin precedentes en el régimen posrevolucionario, la nueva alternativa arrebató al PRI alrededor de una tercera parte de los votos.

El apoyo del partido hegemónico se resquebraja también entre las clases medias y empresariales que habían crecido por fuera de su aparato corporativo y clientelar. Éstas fortalecen al Partido Acción Nacional, que si bien coincide en lo fundamental con la nueva orientación de la política económica y social, moviliza apoyos con base en su vocación democrática y su imagen de partido honesto y anticorporativo. Así, desde 1988 elección tras elección tres polos partidistas se reparten el electorado nacional.

También desde entonces, la izquierda partidista canaliza en las elecciones el descontento de varios segmentos sociales con las políticas de mercado. El PRD y sus nuevas derivaciones dan expresión a los principios redistributivos, nacionalistas y estatistas abandonados por el PRI. Un vistazo comparativo a América Latina permite comprender que en el largo plazo, ello ha estabilizado al sistema de partidos en su conjunto. En efecto, cuando otros partidos centristas-populistas abandonaron sus posiciones históricas durante la transición al modelo de mercado, como lo hizo el PRI, sin que una opción a la izquierda encauzara institucionalmente la oposición al modelo, el sistema representativo experimentó crisis profundas en el periodo posajuste. Éstas incluyeron patrones disruptivos de protesta social, colapso de los sistemas de partidos tradicionales y surgimiento de nuevos movimientos y líderes populistas en la izquierda. Es el caso, por ejemplo, de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

No obstante, es el PAN, con su ímpetu democrático, quien derrota por primera vez al PRI en las presidenciales de 2000 y consigue la reelección en 2006. Se materializa así un decenio de continuidad en el modelo económico, ahora ya en un contexto plenamente democrático. Después de los ajustes de los años ochenta y noventa, se mantiene la disciplina fiscal y monetaria y la inflación permanece en

mínimos históricos. Sin embargo, el estancamiento, la vulnerabilidad a las fluctuaciones internacionales y los déficit sociales siguen siendo la norma.

Desde el inicio de la transición al modelo de mercado, la competencia electoral sucede en un entorno de precariedad económica, crecimiento del subempleo y empleo informal y erosión de los derechos laborales. El porcentaje de trabajadores asalariados con contrato se reduce de 58% en 1989 a 51% en 2000 y a 45% en 2010;¹ el de trabajadores en condición de informalidad, sin prestaciones de ley y excluidos de la regulación, alcanza 60% en 2012.² Pese a que los gobiernos panistas se benefician de un pronunciado aumento en los precios internacionales del petróleo, el crecimiento económico *per capita* en el decenio de los dos mil es de apenas 0.6% anual. La profunda caída en el producto interno tras la crisis global de 2008, superior a 7% en términos reales, vuelve a mostrar la vulnerabilidad de la economía mexicana a los shocks internacionales.

La izquierda se fortalece electoralmente en las elecciones de 2006 y 2012 con campañas que cuestionan aspectos básicos del modelo económico, terminando en segundo sitio en ambas instancias. De este modo, la orientación económica y social del Estado se consolida entre las principales dimensiones programáticas que ordenan la competencia y el sistema de partidos. No obstante, México no se une a la marcada tendencia latinoamericana de intensificación de la movilización social y elección y reelección de alternativas de izquierda en la era posajuste. El PAN se reelige en 2006 y en 2012 es el PRI quien capitaliza su desgaste en el gobierno.

En paralelo a las reformas de mercado, el flujo migratorio hacia Estado Unidos y el envío de remesas han contribuido a disminuir la presión social pese al mediocre desempeño económico. Además, tanto el PRI como el PAN han adoptado estrategias para movilizar apoyo entre sectores sociales excluidos bajo el modelo de mercado. En los últimos tres decenios, el país ha vivido una acelerada transformación en el enfoque y los mecanismos de protección social. Al mismo tiempo que la expansión de la informalidad erosionaba el sistema de seguridad social bismarckiano, basado en el empleo formal y las contribuciones tripartitas (empleadores, Estado y trabajadores), comenzaron a implementarse políticas sociales de asistencia mínima, enfocadas y no contributivas. En efecto, la viabilidad política de las reformas económicas, del modelo de mercado mismo, se construye durante los últimos años del régimen autoritario con nuevas transferencias sociales, desvinculadas de las organizaciones corporativas e instituciones de bienestar que canalizaban el gasto social bajo el modelo proteccionista.

Los gobiernos panistas, por su parte, profundizaron la edificación de este esquema de protección social alternativo, de corte liberal y más compatible con el modelo de mercado por su enfoque individualista, su menor costo (léase menores beneficios) y su enfoque sobre la inmensa fuerza laboral informal, en expansión desde los años ochenta. En el nuevo modelo se incluyen los programas de atención a la pobreza, los apoyos directos a los adultos mayores sin pensión, el seguro médico

¹ Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial). Estadísticas de empleo.

² INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores de informalidad laboral.

para las personas no derechohabientes de las instituciones de seguridad social tradicionales, entre otros.

Este rudimentario sistema de protección social es claramente insuficiente como respaldo de los derechos o vehículo para garantizar una vida digna; los beneficios son mínimos, y a menudo la cobertura poco más que simbólica. No obstante, ofrece en el contexto ventajas importantes. Por un lado, permite al Estado difundir una supuesta función social amplísima, que llega a millones de mexicanos, sin abandonar los dictados de la austeridad ni confrontar intereses resistentes a una mayor carga fiscal, lo cual sería indispensable para un genuino sistema de bienestar. Por el otro, las transferencias focalizadas contribuyen a la capacidad de los partidos de contener la oposición al mercado, es decir, de reproducir en las urnas un modelo de desarrollo que incrementó la inseguridad económica, a cambio de resultados magros.

De este modo, el comportamiento electoral ha reflejado las profundas transformaciones económicas y sociales del país en los últimos treinta años. Como resultado, ha tomado forma un sistema de partidos competitivo, equilibrado y atravesado por divisiones programáticas ancladas en dichas transformaciones. El voto se ha consolidado como el instrumento para expresar las demandas y procesar institucionalmente el conflicto, y pese a sus defectos, el sistema partidista ha reflejado visiones alternativas sobre el modelo de desarrollo y el papel económico y social del Estado. Esa representatividad básica lo ha mantenido a flote, pero ¿podrá seguir haciéndolo? A unos dos decenios del fin de la transición, sobra decir que la joven democracia mexicana ha dado sus primeros pasos en un contexto económico desfavorable, y el desencanto con la representación es patente.

VI. SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA EN MÉXICO: 1989-2015. UNA REVISIÓN ESTADÍSTICA

ADRIÁN FRANCO BARRIOS¹
y JOSÉ GUILLERMO CASTILLO KOSCHNICK²

INTRODUCCIÓN

Desde 1989 hasta la fecha, cada Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha enfatizado la necesidad de consolidar el Estado de derecho en México. Especialmente desde 1995 han surgido temas en común, por ejemplo: compatibilizar marcos jurídicos entre Federación y Entidades; fortalecer y profesionalizar a los cuerpos de seguridad y procuración de justicia; construir capacidades para prevenir el delito; incrementar el acceso a la justicia; hacer efectiva la reinserción social; promover el cumplimiento de los derechos humanos, y aumentar la confianza en las instituciones. Sin embargo, a pesar de estas constantes en la planeación y programación nacional y local, estos temas siguen vigentes para su atención. Por ejemplo, el artículo 21 Constitucional se mantuvo sin cambios desde 1917 hasta 1983. A partir de ese año, se han impulsado 5 reformas constitucionales en la materia (1994, 1996, 2005, 2008 y 2011).³ De ellas, sobresale la reforma de 1994, ya que dicha reforma diferenció conceptual y funcionalmente la seguridad pública de la seguridad nacional. Además, se incluyeron las funciones de prevención del delito, procuración e impartición de justicia y readaptación social. Asimismo, esta reforma estableció la seguridad pública como una función a cargo del Estado en sus tres ámbitos de gobierno. Para coordinar dicha función, en 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).⁴ Desde entonces, establecer sistemas sólidos de información estadística se convirtió en una de las tareas pendientes de cada administración.

Así, el propósito central de este apartado es revisar la evolución de algunos aspectos de la seguridad pública y la justicia penal a través de la disponibilidad de información estadística sobre estas temáticas desde 1989 hasta 2015. Para ello, primero se analiza cuáles fueron las prioridades en materia de seguridad, así como su desarrollo institucional. Después, se realiza una revisión base de las defunciones por homicidio en México para entender la utilidad de la información estadística en la elaboración de política pública. La última sección discute cómo la autonomía constitucional

¹ Maestro en Gestión y Política Pública por la Universidad de Manchester, Inglaterra, y Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

² Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

³ Para revisar la evolución constitucional de la seguridad pública, véase Rabasa (2012). También es importante destacar la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, y la legislación en materia de Justicia para Adolescentes (*Diario Oficial de la Federación*, 2014a; 2014b; 2015).

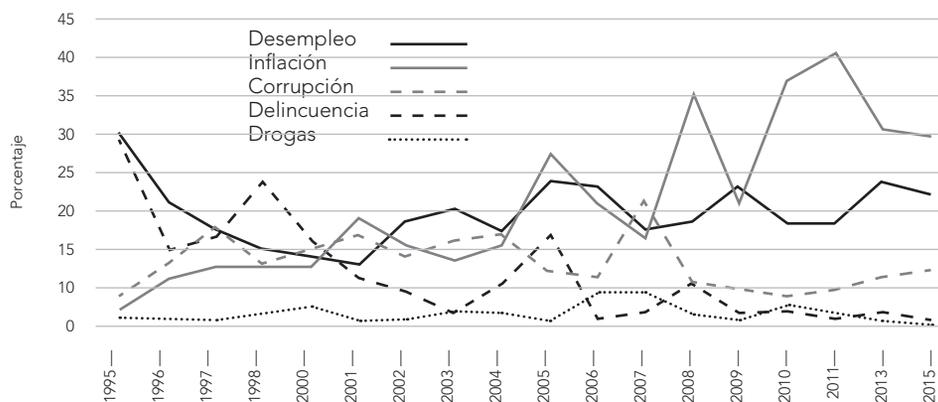
⁴ También se consolidó la independencia del Poder Judicial de la Federación y se creó el Consejo de la Judicatura Federal.

otorgada al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) permitió crear el Subsistema Nacional de Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia para, por primera vez en la historia nacional, contar con un sistema estadístico nacional enfocado en estos temas de manera integral.

PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Como consecuencia de las crisis económicas de los años ochenta y noventa, las agendas pública y gubernamental estuvieron principalmente concentradas en los temas económicos (desempleo e inflación). Sin embargo, a partir de mediados de los años 90 y con un fuerte acento a partir de 2005, la inseguridad y delincuencia comenzaron a encabezar las preocupaciones ciudadanas (gráfica 1).

GRÁFICA 1. PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES EN MÉXICO, 1995-2015

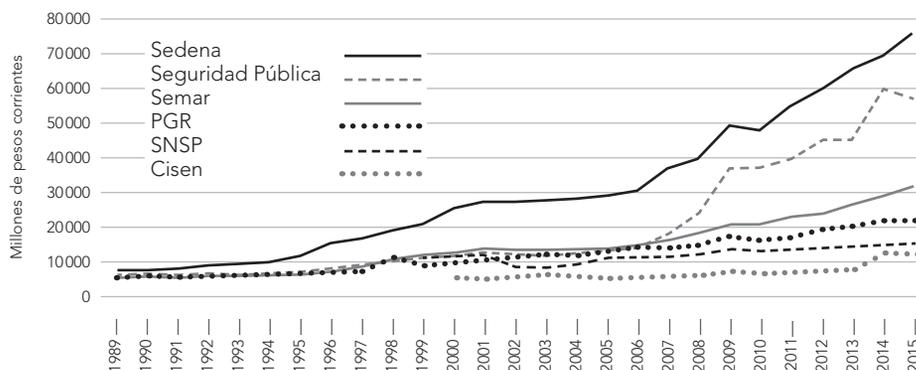


FUENTE: Latinobarómetro (varios años).

De acuerdo con la gráfica 1, el tema de las drogas no era percibido como un problema de relevancia nacional; no obstante, las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública han girado en gran parte en torno a ellas. Esto se debió, entre otros factores, a la debilidad de las autoridades locales para resolver el incremento de la incidencia delictiva en sus respectivas entidades, y también por las presiones de Estados Unidos para desmantelar a los denominados “cárteles de la droga” (Chabat, 2009; 2010; López-González, 2012; Moloeznik, 2013). Ante tal situación, el Gobierno Federal priorizó el uso de las fuerzas federales (Policía, Ejército y Marina) para mantener el orden público.⁵ Tradicionalmente, el presupuesto asignado a funciones de Seguridad Nacional había sido mayor. Sin embargo, a partir de 2007, la Seguridad Pública comenzó a recibir mayores recursos (gráfica 2).

⁵ Para una revisión histórica y política sobre la lucha contra el narcotráfico, consúltese Astorga (2005); Grillo (2012) y Valdés (2012).

GRÁFICA 2. PRESUPUESTO ASIGNADO A FUNCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL Y PÚBLICAS, 1989-2015 (MDP CORRIENTES)



NOTA: el presupuesto asignado al SNSP se refiere solamente a los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y a los Recursos Estatales. De 2000 a 2013, El presupuesto asignado a Seguridad Pública se refiere a la Secretaría de Seguridad Pública. De 2014 en adelante, el presupuesto refleja lo asignado a Gendarmería, Policía Federal y a las policías de Buen Gobierno, Orden, Prevención e Infraestructura.

FUENTES: Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años) y *Tercer Informe de Gobierno (2014-2015)*. Anexo Estadístico.

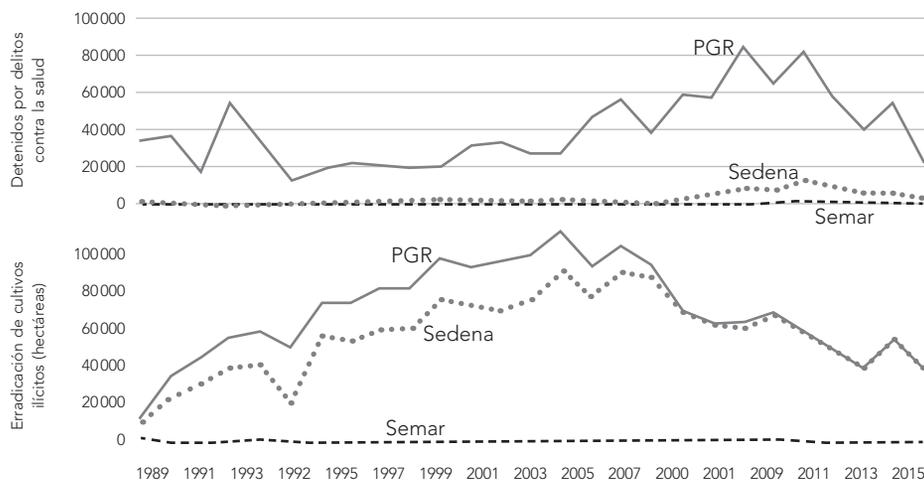
Si bien la seguridad nacional ha sido un tema prioritario, aunque diferenciado, para las diversas administraciones federales, los objetivos en materia de seguridad han ido modificándose a través de este último cuarto de siglo. En concreto, independientemente de la institución en cuestión, tanto los detenidos por delitos contra la salud, como las erradicaciones de cultivos ilícitos han descendido en últimos años (gráfica 3). Además, a pesar de que los recursos destinados a la Procuraduría General de la República (PGR) son inferiores a los de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) o a los de la Secretaría de la Marina (SEMAR), la PGR reporta mayores cantidades de detenidos por delitos contra la salud y cultivos ilícitos erradicados.

El incremento de denuncias presentadas ante los Ministerios Públicos también ha venido exigiendo prestar mayor atención y recursos al fortalecimiento de capacidades locales para abatir la inseguridad (gráfica 4). De esta forma, el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) sentaría las bases para coordinar a la federación con los estados y municipios (DOF, 1995).⁶ Posteriormente, esta ley sería reemplazada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2009). Bajo este esquema, se busca alinear y coordinar a los Poderes Ejecutivos, Procuradores, Secretarios de Seguridad pública y Sistema Penitenciario de los ámbitos federal y estatal, así como a los municipios y otras instancias locales.⁷

⁶ Por esta razón, la información estadística sobre denuncias del fuero común se encuentra sistemáticamente disponible a partir de 1997.

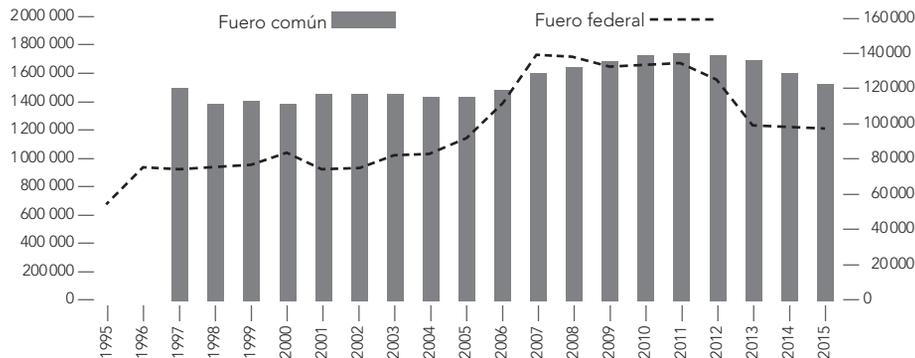
⁷ Para una revisión de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consúltese Mena (2012).

GRÁFICA 3. ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO, POR INSTITUCIÓN



FUENTE: Informe de Gobierno (varios años). Anexo estadístico.

GRÁFICA 4. DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO, SEGÚN FUERO

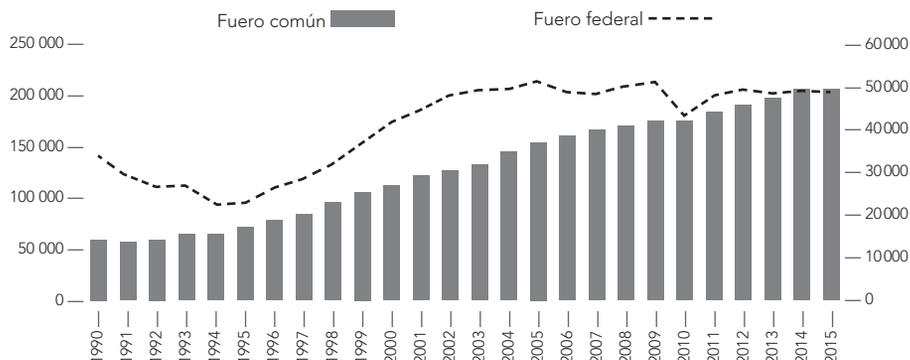


NOTAS: para las denuncias del fuero federal, de 1996 a 2005, los datos contemplan todos los delitos al inicio de la averiguación previa. A partir de 2006, el sistema registra el delito principal. De 2012 en adelante, estas cifras contienen el total de datos reportados por incidencia ocurrida en el extranjero.

FUENTE: Informe de gobierno (varios años). Anexo estadístico.

Con el aumento de la actividad delictiva y la violencia, también sobrevinieron otros dos complejos fenómenos: el incremento de la población penitenciaria y la sobresaturación del sistema de justicia penal. Así, de 1990 a 2015 hubo un incremento en la población penitenciaria de 174%, es decir, casi el doble (gráfica 5). De esta población, 76% corresponde al fuero común, mientras que el restante 24% al federal.

FIGURA 5. POBLACIÓN PENITENCIARIA, SEGÚN FUERO, 1990-2015

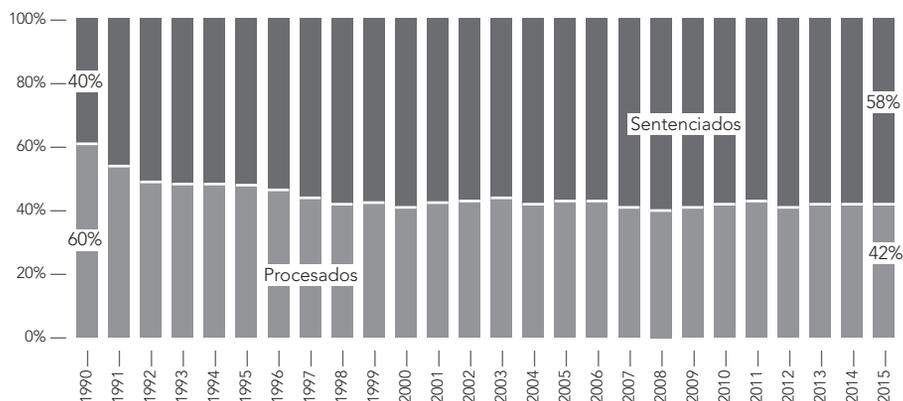


NOTA: los datos de 2015 son preliminares al mes de julio.

FUENTES: Informes de Gobierno (varios años). Anexo estadístico.

Adicionalmente, se debe resaltar que casi la mitad de la población reclusa no cuenta formalmente con una sentencia, sino que se encuentra sujeta a un proceso penal. En este sentido, la privación de la libertad se ha convertido en un mecanismo recurrente para atender problemas penales (gráfica 6).⁸ De manera que, independientemente de la gravedad del delito cometido, la sanción es la misma: prisión.

FIGURA 6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA, SEGÚN SITUACIÓN (1990-2015)



NOTA: los datos de 2015 son preliminares al mes de julio.

FUENTES: Informes de Gobierno (varios años). Anexo estadístico.

⁸ Aquí se debe hacer una precisión. La proporción de internos procesados frente a los sentenciados varía según el delito. Esto puede deberse a que, en algunos casos, los delitos son más difícilmente comprobables; en cambio, hay casos para los que la población sentenciada es mayor que la procesada. Esto no necesariamente indica menor impunidad, sino que la población sentenciada por ciertos delitos puede ser mayor, debido al número de años que contempla su sanción. Al respecto, véase Zepeda (2013, pág. 21). Para conocer más sobre el uso de la prisión, consúltese *México Evalúa* (2012).

En resumen, las prioridades en materia de seguridad y justicia del Gobierno Federal evolucionaron de una lucha frontal contra el crimen organizado, hacia el fortalecimiento de las capacidades locales para combatir la violencia y la delincuencia.⁹ No obstante, la falta y calidad de información estadística han sido dos obstáculos fundamentales para el adecuado diseño y evaluación de las políticas de seguridad y justicia, así como para mejorar la gestión organizacional de las instancias a cargo de estas temáticas en los ámbitos locales.

En términos de disponibilidad y calidad de información estadística, se pueden mencionar los siguientes puntos. Primero, no todas las Entidades Federativas han contado históricamente con las mismas capacidades, herramientas y metodologías para mantener un registro sistemático de su información. Por ejemplo, en cada averiguación previa o carpeta de investigación puede existir uno o más delitos, y una o más víctimas.¹⁰ Anteriormente, no existía un criterio uniforme entre Entidades e instituciones para contabilizar el número de delitos, víctimas y victimarios de cada evento. Esto mermó las posibilidades para conocer sus patrones sociodemográficos, temporales y geográficos.

Un segundo problema histórico lo fue la falta de una clasificación estadística homogénea entre entidades e instituciones de seguridad y justicia. lo anterior implicó que la policía, el ministerio público y los juzgados, incluso de un mismo estado, difirieran en la forma en la que clasificaban, contabilizaban y entregaban su información. Como consecuencia, comparar y seguir tendencias de delitos en el tiempo, y entre unidades del estado, era metodológicamente complicado.

Por último, debido a que no todos los delitos son denunciados, diseñar e implementar políticas de seguridad, exclusivamente con base en las denuncias es erróneo. Factores como la confianza en instituciones, gravedad del problema, experiencias individuales y expectativas de justicia intervienen en la decisión de una víctima para denunciar un delito. Para tener un entendimiento más integral del fenómeno delictivo, es fundamental contar con información proveniente de las encuestas de victimización.¹¹ No obstante, generar este tipo de información requiere personal con amplias capacidades técnicas y un sólido andamiaje institucional que asegure una medición objetiva del fenómeno.

Un contraejemplo a las deficiencias anotadas anteriormente es el registro de defunciones. La siguiente sección hace una breve descripción de los datos sobre

⁹ Como ejemplos de esto, se encuentran la Reforma de 2008 que obliga a la federación y a las entidades federativas a transitar de un sistema inquisitorio a uno de corte acusatorio oral. También se puede destacar la creación de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), y más recientemente el establecimiento de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Actualmente se encuentran las iniciativas del Ejecutivo Federal ante la Comisión de Justicia del Senado de la República referentes al establecimiento del Mando Único Policial; la reforma al Sistema de Competencias penales; la Ley contra la Infiltración del crimen organizado en las autoridades municipales, entre otras.

¹⁰ No fue sino hasta marzo de 2014 que el Secretariado Ejecutivo del snsp presentó cifras sobre el número de víctimas registradas para tres delitos: homicidio, secuestro y extorsión.

¹¹ Al respecto, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito tiene un manual que explica para qué y cómo deben ser realizadas las encuestas de victimización (UNODC, 2010). Adicionalmente, existen encuestas de victimización específicas para distintos tipos de víctimas, por ejemplo: personas y hogares (INEGI, 2011 a 2015), empresas (INEGI, 2014; 2015b) y corrupción (INEGI, 2015a).

homicidios para ilustrar cómo la información de calidad puede orientar el diseño y evaluación de las políticas.

DEFUNCIONES POR HOMICIDIO EN MÉXICO: UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Las estadísticas de mortalidad se obtienen a partir del certificado de defunción y existe un procedimiento establecido para que el INEGI cuente con una copia que se recupera de las Oficinas del Registro Civil y, para el caso de las muertes accidentales y violentas, de los Servicios Médicos Forenses¹². Asimismo, el INEGI recolecta información en las Agencias del Ministerio Público sobre las muertes accidentales y violentas que utiliza como soporte cuando no se recibe un certificado ni acta de defunción. Esto evita contar dos veces una misma muerte y también registrar las causas de defunción. Para catalogar las causas de la muerte, se utiliza la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esto permite que la información sea comparable entre países o regiones. Asimismo, este registro compila información estadística sobre las características temporales, geográficas, sociodemográficas y causas de cada deceso. Una ventaja adicional, es que hay procedimientos establecidos para que las autoridades de salud y de estadística compartan información y realicen confrontas que aseguren la calidad de los datos. A continuación, se describirán las tendencias de las defunciones violentas por causa externa, es decir, por homicidio.¹³

Los homicidios en México descendieron 42% entre 1989 y 2007. Sin embargo, contrario a la tendencia histórica, entre 2008 y 2011 hubo un abrupto repunte.¹⁴ Paulatinamente, desde 2012 el número de homicidios ha regresado a los niveles registrados varios años atrás. En adición, conforme a cifras preliminares se podría esperar que 2015 continúe también la tendencia de descenso (gráfica 7).

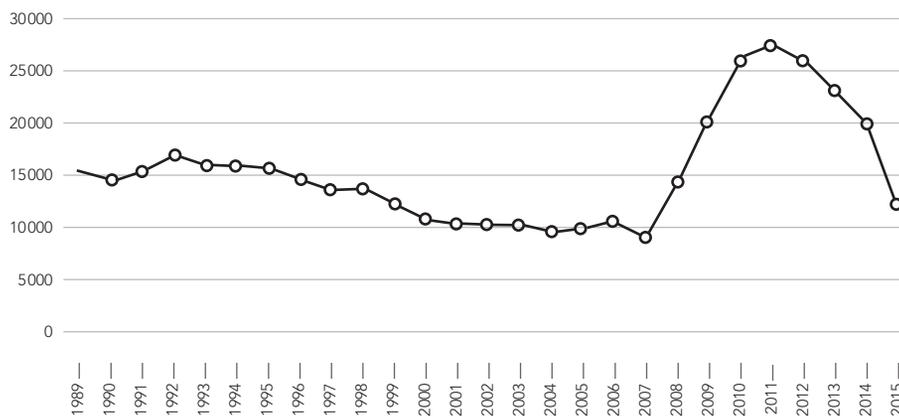
Sin embargo, observar únicamente la tendencia nacional es enmascarar las situaciones del ámbito local. No todos los lugares experimentan el mismo grado de violencia de manera constante, más bien, los homicidios varían geográficamente, a lo largo del tiempo.

¹² Acuerdo que modifica el diverso por el que la Secretaría de Salud da a conocer los formatos de certificados de defunción y de muerte fetal, publicado el 30 de enero de 2009. DOF 6 de febrero de 2015.

¹³ Para un mayor detalle sobre cómo se integra esta información, consulte INEGI (2014).

¹⁴ Algunos autores atribuyen el crecimiento de los homicidios a la fragmentación y lucha entre cárteles (Poiré, 2011; Villalobos, 2010a; 2010b). Otros expertos señalan que los homicidios se elevaron no sólo por las luchas entre cárteles, sino también por las fracturas al interior de los cárteles, y por las intervenciones de las Fuerzas Federales (Guerrero, 2010; 2011; Merino, 2011; Phillips, 2015). Igualmente, algunos analistas relacionan dicho incremento con la debilidad y corrupción de las fuerzas de seguridad locales (Escalante, 2011); la selectividad de las intervenciones del gobierno federal, y la ubicación estratégica de diversos municipios en la ruta del narcotráfico (Dell, 2015; Trejo y Ley, 2016). Por último, hay quienes resaltan la injerencia de múltiples factores, como los precios de la droga en Estados Unidos (Hope, 2013) y las precarias condiciones de vida que inicialmente presentaban los estados más afectados por la violencia (Vilalta, 2014).

GRÁFICA 7. DEFUNCIONES POR HOMICIDIO EN MÉXICO, 1989-2015



NOTA: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.

FUENTE: INEGI, *Estadísticas vitales*.

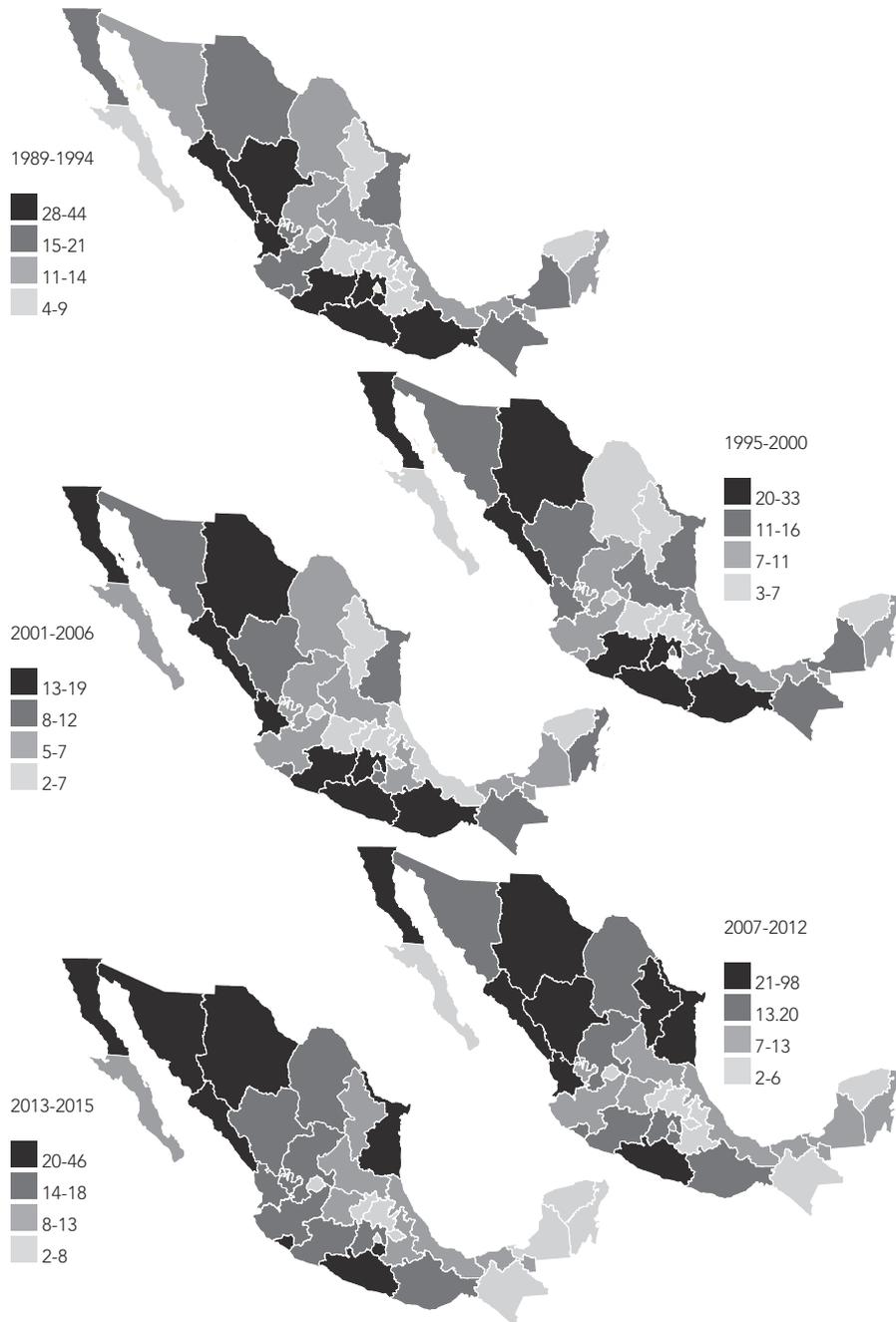
Al respecto, se pueden hacer las siguientes observaciones. Primero, de 1989 a 1999, los homicidios se concentraban en el centro-sur del país (estado de México, Morelos, Michoacán, Guerrero y Oaxaca); sin embargo, a comienzos de los años 2000, la zona noroeste comenzó a registrar altos niveles de homicidios, principalmente en Chihuahua, Sinaloa y Sonora. Para 2007, esta tendencia se intensificó y amplió hacia el noreste del país, afectando particularmente a Tamaulipas y Nuevo León. De 2013 al preliminar de 2015 persisten altos niveles de homicidios en la zona noroeste, Tamaulipas, y al sur con Morelos y Guerrero (gráfica 8).¹⁵ En resumen, el comportamiento geográfico de los homicidios exhibe dos patrones: por un lado, se observa un desplazamiento del centro-sur hacia el noroeste del país; por otro lado, existen Estados que consistentemente han registrado altos niveles de homicidios, concretamente: Guerrero, Sinaloa y Chihuahua. De cualquier manera, 24 estados de la República tienen en promedio una tasa “endémica”, es decir, por encima de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, según lo establecido por la Organización Mundial de la Salud.

Aparte de conocer qué lugares son más violentos, es necesario indagar qué personas son más afectadas por este tipo de defunción. Así, de las 395464 defunciones registradas de 1990 al preliminar de 2015,¹⁶ 89% correspondió a hombres y 11% a mujeres. En términos de edad, el grupo más afectado recae en las personas que

¹⁵ La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes es un indicador internacionalmente utilizado para analizar áreas geográficas de gran tamaño: continentes, países, regiones o grandes áreas urbanas (UNODC, 2014). Este indicador sirve para comparar dichas áreas bajo un denominador común. Asimismo, los homicidios son un fenómeno probabilísticamente escaso, cuya medición es altamente sensible a otros fenómenos o contextos, por ejemplo: crimen organizado, violencia política, guerras civiles, entre otros (Imbusch, Misse y Carrión, 2011). Para mitigar este problema, cada mapa presenta el promedio de las tasa de homicidios, según periodo presidencial.

¹⁶ Esta cifra excluye 15399 defunciones debido a que no cuentan con datos especificados sobre sexo y edad.

GRÁFICA 8. TASA PROMEDIO DE DEFUNCIONES POR HOMICIDIO, SEGÚN PERIODO PRESIDENCIAL, 1989-2015 (POR CADA MIL HABITANTES)



nota: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.

FUENTES: INEGI, *Estadísticas vitales*; CONAPO, *Consulta interactiva de indicadores de la Dinámica Demográfica 1990-2010* y de *Proyecciones de la Población 2010-2013 de México y las entidades federativas*.

tienen entre 15 y 29 años de edad con 39% del total de defunciones; en seguida está el grupo entre los 30 y 44 años con 33%. De manera más puntual, el grupo poblacional con mayor riesgo de defunción por homicidio es la población masculina que ronda entre los 15 y 29 años de edad (cuadro 1).

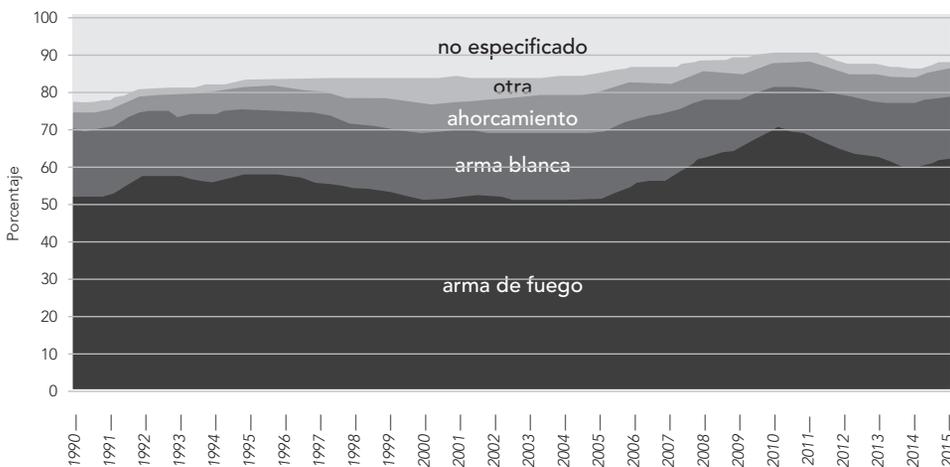
CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VÍCTIMAS DE DEFUNCIÓN POR HOMICIDIO, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD (1990-2015)

EDAD EN AÑOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
0-14	3.4%	2.1%	1.3%
15-29	38.9%	35.1%	3.8%
30-44	33.0%	30.1%	2.8%
45 o más	21.8%	19.2%	2.6%
N=	395464	89.0%	11.0%

NOTA: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.
 FUENTES: INEGI, *Estadísticas vitales*.

Otro dato relevante es la causa de defunción. En este caso predominan las muertes por arma de fuego, ya que en promedio constituyen 57% del total. El segundo lugar le corresponde a las defunciones por arma blanca con 17%. Cabe resaltar que, desde 2008, el promedio de homicidios con arma de fuego se duplicó (gráfica 9).

GRÁFICA 9. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DEFUNCIONES POR HOMICIDIO, SEGÚN CAUSAS DETALLADAS (1990-2015)



NOTA: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.
 FUENTES: INEGI, *Estadísticas vitales*.

En resumen, en este periodo el perfil promedio de las víctimas de homicidio en México ha sido un hombre joven entre los 15 y 29 años de edad, muerto por arma de fuego. Este perfil no es atípico, sino que corresponde al patrón encontrado a nivel mundial, especialmente para el continente Americano (UNODC, 2014, pág. 30). Lo anterior es un indicio para elaborar políticas de prevención específicas que atiendan situaciones de riesgo para este grupo poblacional.

Para realizar un diagnóstico con este nivel de detalle, se requiere información estadística sólida, confiable y oportuna. Sin embargo, la falta de un diseño institucional sólido, recursos, metodologías y conocimientos han limitado el desarrollo de una cultura estadística al interior de las instituciones de seguridad y justicia penal. Fue con la creación del Subsistema Nacional de Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia que esto comenzó a cambiar. La siguiente sección muestra cómo la autonomía constitucional otorgada al INEGI permitió crear dicho Subsistema y presenta dos de los principales logros que ha alcanzado hasta el momento.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO

Ante una sociedad y gobierno cada vez más complejos, el Estado mexicano requería una institución que diera cuenta sobre las necesidades y transformaciones que acontecían en el país. Por este motivo en enero de 1983 se creó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI). Inicialmente, el INEGI se ubicaba dentro del Poder Ejecutivo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, puesto que una de sus principales tareas es generar información útil para la planeación y evaluación del desarrollo del país, era imprescindible que éste contara con un andamiaje institucional que evitara la potencial manipulación política de sus cifras. Por esta razón, a partir de 2001, se comenzaron a discutir distintas iniciativas de ley para otorgar al INEGI autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁷ Finalmente, en abril de 2006 se publicó el Decreto por el que se reformaron los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2006).

Esta reforma no sólo es importante por haber otorgado autonomía constitucional al INEGI, sino que también le asignó la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Esto implicó que los datos generados dentro de dicho Sistema son obligatorios para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Como parte de las atribuciones dispues-

¹⁷ Las primeras iniciativas fueron presentadas el 25 de septiembre de 2001 por el Senador Antonio Soto Sánchez (Grupo Parlamentario del PRD) y el 2 de julio de 2003 por la Diputada Beatriz Paredes Rangel (Grupo Parlamentario del PRI). El 4 de octubre de 2005 se aprobó el dictamen en la Cámara de Diputados con 389 votos en pro y 0 en contra. Para el 24 de noviembre de 2005, se aprobó el dictamen en la Cámara de Senadores con 77 votos en pro y 0 en contra. Para ver el proceso legislativo que siguió la autonomía constitucional del INEGI, consulte el Diario Oficial de la Federación (2006).

tas en la Ley del SNIEG, la Junta de Gobierno del INEGI consideró necesario observar la información estadística y geográfica relacionada con la gestión y desempeño de instituciones de gobierno, la seguridad pública y la justicia. Así, en 2008 se acordó crear un Subsistema que integrara la información de todos los poderes y órdenes de gobierno involucrados en estos temas (SNIEG, 2008). Desde entonces, el INEGI como responsable de normar y coordinar los trabajos del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia ha desarrollado más de 12 diferentes proyectos estadísticos; trabaja transversalmente con un Comité Ejecutivo y seis Comités Técnicos Especializados, y mantiene una asociación estratégica con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).¹⁸ Para esta sección, únicamente se presentarán dos de los más grandes logros del Subsistema, concretamente: la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos (NT) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

a) Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos

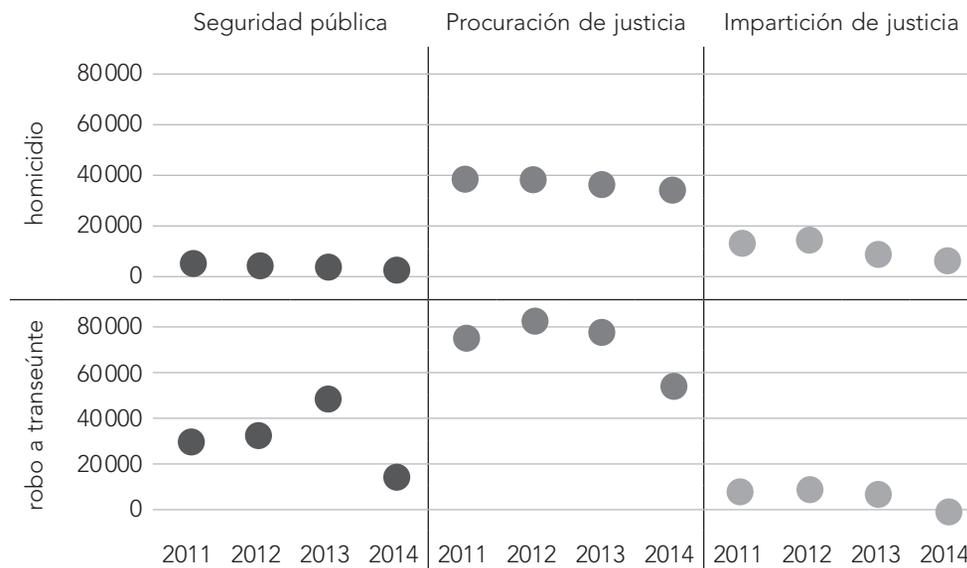
Como se ha mencionado, los datos sobre seguridad y justicia han tenido históricamente problemas de clasificación, desagregación y comparabilidad. Esto limitó el registro y seguimiento de los delitos entre Unidades del Estado y entidades. Para paliar dichas deficiencias, el INEGI diseñó e impulsó una clasificación estadística de delitos para que todas las secretarías de seguridad pública (estatales y municipales), procuradurías, tribunales superiores y consejos de la judicatura estatales clasificaran su información de delitos de manera homogénea. Para ello, el INEGI coordinó un grupo de trabajo conformado por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) y el Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, lo que dio por resultado la Norma Técnica para clasificación de delitos con fines estadísticos que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2011 (DOF, 2011).

A diferencia de clasificadores anteriores, ceñidos a los códigos penales estatales, la Norma Técnica cataloga el universo de delitos del fuero común, según el *Bien jurídico afectado* y las *características del delito*. El resultado fue un clasificador que contiene 7 tipos de bienes jurídicos afectados y 41 delitos.¹⁹ Igualmente, la Norma Técnica desagrega la información de los delitos, según sus características de ejecución: comisión, forma de acción, modalidad, y elementos para la comisión; características geográficas (entidades y municipios de ocurrencia) y por personas involucradas (víctimas y victimarios). La gráfica 10 ejemplifica la aplicación de esta Norma.

¹⁸ Para conocer más sobre la integración del SNIEG y sus subsistemas, <www.snieg.mx>. Para conocer más sobre la alianza estratégica con la UNODC, <www.cdeunodc.org.mx>.

¹⁹ Clasificadores anteriores contenían 196 clases de delito y un total de 844 delitos. Lo anterior ocasionó que cada Unidad del Estado catalogara su información conforme a sus propios criterios, en detrimento de su comparabilidad.

GRÁFICA 10. DELITOS REGISTRADOS POR INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, SEGÚN TIPO DE DELITO (2011-2014)



NOTAS: las cifras de homicidios incluyen los homicidios culposos y dolosos. Los robos a transeúnte incluyen los robos en vía pública y en espacio abierto al público. Los delitos captados por las Secretarías de seguridad pública muestran el número de delitos registrados por las policías estatales al momento de intervenir en algún hecho delictivo. Los delitos captados por las Procuradurías estatales corresponden al número de delitos contenidos en las Averiguaciones Previas y Carpetas de Investigación iniciadas durante el año. Los delitos captados por los Juzgados corresponden al número de delitos contenidos en las causas penales ingresadas durante el año.

FUENTES: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (varios años). INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (varios años). INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (varios años).

Como se observa, todas las instituciones registran paulatinamente menos delitos. Esto no necesariamente indica una menor incidencia delictiva, sino una potencial menor confianza en las instituciones o que se estén utilizando mecanismos alternativos de atención, lo cual puede observarse en su debida dimensión sólo a partir de los resultados de la Encuesta de Victimización. Asimismo, se puede destacar que las procuradurías registran la mayor cantidad de delitos; por esta razón, es imperativo fortalecer y sistematizar sus sistemas de información estadística, de manera que sirva como un insumo para las labores de prevención del delito.

b] Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

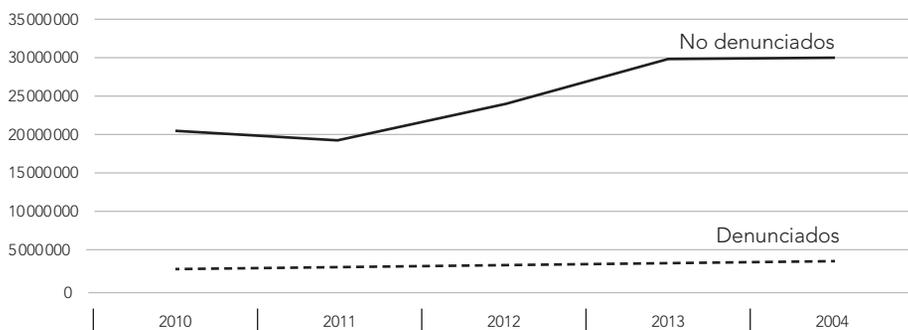
Otro logro importante de los trabajos del INEGI y del Subsistema es la ENVIPE. Se anota que en 2010 el Consejo Nacional de Seguridad Pública generó un acuerdo para pedir al INEGI que se hiciera institucionalmente cargo de la encuesta de victimización, para ello el INEGI diseñó la primera ENVIPE con la participación de la

UNODC y cuyos resultados se publicaron en septiembre de 2011. Esta Encuesta fue declarada Información de Interés Nacional, conforme la Ley del SNIEG, y ha ido manteniendo una periodicidad anual hasta 2016 y una muestra de más de 97 mil viviendas, lo que permite tener estimaciones para los principales indicadores por entidad federativa y actualmente para 32 ciudades y zonas metropolitanas.

Esta encuesta mide el tamaño del fenómeno delictivo, esto es, estima el número de delitos y víctimas los ámbitos nacional, estatal y área metropolitana para personas de 18 años o más. También permite conocer la percepción de inseguridad, los costos asociados al delito, la confianza en las instituciones de seguridad pública y justicia y, más importante aún, estima el número de delitos que no fueron reportados a las autoridades. A esto se le conoce como la cifra negra del crimen (Mork, 2010).

A escala nacional, se pueden observar varias tendencias. Primero, prácticamente 9 de cada 10 delitos no son denunciados. Asimismo, de 2010 a 2014, la brecha entre los delitos denunciados y los no denunciados ha crecido progresivamente (gráfica 11). Entre las causas más importantes para no denunciar, se encuentran tres: por considerarse una pérdida de tiempo (32%); por desconfianza en la autoridad (17%) y porque el delito era de poca importancia (11%).

GRÁFICA 11. DELITOS OCURRIDOS, SEGÚN CONDICIÓN DE DENUNCIA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO (2010-2014)



FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

Esto tiene repercusiones inmediatas en las labores de las autoridades, ya que sin información adecuada sobre la ocurrencia de delitos no es posible atacar los problemas de seguridad de manera eficaz. En este sentido, la ENVIPE es un instrumento esencial en las labores de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad pública y justicia. Por lo tanto, es imperativo que instrumentos de esta naturaleza cuenten con objetividad, imparcialidad, continuidad y solidez científica y metodológica.

IDEAS FINALES

Desde 1989 hasta 2015 han persistido diversos rubros en materia de seguridad y justicia. Sin embargo, el avance y evaluación de estos pendientes ha sido limitado por un tema en común: falta y calidad de información estadística. Por este motivo, este capítulo tuvo por objetivo recapitular la evolución de la seguridad y justicia desde una aproximación estadística. Además, se ha presentado de manera general cómo la función del INEGI y la creación del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia han fortalecido la generación y desarrollo de las encuestas nacionales de victimización, la información que viene de los censos nacionales de gobierno y los registros administrativos, instrumentos que si bien son importantes por sí mismos, se complementan necesariamente entre todos para poder tener una visión integral de los fenómenos relativos a la seguridad pública y la justicia.

Inicialmente, las prioridades de seguridad estuvieron orientadas a atender el problema del narcotráfico. No obstante, conforme evolucionó la delincuencia común y organizada, los esfuerzos tuvieron que ser redirigidos al fortalecimiento de las capacidades de reacción y justicia en los ámbitos estatales y municipales. Aquí la importancia de revisar la pertinencia, disponibilidad y calidad de la información estadística.

Al momento, es posible observar mediante los censos nacionales de gobierno y las encuestas de victimización que cada entidad, incluso cada municipio, presenta problemas de índole distinta. Desde la falta de recursos humanos y tecnológicos, hasta la falta de confianza en las instituciones encargadas de mantener el orden público. Esto constituye un reto para que las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres ámbitos de gobierno, asuman la importancia que tienen los datos en el diseño e implementación de políticas públicas.

Es importante resaltar que la autonomía constitucional otorgada al INEGI ha representado un paso fundamental en la consolidación democrática del país durante el último cuarto de siglo, ya que esta independencia permite que el Instituto genere información estadística y geográfica de manera oportuna, veraz y confiable para el Estado mexicano. Al momento, el INEGI cuenta con información de gestión y desempeño sobre los gobiernos estatales y municipales, la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la inseguridad, e información sobre el tamaño de la victimización en hogares, empresas, y víctimas de corrupción, entre otros elementos.

No obstante, aún es necesario avanzar más en la consolidación de la información estadística gubernamental. En primer lugar, es prioritario fortalecer registros administrativos relacionados con la transparencia y el acceso a la Información, el combate a la corrupción, la gestión gubernamental, la protección a los derechos humanos, la procuración e impartición de justicia y las acciones policiales y de reclusión y reinserción social en los diferentes ámbitos de gobierno para su explotación con fines estadísticos. En segundo lugar, se requieren conocer las experiencias y percepciones sobre la calidad regulatoria y de la gestión pública desde el punto de vista empresarial y el impacto de ello en el desempeño económico; la confianza en las instituciones públicas; las condiciones de fuerza de las policías locales; las condicio-

nes de la población penitenciaria; entre otros fenómenos que requieren tratamiento estadístico. Generar, facilitar y difundir información estadística de gobierno, seguridad pública y justicia, permite que autoridades y sociedad civil trabajen de manera conjunta y precisa sobre las áreas de oportunidad más apremiantes en la construcción del Estado de derecho en México.

BIBLIOGRAFÍA

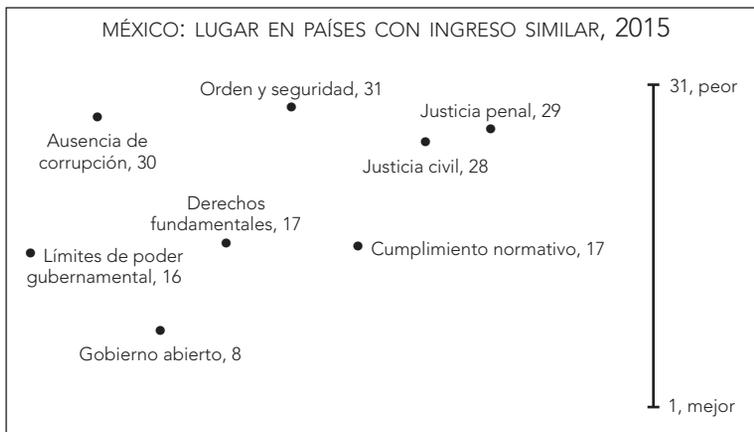
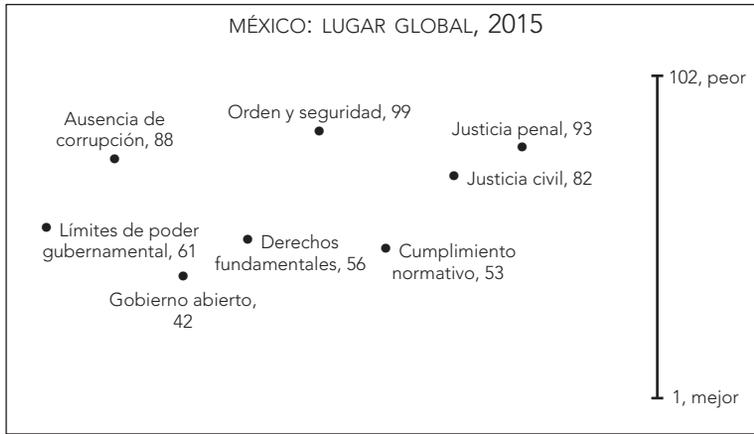
- Astorga, L. (2005), *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés.
- Chabat, J. (11 de 2009), *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, México, CIDE, Estudios Internacionales, <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibreriacide.com%2Flibrospdf/DTEI-193.pdf>>.
- Chabat, J. (2007), “La militarización de la lucha contra el narcotráfico”, en M. Bergman, *Seguridad Pública y Estado en México*, Ciudad de México, Fontamara: 119-126.
- Chabat, J. (2010), *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*, Ciudad de México, CIDE, <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibreriacide.com%2Flibrospdf/DTEI-205.pdf>>.
- Dell, M. (2015), “Trafficking Networks and the Mexican Drug War”, *American Economic Review*, 105(6): 1738-1779.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (11 de 12 de 1995), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885840&fecha=11/12/1995>.
- ____ (2 de 1 de 2009), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009>.
- ____ (2 de 7 de 2015), <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399103&fecha=02/07/2015>.
- ____ (21 de diciembre de 2011), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011>.
- ____ (26 de 4 de 1994), <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994>.
- ____ (29 de 12 de 2014b), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377563&fecha=29/12/2014>.
- ____ (5 de 3 de 2014a), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014>.
- ____ (7 de abril de 2006), <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_166_DOF_07abr06.pdf>.
- Escalante, F. (2011), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, enero, <www.nexos.com.mx/?p=14089>.
- Grillo, I. (2012), *El Narco: en el corazón de la insurgencia criminal mexicana*, Tendencias Editores.
- Guerrero, E. (2010), “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, *Nexos*, agosto, <www.nexos.com.mx/?p=13844>.
- ____ (2011), “La raíz de la violencia”, *Nexos*, junio, <www.nexos.com.mx/?p=14318>.
- Hope, A. (2013), “Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta”, *Nexos*, noviembre, <www.nexos.com.mx/?p=15547>.
- Imbusch, P., Misse, M. y Carrión, F. (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, *International Journal of Conflict and Violence*, 5(1), 87-154.
- INEGI (2014), *Estadística de defunciones generales Síntesis metodológica*, Aguascalientes, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825063597.pdf>.

- ____ (2014), *Medición y análisis de la delincuencia contra el sector privado: Experiencias internacionales y el caso mexicano* (G. Mugellini, ed.), Ciudad de México, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/economico/delincuencia/702825067199.pdf>.
- ____ (abril-junio de 2015a), “Características de las víctimas de corrupción en México”, *En números. Documento de análisis y estadísticas*, 1(2), 47, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078096.pdf>.
- ____ (octubre-diciembre de 2015b), “Estadísticas sobre la Victimización de Empresas”, *En números. Documento de análisis y estadísticas*, 1(4), 58, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078423.pdf>.
- López-González, J. (2012), “Civil-Military Relations and the Militarization of Public Security in Mexico, 1989-2010: Challenges to Democracy”, en G. Philip, y S. Berruecos (ed.), *Mexico’s Struggle for Public Security Organized Crime and State Responses*, Palgrave Macmillan: 71-98.
- Mena Vázquez, J. (2012), “Legislación Nacional y Federal en materia de Seguridad Pública”, en E. Rabasa Gamboa, *El marco jurídico de la Seguridad Pública en México. Constitución, Legislación secundaria y Tratados internacionales*, Ciudad de México, Porrúa: 27-87.
- Merino, J. (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”, *Nexos*, junio, <<http://www.nexos.com.mx/?p=14319>>.
- México Evalúa (2012), *La cárcel en México: ¿Para qué?*, Ciudad de México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, <http://mexicoevalua.org/2013/10/mex-eva_idx-carcel-mexico_10142013/>.
- Moloeznik, M. (2013), “Organized crime, the militarization of public security and the debate on the “new” police model in Mexico”, *Trends in Organized Crime*, 16(2), doi:10.1007/s12117-013-9186-4: 177-194.
- Mork, H. (2010), “The Politics of Numbers Crime Statistics as a Source of Knowledge and a Tool of Governance”, en S. Giora Shoham, P. Knepper y M. Kett (eds.), *International Handbook of Criminology*, Northwest Washington, CRC Press: 118-148.
- Phillips, B. J. (2015), “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *Journal of Politics*, 77(2): 324-336, <www.jstor.org/stable/10.1086/680209?origin=JSTOR-pdf>.
- Poiré, A. (2011), “Los homicidios y la violencia del crimen organizado, una revisión a la tendencia nacional”, *Nexos*, febrero, <www.nexos.com.mx/?p=14126>.
- Rabasa G., E. (2012), “El ámbito constitucional de la seguridad pública en México”, en E. Rabasa G., *El marco jurídico de la Seguridad Pública en México. Constitución, legislación secundaria y tratados internacionales*, Ciudad de México, Porrúa: 1-25.
- Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (2008), *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, <www.snieg.mx/contenidos/espanol/subsistemas/seg/Creacion%20del%20Subsistema%20de%20Seguridad.pdf>.
- Trejo, G., y Ley, S. (2016), “Federalismo, drogas y violencia por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y gobierno*, 23(1): 11-56, <www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/741/598>.
- UNODC (2010), *Manual para encuestas de victimización*, Ginebra, Naciones Unidas, <www.cdeunodc.inegi.org.mx/articulos/doc/Manual_Victimization_surveys_espa%C3%B1ol.pdf>.
- ____ (2014), *Global Study on Homicide 2013*, Ginebra, United Nations Office on Drugs and Crime, <www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>.
- Valdés C., G. (2012), *Historia del narcotráfico en México*, Ciudad de México, Aguilar.
- Vilalta, C. J. (2014), “How did things get so bad so quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War Against Organized Crime in Mexico”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 20(1): 137-161.
- Villalobos, J. (2010a), “La guerra de México”, *Nexos*, agosto, <www.nexos.com.mx/?p=13890>.

- (2010b), “Doce mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero, <www.nexos.com.mx/?p=13461>.
- Zepeda L, G. (2013), *Situación y desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano*, Ciudad de México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, <www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>.

NOTACIÓN GRÁFICA

POSICIÓN DE MÉXICO, SEGÚN LOS FACTORES DEL ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO, 2015



FUENTE: elaboración propia con datos de World Justice Project.

INTERLUDIO 10. FONTANERÍA DEMOCRÁTICA

MAURICIO MERINO

Entre todos los desafíos que hoy habitan la vida pública de México, uno de los más relevantes es la construcción de una administración pública eficaz, transparente y democrática. Otorgarle esos tres atributos a la gestión de los asuntos públicos ha sido una tarea más bien relegada de las agendas prioritarias, a pesar de que vamos tropezando con esa necesidad a cada paso, tanto en los asuntos rutinarios como en las innovaciones. Como si se diera por hecho que los gobiernos –las administraciones públicas– funcionarán siempre e invariablemente con eficiencia, eficacia y de conformidad con las líneas políticas trazadas desde las cúpulas de los ejecutivos o de los congresos, casi todas las reformas que nos hemos dado en los últimos dos decenios se han frenado o se han desviado por la desconexión entre las políticas y su implementación. Y a pesar de todo, la reforma de las administraciones públicas –la operación de los gobiernos– no acaba de ser vista como una de las mayores prioridades de la agenda política de México.

Nos hemos concentrado casi por completo en los asuntos políticos electorales y en la competencia partidaria, es decir, en el régimen de partidos que ha sido, al mismo tiempo, la razón y la secuela de los principales cambios políticos que vivió el país en una generación completa y hemos debatido mucho sobre pesos y contrapesos, pero hemos abandonado el trabajo de la maquinaria indispensable para hacer posible que los cambios sucedan. Hemos fijado la mirada obsesivamente en un punto único del horizonte: el del reparto del poder –y acaso en sus condiciones y en sus consecuencias– pero hemos perdido de vista los imperativos de su ejercicio cotidiano. Hemos descuidado el vínculo entre la distribución del poder político y la acción rutinaria del Estado. El paso de la política a las políticas, y de los tomadores de las decisiones a quienes las realizan. Al contrario de lo que sucedió al final del Porfiriato, el lema de nuestra transición parece ser: todo a la política y nada (o casi nada) a la administración.

En el régimen de partido casi único, la administración pública estaba capturada por el partido en el poder. Era su extensión y, en buena medida, su brazo ejecutor. Los puestos, los supuestos y los presupuestos se construían y se asignaban según las indicaciones del Ejecutivo federal y, en cada cambio sexenal y aun durante los sexenios, se asumía que los cargos públicos y su parafernalia burocrática estaban al servicio de las órdenes giradas desde la presidencia y en función de las prioridades y los tiempos del partido.

Tanto así, que durante decenios se asumió que pertenecer a la administración pública equivalía a militar en el partido, mientras que los equipos que se formaban en torno de las candidaturas y de las campañas se convertían, a su vez, en los equipos de los gobiernos que seguían. En este sentido, los puestos de la administración pública eran, a un tiempo, el botín y el espacio en que se realizaba la vida política fundamental. De ahí que la administración pública se haya convertido en la esfera

donde se construía el poder y la legitimidad; y el lugar donde nacían y se jugaban las carreras. Hacer política en aquellos años equivalía a hacer carrera en los puestos públicos, escalando de uno a otro hasta el más alto.

Por supuesto que la transición democrática cambió ese régimen, pero no modificó la captura de la administración pública. Pasamos del singular al plural en casi todas las conjugaciones de la vida política y fuimos testigos –o protagonistas– de la construcción de un nuevo régimen de partidos. Fue una mudanza de fondo, histórica en el mejor sentido. Pero su clave fue la electoral y partidaria. De modo que al cabo del proceso, hemos asistido al renacimiento de las instituciones que antes estaban ocultas o sometidas al dominio del Ejecutivo, para descubrir en ellas desafíos inéditos, sin haber modificado su diseño original.

En un plazo brevísimo –de apenas veinticinco años– los gobiernos de los estados, las legislaturas locales y los municipios cobraron una dimensión y una presencia que no habían tenido antes. La pluralidad liberó a esas instituciones del lugar confinado en el que residían, del mismo modo en que potenció la fuerza del Legislativo y le otorgó nuevas funciones al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en todos esos casos –en mayor o en menor medida– la operación de esas instituciones siguió respondiendo al mismo patrón de conducta del pasado: las administraciones públicas –ahora fraseadas en plural– siguieron y siguen siendo el botín de los repartos y el lugar donde se encuentran y construyen los equipos. Después de la transición, las administraciones públicas siguieron sometidas a la captura de las cúpulas políticas.

Entre las secuelas de ese hecho hay al menos dos dimensiones que quisiera subrayar: la primera es política y ética, y la segunda práctica y gubernativa. De la dimensión política lo más evidente es que las instituciones formales no han logrado imponerse a los partidos ni sobreponerse a la contienda por el reparto del poder; ni siquiera las nuevas instituciones autónomas de Estado, las que se crearon en el trayecto o después de la transición, han conseguido ponerse a salvo. Esos nuevos órganos –que aparecen en el horizonte como la solución mágica a casi todos los problemas– también se han ido enredando entre las redes partidarias, del mismo modo que la mayor parte de la administración pública de la federación, de los gobiernos estatales o de los municipios. No es algo nuevo: buena parte de la historia política de México –con muy contadas excepciones– ha estado cruzada por el predominio de los aparatos políticos sobre las instituciones: así sucedió en el siglo XIX, en el Porfiriato y en la mayor parte del siglo anterior. Pero hoy estamos en el riesgo de refrendar ese pasado, pues las instituciones que prometió la transición están atezadas de nuevo por los aparatos. Y apenas si necesito agregar que, en esas condiciones, cada nuevo avance resultará tan accidentado como efímero. El predominio de los aparatos significa la derrota de las instituciones.

De aquí también la dimensión ética de este diagnóstico. La captura de las instituciones es también la captura del espacio público bien entendido. Me refiero a lo público como lo define bien Nora Rabotnikof: como lo que es de todos –no de unos cuantos, ni de otros o de nadie, sino de todos–, lo público como lo que ha de saberse porque es de todos, sin ocultarse ni mantenerse ajeno a la vista y al escrutinio público, y como lo que debe abrirse, ser accesible, y no cerrado, parcial o excluyente. Que los aparatos dominen otra vez a las instituciones, equivale a la anulación de los espacios públicos. O dicho de otro modo: a la apropiación privada de lo público

que es el principio de la corrupción. Si los puestos, las políticas y los presupuestos no responden a los atributos que definen lo público, se vuelven privilegio y asunto negociable. Y de aquí se desprende también una larga cadena causal, que erosiona el derecho y la confianza, y mina la capacidad de acción del Estado en su conjunto.

Desde este mirador, no debería sorprendernos que la eficacia de nuestros gobiernos sea tan limitada como vulnerable. No sólo porque cada nueva decisión –venga de donde venga– se enfrenta invariablemente a la oposición de los contrarios, sino porque la misma operación de las políticas va tropezando con esos obstáculos levantados de antemano. La dimensión práctica a la que ahora me refiero atañe así tanto a la forma en que se construyen decisiones y políticas, como a los medios que se utilizan para implementarlas.

En la práctica, las políticas públicas del país tienden a construirse más como programas políticos que como soluciones a problemas definidos causalmente. Nuestros gobiernos van actuando en función de los efectos más visibles de los desafíos que afrontan –más que de las causas que los generan– y lo hacen casi siempre, además, midiendo la presión política de sus opuestos y el clima de opinión. Así, cada nuevo programa es una suerte de campaña: se hacen para ganar votos (o para no perderlos), se diseñan y se implementan con los equipos más cercanos y más leales y se venden como propaganda. Estoy seguro de que muchos servidores públicos querrían, de buena fe, actuar de otra manera, pero el entorno político y la propia dinámica del régimen se los impide. Por eso es que buena parte de nuestras políticas son más bien ambiguas, ambiciosas en extremo en sus propósitos y con frecuencia, contradictorias en su puesta en marcha. Ocupadas por atacar siempre los efectos, sacrifican las causas; y obligadas a producir ganancias políticas de corto plazo, las oficinas de gestión pública se convierten en cuartos de guerra y de control de daños, más que en organizaciones estables dedicadas a verificar procesos, protocolos y rutinas.

Somos el único país de la OCDE que no ha logrado consolidar un servicio de carrera. En varios, esos servicios se fundaron desde el siglo XIX y en todos, ha habido reformas indispensables para volverlos flexibles y adecuarlos a los imperativos de nuestra época. Hay un amplio debate académico y profesional sobre la mejor forma de gestionar los asuntos públicos y resolverlos. Pero esos debates no suplen el supuesto básico de las competencias profesionales necesarias para ocupar los puestos públicos, para permanecer en ellos y ascender. No por lo menos en la parte más estable y perdurable de la administración pública. En México, en cambio, todavía no hemos llegado a ese punto, precisamente por la captura de la que vengo exponiendo.

Pero esa carencia no es una anomalía sino una secuela de lo anterior. No es casual que el primer intento de establecer un servicio profesional de carrera haya ocurrido hasta el año 2003, después de la alternancia en la presidencia de la República, ni tampoco que ese intento no haya prosperado tras más de diez años de vigencia. Fue un mal diseño legislativo, barroco y complejo, negociado, que quiso saltar todas las etapas. Pero al ponerlo en marcha descubrimos que no había catálogos de puestos, ni los que había estaban bien actualizados, que las nóminas no coincidían con los manuales ni los organigramas, que se hicieron como sea; que nadie sabía bien a bien qué se le pedía a cada puesto, ni cuáles debían pertenecer al servicio de ca-

rrera ni por qué razones, pues tampoco se sabía qué hacía cada quién; no supimos organizar concursos de oposición, porque tampoco sabíamos qué cualidades pedir en las convocatorias, ni en qué capacitar a los nuevos funcionarios ni, mucho menos, cómo evaluarlos. Los primeros años de implantación de ese servicio sirvieron acaso para revelar definitivamente lo que ya sabíamos: que la administración pública no se había construido por razones profesionales ni por méritos, sino por afinidad política.

Y no pasó mucho tiempo antes de que los propios operadores del servicio –incluyendo a los subsecretarios y a los oficiales mayores del gobierno federal– se volvieran en su contra. No para perfeccionarlo sino para bloquearlo, pues en nombre de la eficacia política inmediata de los programas a su cargo lo que querían era formar equipos propios, garantizar lealtades y ganar notoriedad. Así se abusó de las excepciones a las reglas de la profesionalización para colocar a los amigos, se clausuró la entrada a los ajenos y se exigieron renunciaciones cuando convenía. Muy pronto, los valores principales volvieron a ser la lealtad y la amistad, mucho más que las competencias y la imparcialidad. De modo que establecer un servicio de carrera dejó de ser un proyecto democrático para volverse un trámite engorroso y asfixiante. Y al llegar 2014 era ya, acaso, una más de las muchas rutinas sin sentido que pueblan la administración pública de México, destinada a un puñado de servidores públicos que no representa ni siquiera un punto porcentual del empleo público total de la federación. Y apenas si hay nada que agregar en los estados o en los municipios, donde la rotación del personal de confianza en cada periodo de gobierno alcanza cifras superiores al 80% de las plazas.

Fue en estos años, también, cuando cobró importancia el tema de la transparencia y el acceso a la información pública en México. Partimos de un diagnóstico de claroscuros: de un lado, podemos decir que ha sido en el primer decenio del nuevo siglo cuando se construyeron prácticamente todas las normas, las instituciones y las rutinas con las que hoy cuenta el país a favor de la transparencia, del derecho de acceso a la información y del mayor control y fiscalización de los recursos públicos. En los tres primeros lustros del siglo XXI también ha prosperado una nueva y creciente conciencia social sobre la importancia de la rendición de cuentas como condición necesaria para consolidar el proceso democrático; una conciencia creciente, producida en buena medida por las organizaciones sociales, los medios y las instituciones académicas. Como nunca, hoy tenemos una intensa actividad de investigación e incidencia dedicada a discutir y promover la rendición de cuentas. Nadie sensato podría negar que lo que se ha hecho en este tema desde el año 2002 es mucho más de lo que se había construido en todo el tiempo anterior.

Sin embargo, ese diagnóstico también nos dice que a despecho de los avances –o quizá como producto de ellos– todavía no decimos lo mismo cuando hablamos de transparencia, de acceso a la información o de rendir cuentas. Si antes no se decía nada hoy decimos cosas diferentes. Hemos multiplicado nuestro interés y los medios para rendir cuentas, pero no hemos logrado establecer una definición –o un conjunto de ideas firmes que integren un núcleo duro– de lo que entendemos en México por rendición de cuentas. Esa ausencia de definición ha auspiciado que coexistan prácticas cobijadas bajo el mismo nombre que sin embargo son distintas y muchas veces contradictorias. Nos apropiamos de las palabras pero todavía no tenemos contenidos, ni normas, ni políticas públicas en armonía. De modo que con

frecuencia vemos esas palabras escritas sobre prácticas que más bien las niegan o limitan. O que incluso las usan para justificar exactamente sus opuestos, como los portales electrónicos llenos de datos poco útiles que en lugar de revelar lo principal, más bien lo ocultan.

De otra parte, la multiplicación de esfuerzos e ideas ha generado también la fragmentación de normas, de instituciones y sistemas. Nunca tuvimos tanto, pero lo que tenemos está segmentado y disperso. Aunque hoy existen instituciones como la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos –renovado tras la reforma constitucional del 2014–, y órganos como el Archivo General de la Nación o el INEGI, dotados a su vez de atribuciones nuevas y autonomía formal, todavía no tenemos una política articulada, completa y coherente para rendir cuentas. Ni siquiera en la Constitución Política hay principios ni reglas homogéneas que articulen los sistemas de planeación, de presupuestación, de fiscalización, de responsabilidades y de acceso a la información. Como si fueran universos aislados, esos sistemas constitucionales se desdoblaron en leyes, instituciones y prácticas diversas. Así que, paradójicamente, mientras más hacemos, más dispersión y más costos se producen.

Pero no todo ha corrido a cargo de la falta de una definición correcta o de la fragmentación de las instituciones, sino que también se han multiplicado las resistencias políticas de toda índole. A la mayor conciencia ha correspondido una mayor oposición política. Una oposición que amenaza con convertirse en franca regresión. Hay resistencias de todo tipo en los poderes, en los gobiernos –en los tres ámbitos–, en los partidos, en los sindicatos. Los enemigos de la transparencia y de la rendición de cuentas son muchos y muchos de ellos hablan como si no lo fueran, o como si este propósito democrático fundamental tuviera que subordinarse al cumplimiento de otros. Nuestro diagnóstico nos dice que a la indefinición y a la fragmentación hay sumar –de modo subrayado– las resistencias políticas y partidarias.

El resultado neto de estas formas de captura y desviación de la administración pública de México es la pérdida de la eficacia –y el desencanto con la democracia–. Podemos discutir hasta la saciedad a quién debe cargarse la responsabilidad por las dificultades gigantescas que ha planteado la política de seguridad pública, por ejemplo, ante los defectos de coordinación entre niveles de gobierno o las carencias de las policías locales, o los errores de los sistemas de procuración de justicia; podemos diferir sobre la gravedad de las desviaciones que ha tenido la política de subsidios para el campo mexicano, o sobre los costos que deben añadirse a la compleja y tortuosa red de implementación del sistema nacional de protección en salud; seguramente tendríamos lecturas diferentes sobre las causas del fracaso acumulado por años en la educación básica, o sobre nuestra incapacidad para reducir en corto plazo los márgenes de la desigualdad social. Pero lo que me interesa subrayar aquí es que buena parte de los problemas que afrontan las políticas públicas de cualquier naturaleza –y más todavía cuando éstas implican la colaboración de los estados y de los municipios– obedecen al mismo patrón de captura y desviación en clave partidaria.

En este sentido, tengo para mí que la corrupción y la impunidad no son la causa original de esos problemas sino su consecuencia. Si los programas públicos acaban convertidos en estrategias de partido, diseñados y estructurados para ganar votos; si los puestos públicos se otorgan por lealtad y cercanía; si los presupuestos se negocian

para crear, ensanchar o consolidar espacios de poder; si los supuestos públicos con los que se gobierna en todos los niveles descansan en la construcción de redes y clientelas, es imposible suponer que la gestión pública sea exitosa en su conjunto. Es verdad que hay islas de excelencia y que no puede pasarse un rasero igual a todas las oficinas dedicadas al servicio público. Pero la regla es otra.

En buena parte de la literatura política, los gobiernos suelen ser descritos con metáforas: redes, nervios, aparatos, actores. Yo quiero proponer otra: propongo que veamos al gobierno como una red de tuberías que lo mismo sirven para distribuir el agua limpia que para drenar la sucia. Tuberías que deben mantenerse fuertes, limpias y sin fisuras, para que esa doble función pueda cumplirse. Esta metáfora me sirve para decir que nuestras tuberías necesitan trabajos urgentes de fontanería.

Nos gusta hablar de grandes propósitos y nos encanta poner reglas. Pero desatendemos el trabajo más simple y profesional del fontanero. Para poner en marcha un programa, de cualquier tipo, se necesitan personas capacitadas, recursos bien planeados y organizaciones eficientes. Necesitamos de la fontanería para destapar los conductos que están impidiendo la llegada de las personas más aptas a los puestos públicos, en todos los niveles de gobierno; la necesitamos para garantizar que la información fluya limpia y con veracidad hacia el público; para que todo el gasto público se libere de la corrupción y multiplique sus efectos; para que haya una conexión diáfana entre los recursos asignados y los resultados, mediante un verdadero sistema de rendición de cuentas. Necesitamos destapar las tuberías de la administración pública y entender que mientras sigan bloqueadas, la democracia no podrá consolidarse.

VII. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA DEMOCRATIZACIÓN

RAÚL TREJO DELARBRE

MEDIOS 1989-2014. LARGO Y LENTO TRÁNSITO DE LA MONOTONÍA,
A UN NUEVO ESCENARIO COMUNICACIONAL

En 1989 Raúl Velasco cumplía 20 años al frente de “Siempre en Domingo”, el programa que influía en los gustos musicales de buena parte de la sociedad mexicana. Jacobo Zabludovsky cada noche en *24 Horas*, también en Canal 2, daba la pauta en la agenda de los asuntos públicos. Televisa tenía dos redes nacionales y el gobierno otras tantas. En la televisión estatal comenzaba a destacar el payaso Brozo e Imevisión, a cargo de los canales nacionales que se sostenían con recursos públicos, se esforzaba por acceder a una pluralidad infrecuente en la televisión mexicana. No lo podría hacer por mucho tiempo porque al año siguiente el gobierno anunció que vendería los canales 7 y 13.

También era del Estado la empresa telefónica, pero al año siguiente sería privatizada. La radiodifusión y la telefonía eran negocios muy distintos. Tanto así que en 1990, cuando el título de concesión de Telmex fue modificado para que Carlos Slim comprara esa empresa, a casi nadie se le ocurrió que la cláusula que obliga a la compañía telefónica a no difundir servicios de televisión tendría gran relevancia al frenar la convergencia tecnológica.

La televisión de paga era escasa en aquel penúltimo año de los años ochenta. Menos del 3% de los hogares disponían de televisión adicional a la que se difundía de manera abierta, gratuita y con la calidad discutible que desde entonces propagaba el consorcio Televisa. Alguna rendija se abría a través de los sistemas de televisión que pocas familias podían sufragar pero que traían señales de una televisión diferente, al menos con diversidad de estilos y temas a la que era ajena la televisión mexicana. Prácticamente toda la televisión de cable era manejada por empresas ligadas a Televisa pero en el campo de la televisión de paga en 1989 incursionó Multivisión con un sistema de transmisión aérea, con pequeñas antenas que pronto se extendieron especialmente en las ciudades más importantes. Aquel sistema de microondas fue desplazado más tarde por los satélites que transmitirían directamente a los hogares.

El México de fines de los años ochenta, y sus medios de comunicación, comenzaban a desperezarse de un letargo demasiado extenso. Durante varios decenios habían permanecido, en términos generales, cultural y en alguna medida tecnológicamente estancados. En los siguientes años ese panorama comenzó a cambiar. La apertura comercial que ocurriría años más tarde, estuvo acompañada de una apertura a bienes culturales que a fines de los ochenta no era sencillo obtener en nuestro país. Particularmente con el auge de los formatos digitales, que permiten reproducir y propagar copias de calidad muy aceptable, la música y especialmente el cine de las más variadas escuelas, latitudes y orientaciones, irrumpieron en los hábitos de consumo cultural de los mexicanos.

Lo digital era un territorio prácticamente desconocido hacia 1989. Ese año se establecen los primeros enlaces dedicados desde instituciones mexicanas a Estados Unidos, para conectarnos a un entramado de computadoras cuyo nombre aún no se popularizaba. Internet era vista como una Red tan especializada, en vista de sus asideros académicos, que pocos la consideraban interesante para las mayorías. La Red comenzó a desarrollarse en México a partir de que, en 1989, primero el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y poco después la Universidad Nacional Autónoma de México, se conectaron con la red de la National Science Foundation.

Aquel 1989, en noviembre, cayó el Muro de Berlín. Cinco meses antes los estudiantes chinos habían conocido la represión de Tiananmen. Ese año se cumplían dos siglos de la Revolución francesa. En México la reforma electoral llegaba a una nueva fase que, entre otros cambios, traería la creación del Instituto Federal Electoral. Ese año el PRI perdió, por primera vez, la gubernatura de un estado. Los mexicanos abrían ojos y oídos al mundo a través de medios de comunicación cada vez más ubicuos aunque el más importante de ellos, la televisión, seguiría atenazado por la concentración de muchas frecuencias en pocas manos. La telefonía móvil era lujo de unos cuantos pero pronto experimentaría un crecimiento vertiginoso.

Un cuarto de siglo más tarde la televisión aún es el medio de comunicación de masas de mayor influencia, y ha permanecido controlada por un par de consorcios. Al mismo tiempo, en la vida cotidiana de los mexicanos se añadió la presencia del teléfono celular que ahora prácticamente todos consideran insustituible.

En las siguientes páginas se documentan tanto los cambios en la infraestructura tecnológica como las inercias en la hegemonía cultural que determinan el escenario público mexicano en el segundo decenio del nuevo siglo.

EN TELEFONÍA, CRECIENTE COBERTURA

El teléfono fue signo distintivo de la modernidad del siglo xx. Como en tantos otros rubros, el acceso a ese recurso comunicacional no fue pleno ni homogéneo para los mexicanos. En 1990 el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari dispuso la privatización de Teléfonos de México que, como se sabe, fue adquirida por un grupo de inversionistas encabezado por Carlos Slim. No es este el sitio para documentar las ganancias que obtuvo ese consorcio gracias a la exclusividad que logró mantener durante un par de decenios en la prestación del servicio telefónico alámbrico. Su filial Telcel incursionó, al mismo tiempo, en el desarrollo de la telefonía celular.

El cuadro 1 muestra el crecimiento de las conexiones telefónicas que, a partir de 1989, en un sexenio casi se duplicaron y que tres lustros más tarde, al filo del siglo, se habían cuadruplicado.

La cantidad de instaladas hacia 2013 no es pequeña, sobre todo si se considera que muchas de ellas se encuentran en sitios lejanos de la infraestructura urbana. Pero la conexión telefónica ha llegado de forma dispereja a los mexicanos. El cuadro 2 muestra el desarrollo, en cinco momentos del cuarto de siglo cuya infraestructura

comunicacional estamos documentando, en cada entidad del país. Esas cifras dicen poco si no se les compara con la densidad poblacional en cada estado.

CUADRO 1. SUSCRIPCIONES TELEFÓNICAS FIJAS EN AÑOS SELECCIONADOS

	NÚMERO DE SUSCRIPCIONES	SUSCRIPCIONES POR CADA 100 HABITANTES
1989	4 847 166	6.0
1995	8 801 030	9.3
2000	12 331 676	12.2
2006	19 861 299	18.2
2013	20 590 449	17.3

FUENTE: a partir de información disponible en Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Sistema de información estadística de mercados de telecomunicaciones*, <www.ift.org.mx>.

CUADRO 2. LÍNEAS TELEFÓNICAS FIJAS. SUSCRIPCIONES POR ESTADO EN AÑOS SELECCIONADOS

	1990	1994	2000	2006	2012	2013
Nacional	5 352 824	8 492 521	12 331 676	19 861 299	20 587 824	20 590 449
Aguascalientes	45 263	78 071	116 920	249 235	275 093	264 065
Baja California	163 022	274 406	459 303	727 685	563 694	557 315
Baja California Sur	28 394	49 644	70 658	116 188	111 441	112 403
Campeche	18 509	33 606	48 479	84 571	72 901	74 110
Coahuila	151 281	226 289	319 323	536 622	526 267	545 704
Colima	32 872	51 184	76 643	130 161	117 064	123 854
Chiapas	53 460	91 110	139 194	251 214	236 978	216 643
Chihuahua	193 786	298 324	415 876	714 158	623 304	608 152
Distrito Federal	1 524 930	2 169 883	2 827 084	3 747 154	4 900 229	5 144 844
Durango	61 177	97 277	137 608	246 531	191 514	190 378
Guanajuato	167 212	262 916	422 945	782 463	839 527	824 731
Guerrero	89 529	138 837	221 000	401 822	363 026	351 909
Hidalgo	54 085	93 913	140 781	268 614	254 853	254 091
Jalisco	424 917	711 141	1 066 612	1 584 019	1 782 092	1 750 060
México	475 931	923 860	1 536 724	2 633 221	2 115 869	2 043 057
Michoacán	136 661	217 786	327 129	552 550	524 276	516 261
Morelos	88 938	138 319	206 492	380 262	363 893	368 538
Nayarit	33 783	62 262	85 360	165 920	161 326	167 323
Nuevo León	370 818	591 613	846 377	1 250 269	1 533 288	1 641 438
Oaxaca	49 534	85 945	138 463	266 260	266 406	268 281
Puebla	163 788	262 669	406 245	790 644	936 319	799 668
Querétaro	44 975	97 121	157 839	319 842	344 480	341 078
Quintana Roo	26 218	53 949	107 348	222 630	203 852	202 962
San Luis Potosí	86 419	125 664	180 961	331 042	331 845	351 842
Sinaloa	125 870	208 822	268 659	424 471	437 102	428 322
Sonora	141 166	225 870	313 604	455 705	387 580	375 250
Tabasco	48 709	77 613	105 649	195 427	162 857	163 168
Tamaulipas	177 757	266 941	376 605	605 780	617 949	620 191
Tlaxcala	16 273	39 605	66 060	126 677	121 641	125 110
Veracruz	258 957	367 793	496 477	849 365	826 931	788 972
Yucatán	74 375	122 019	163 120	252 392	238 139	221 591
Zacatecas	27 715	51 519	86 588	198 045	166 088	167 138

FUENTE: a partir de información disponible en Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Sistema de información estadística de mercados de telecomunicaciones*, <www.ift.org.mx>.

Ese es el propósito del cuadro 3, que indica la cantidad de líneas telefónicas fijas, en cada uno de los seis años seleccionados, por entidad federativa.

En 1990, cuando el promedio nacional de líneas fijas era ligeramente superior a 6 por cada 100 mexicanos en la ciudad de México esa proporción se triplicaba, en tanto que era de más de 11 en Nuevo León. Pero en Oaxaca había apenas 1.5 líneas por cada 100 personas, en Chiapas 1.6, en Tlaxcala y Zacatecas 2 por cada centenar. El desarrollo de la conectividad telefónica obedeció tanto a decisiones financieras y políticas como a limitaciones originadas en diversos contextos de marginación.

CUADRO 3. LÍNEAS TELEFÓNICAS FIJAS Y DENSIDAD POR CADA 100 HABITANTES, POR ESTADO, EN AÑOS SELECCIONADOS

	1990	1994	2000	2006	2012	2013
Aguascalientes	5.1	8.6	11.5	22.2	22.1	19.5
Baja California	9.2	13.1	17.8	24.2	16.8	16.4
Baja California Sur	8.2	11.9	14.9	20.2	15.8	15.4
Campeche	3.3	5.4	6.9	10.7	8.3	8.4
Coahuila	7.5	10.4	13.2	20.3	18.3	18.8
Colima	6.9	10.0	13.9	21.3	16.9	17.6
Chiapas	1.6	2.5	3.3	5.4	4.7	4.2
Chihuahua	8.0	11.2	13.8	21.3	17.2	16.7
Distrito Federal	18.0	24.6	31.6	41.8	55.1	57.9
Durango	4.4	6.7	9.1	15.4	11.1	11.0
Guanajuato	4.0	5.4	8.2	14.6	14.7	14.4
Guerrero	3.0	4.4	6.8	12.0	10.3	10.0
Hidalgo	2.4	4.1	5.9	10.5	9.1	9.0
Jalisco	7.3	11.6	16.3	22.4	23.2	22.5
México	4.7	8.1	11.8	18.0	13.0	12.4
Michoacán	3.4	5.3	7.8	12.9	11.6	11.4
Morelos	6.3	9.2	12.9	22.1	19.5	19.6
Nayarit	4.0	6.9	9.0	16.1	13.8	14.1
Nuevo León	11.3	16.7	21.2	28.1	31.3	33.0
Oaxaca	1.5	2.4	3.8	7.1	6.8	6.8
Puebla	3.6	5.4	7.7	14.1	15.5	13.1
Querétaro	3.6	7.0	10.1	18.5	17.4	17.4
Quintana Roo	4.4	7.4	11.2	18.6	14.0	13.5
San Luis Potosí	4.0	5.5	7.5	13.2	12.3	13.0
Sinaloa	5.6	8.8	10.5	15.6	15.0	14.6
Sonora	7.5	11.0	13.6	17.8	13.7	13.1
Tabasco	3.0	4.3	5.3	9.0	7.0	7.0
Tamaulipas	7.9	10.8	13.4	19.2	18.0	17.8
Tlaxcala	2.0	4.4	6.5	11.3	9.9	10.0
Veracruz	4.0	5.3	6.9	11.3	10.5	9.9
Yucatán	5.1	7.8	9.4	13.4	11.6	10.7
Zacatecas	2.0	3.6	6.1	13.6	10.8	10.7

FUENTE: a partir de información disponible en Instituto Federal de Telecomunicaciones, Sistema de información estadística de mercados de telecomunicaciones, <www.ift.org.mx>. Porcentajes redondeados.

Para el año 2000, cuando el promedio nacional era mayor a 12 líneas por cada 100 mexicanos, en Chiapas apenas era de 3.3, en Oaxaca 3.8, en Tabasco 5.3 y en Hidalgo 5.9. El mayor contraste era con el Distrito Federal con casi 32 líneas, es

decir, una por cada 3 personas. En Nuevo León había más de una línea por cada 5 personas. Para 2012 teníamos casi una línea por cada 5 mexicanos pero, paradójicamente, la cobertura de esa modalidad de telefonía disminuyó en casi todo el país. En Baja California, en 2006 había 24.2 líneas por cada 100 personas y seis años después eran solamente 16.8. En Chihuahua, pasan de 21.3 en 2006 a 16.7 en 2013. En el estado de México, de 18 por cada 100 en 2006, a 12.4 en 2013. Incluso las empobrecidas Chiapas y Oaxaca, que en 2006 tenían 5.4 y 7.1 líneas por cada 100 habitantes, siete años después contaban con 4.2 y 6.8, respectivamente.

La causa de esa caída en el uso de telefonía fija ha sido el teléfono celular. Aunque es más caro y con frecuencia de calidad de transmisión más incierta que el teléfono fijo, las posibilidades de intercomunicación –y así, de interacción– que les han significado, propicia que la mayoría de los mexicanos disponga de un celular activo.

CELULAR, NUEVA PRESENCIA EN LA SOCIEDAD

El cuadro 4 muestra en rasgos generales el desarrollo de la telefonía celular. A fines de los años 80 era un recurso para pocas decenas de miles. Al cruzar el siglo, eran casi una decena y media de millones los mexicanos con ese tipo de servicio. Para 2013, los celulares en el país ascendían a más de un centenar de millones.

En otros términos, en menos de un cuarto de siglo la telefonía celular pasó de ser accesible a uno de cada 1300 mexicanos a estar en manos de, en promedio, casi un aparato por cada habitante del país. Si en 1990 teníamos menos de 64 mil celulares en una población de 81 millones, para 2013 había más de 105 millones de aparatos en una población estimada en 118 millones de personas.

CUADRO 4. TELEFONÍA CELULAR. LÍNEAS CONTRATADAS EN TODO EL PAÍS Y DENSIDAD (LÍNEAS POR CADA 100 HABITANTES)

	1990	1994	2000	2006	2012	2013
Nacional	63 900	571 800	14 077 880	55 395 461	100 727 228	105 005 729
Densidad	0.07	0.6	14.3	52.6	85.6	88.3

FUENTES: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Anuario 2001. Comisión Federal de Telecomunicaciones, “Telefonía móvil”, <www.cft.gob.mx>.

Sin embargo el acceso a la telefonía celular ha sido más lento e insuficiente en las zonas más pobres en tanto que, como era previsible, creció más en los estados más urbanizados. El cuadro 5 permite comparar el desarrollo en la disponibilidad de teléfonos móviles en el transcurso del siglo actual. Estados como Colima y Durango multiplicaron por 7 y por 10 el acceso a esa tecnología, al pasar de casi 15 a casi 108 por cada 100 personas y de 6.2 a 60.3, respectivamente. En el estado de México, en el transcurso de 13 años los celulares aumentaron casi 20 veces, de 3.7 a 71.5 por cada 100 habitantes. En algunas entidades hay más celulares que personas:

119 por cada 100 en Baja California Sur, 110 en el Distrito Federal, 108 en Colima, y Morelos, 107 en Nuevo León, casi 106 en Tamaulipas, 102 en Querétaro.

CUADRO 5. DENSIDAD DE TELEFONÍA CELULAR. SUSCRIPCIONES POR CADA 100 HABITANTES

	2000	2006	2012	2013
Nacional	14.2	52.6	85.6	88.3
Aguascalientes	16.9	51.5	79.4	82.6
Baja California	31.3	71.2	88.7	89.1
Baja California Sur	20.9	78.7	115.1	118.9
Campeche	5.5	56.4	94.0	95.5
Coahuila	19.0	57.1	102.2	98.4
Colima	14.9	64.9	103.2	107.7
Chiapas	2.4	30.3	58.3	59.7
Chihuahua	24.4	65.6	81.9	86.1
Distrito Federal	24.6	85.8	108.5	110.2
Durango	6.2	24.9	44.6	60.3
Guanajuato	10.2	41.5	74.9	77.7
Guerrero	6.5	33.0	58.3	60.8
Hidalgo	7.0	46.1	90.0	91.6
Jalisco	19.2	62.6	92.9	95.6
México	3.7	18.2	70.2	71.5
Michoacán	8.7	44.6	75.2	76.5
Morelos	11.8	50.9	109.8	110.2
Nayarit	6.9	40.5	71.9	72.7
Nuevo León	27.8	71.5	99.6	107.4
Oaxaca	3.5	27.2	56.7	58.8
Puebla	9.5	37.7	75.4	79.0
Querétaro	17.2	60.3	92.6	101.8
Quintana Roo	43.2	79.3	100.0	99.7
San Luis Potosí	7.6	34.4	73.1	76.7
Sinaloa	17.5	60.0	89.3	99.3
Sonora	21.1	57.6	91.1	91.0
Tabasco	4.6	55.4	87.2	88.9
Tamaulipas	20.6	65.8	103.4	105.5
Tlaxcala	4.4	31.5	62.0	64.6
Veracruz	6.9	38.4	78.0	80.2
Yucatán	5.3	53.9	81.3	80.2
Zacatecas	6.2	30.6	64.1	68.4

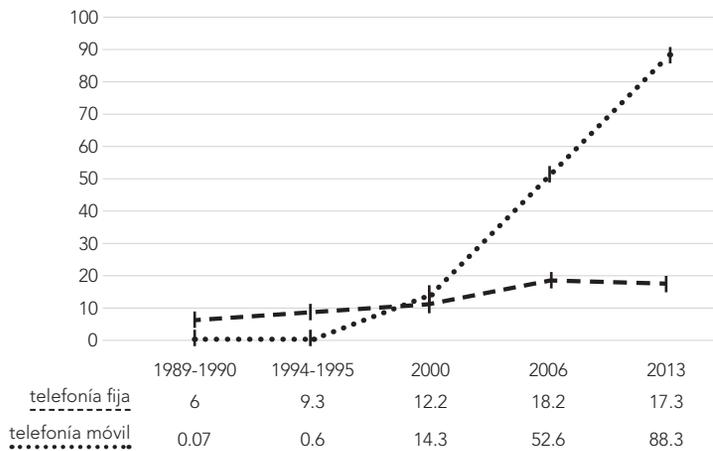
FUENTES: INEGI, *Estadísticas históricas de México 2009*, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Sistema de Información Estadística de Mercados de Telecomunicaciones, <<http://siemt.cft.gob.mx/siem>>.

En estados con amplios rezagos sociales el crecimiento ha sido mayor porque el déficit de celulares también lo era, pero se han alcanzado porcentajes altos como en Chiapas en donde ese recurso tecnológico pasó de 2.4 a casi 60 por cada 100 personas, Oaxaca que experimentó un ascenso de 3.5 a 59, Hidalgo de 7 a 91.6 y Tabasco, de 4.6 a 89 móviles por cada 100 habitantes.

Hay numerosos ángulos cuya discusión sería pertinente a partir del reconocimiento de que, tomando en cuenta el aumento que debe haberse registrado después de que se levantó el dato estadístico para 2013, en cada una de las entidades del país hay por lo menos 6 teléfonos celulares por cada 10 habitantes. Las relaciones entre

las personas, pero también su relación con diversas modalidades de información y entretenimiento, experimentan novedades tanto en términos de socialización como de acceso a distintos ángulos de la cultura gracias al teléfono celular. La mayoría de los equipos y suscripciones a la telefonía de esa índole todavía son insuficientes para proveer de conexiones satisfactorias a internet. Pero paulatinamente, igual que sucede en otras latitudes, los mexicanos hacen del celular un instrumento frecuente para enlazarse con la red de redes. El gasto que representan para la economía de millones de mexicanos esas conexiones, tanto a telefonía como a internet, es muy considerable sobre todo debido a las altas tarifas que se han mantenido para esos servicios en nuestro país. En la gráfica 1 comparamos la densidad telefónica alámbrica con la celular.

GRÁFICA 1. TELEFONÍA FIJA Y CELULAR. LÍNEAS POR CADA 100 HABITANTES



FUENTES: cuadros 1 y 4

INTERNET: DÉFICIT DE CONEXIÓN EN VIVIENDAS

El acceso a internet se ha desarrollado fundamentalmente en conexiones alámbricas, tanto a los teléfonos domésticos como en centros de estudio y trabajo. Este es el rubro que más ha crecido en el acceso de los mexicanos a tecnologías de la comunicación durante el cuarto de siglo que se estudia en el presente libro. El motivo es muy sencillo: cuando comenzó ese periodo en México no había conexiones a internet y, en el mundo, la red aún comenzaba a desarrollarse. La world wide web se hizo pública en 1992.

No hay datos que parezcan confiables acerca del número de usuarios mexicanos de internet antes de 1994. Ese año se estimó que eran 39 mil. En los años siguientes la cantidad de conectados se multiplicó cada año para llegar a 5 millones en 2000. Hacia 2013 ese monto se había decuplicado para llegar a más de 51 millones de mexicanos conectados de manera regular a internet.

Esa cantidad es muy alta si se recuerda que 20 años antes apenas había unos cuantos miles de cibernautas en este país. Pero sigue resultando insuficiente si se le compara con las dimensiones de la población. Junto a los ya conectados, en 2013 había aproximadamente 67 millones de mexicanos sin acceso a ese servicio.

Los que sí se conectan a internet, lo hacen en condiciones disímiles. El cuadro 6 muestra, además del desarrollo en la conectividad, la cantidad de personas que puede enlazarse a la red en sus domicilios y la de quienes únicamente cuentan con esa posibilidad en sus trabajos, escuelas o en centros públicos. En 1995 menos del 11% de los internautas podía conectarse en sus viviendas. Esa tasa creció al 51% en 2000 pero cayó hasta el 33% en el transcurso de los siguientes seis años. El gobierno del presidente Vicente Fox fue el primero en desarrollar una política para el crecimiento de internet pero privilegió las conexiones en centros públicos, habilitando el acceso en escuelas y hospitales que ya disponían de computadoras o que incluso ya tenían conexiones a la red, en detrimento del desarrollo de conexiones en viviendas. Gracias a ello, en esos años la cantidad de usuarios se cuadruplicó (de 5 a 20 millones de personas) pero no evolucionó de la misma manera la conectividad en los hogares. Los usuarios con internet en su casa aumentaron de 2 millones y medio a casi 7 millones, en tanto que aquéllos con acceso fuera de sus domicilios crecieron de casi 2 y medio millones a más de 13 y medio millones.

CUADRO 6. USUARIOS DE INTERNET, 1994-2013
 Y DISPONIBILIDAD DE CONEXIONES EN SUS HOGARES

	NÚMERO DE USUARIOS (MILES)	USUARIOS QUE TIENEN INTERNET EN SU HOGAR (MILES)	USUARIOS QUE USAN INTERNET FUERA DE SU HOGAR (MILES)	PORCENTAJE DE USUARIOS CON INTERNET EN SU HOGAR
1994	39	n.d.	n.d.	n.d.
1995	94	10	83	10.6
1996	187	29	158	15.5
1997	596	141	455	23.7
1998	1222	297	925	24.3
1999	1822	478	1343	26.2
2000	5058	2569	2489	50.8
2001	7097	3228	3869	45.5
2002	10718	3921	6797	36.6
2003	11883	4505	7378	37.9
2004	13983	5126	8857	36.7
2005	17966	6015	11952	33.5
2006	20564	6917	13647	33.6
2007	22104	8313	13791	37.6
2008	23260	9139	14121	39.3
2009	28439	13202	15237	46.4
2010	34872	16922	17950	48.5
2011	40606	21133	19473	52.0
2012	45109	22490	22619	49.9
2013	51160	28815	22346	56.3

FUENTES: 1994: SCT, *Anuario Estadístico 2001*; 1995-2012: INEGI, *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013-2014*; 2013: IFT, Sistema de Información Estadística de Mercados de Telecomunicaciones, <<http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/>>.

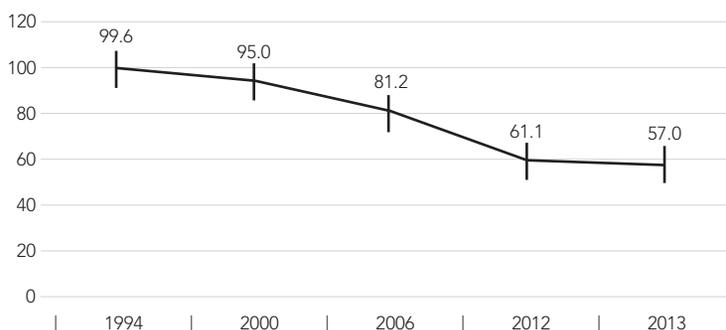
En el siguiente sexenio aumenta el crecimiento de las conexiones domésticas pero no como resultado de una política estatal sino de la oferta de internet y computadoras por parte de Telmex, que ha sido el principal proveedor de enlaces a la red. Los usuarios domésticos llegaron a 22 millones y medio en 2012, cuando termina el gobierno del presidente Felipe Calderón, casi tantos como los usuarios en sitios públicos. Es pertinente subrayar que una porción de quienes se conectan a la red en sitios públicos lo hacen pagando sesiones en cibercafés y otros establecimientos que rentan equipo en línea. En el último año registrado en el cuadro 6 se advierte un incremento importante, de 22.5 a 28.8 millones de usuarios domésticos y por primera vez desciende, en términos absolutos, la cantidad de mexicanos que solamente puede conectarse fuera de sus domicilios. El cuadro 7 sintetiza esos 20 años de evolución en el uso de internet en México. La gráfica 2 muestra el reverso de tales datos: los mexicanos sin acceso a internet todavía constituyen más de la mitad de la población. En ese terreno hemos tenido un gran avance. Lo que falta sigue siendo mucho.

CUADRO 7. INTERNET. USUARIOS TOTALES Y POR CADA 100 HABITANTES

	1994	2000	2006	2012	2013
Usuarios	39000	5 058 000	20 564 000	45 109 000	51 160 000
Densidad	0.04	5.0	18.8	38.9	43.0

FUENTES: 1994: SCT, *Anuario Estadístico 2001*; 1995-2012: INEGI, *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013-2014*; 2013: IFT, Sistema de Información Estadística de Mercados de Telecomunicaciones, <<http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/>>.

GRÁFICA 2. MEXICANOS SIN INTERNET, PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL



FUENTE: cuadro 7.

TELEVISIÓN, OMNIPRESENTE Y CONCENTRADA

La televisión era y ha seguido siendo el medio de mayor audiencia. Por eso era —y ha seguido siendo— tan preocupante la intensa concentración del espectro radioeléctrico. Dos empresas reúnen el 97% de las señales de carácter comercial. Por otra

parte la televisión pública (que es como se denomina habitualmente a la que es manejada por el gobierno y sufragada con fondos públicos) quedó seriamente disminuida desde los inicios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Solamente hasta 2014 o 2015 y como resultado de la reforma constitucional que se aprobó en 2013 para los medios de radiodifusión y las telecomunicaciones, es posible que surja una cadena de alcance nacional, sostenida con fondos públicos y a cargo de un organismo independiente del gobierno federal.

En 2004 el gobierno federal inició el tránsito de la antigua televisión analógica a la nueva, de carácter digital. En aquel año, la administración del presidente Fox ofreció un nuevo canal, por cada uno de los que ya tuvieran, a las empresas e instituciones que quisieran iniciar transmisiones en formato digital. En 2014 hay 286 canales concesionados para televisión digital de carácter comercial y 49 permisionados para televisión digital no comercial. En total, incluyendo las estaciones de carácter analógico, se trata de 1043 licencias para televisión. En los cuadros 8 y 9 presentamos únicamente las concesiones directas, sin las ampliaciones originadas por el tránsito a la televisión digital, con el propósito de compararlas con las fechas anteriores a 2004.

Una estación de televisión puede tener alcance de dimensiones muy variadas. El tamaño de la antena, la potencia del transmisor, la amplitud del espacio abierto que encuentran las señales o la existencia de obstáculos (montañas, edificios, interferencias) se conjugan para amplificar o entorpecer el área de recepción. Aún con tales salvedades, la relación entre las estaciones transmisoras y el número de habitantes constituye un indicador de la diversidad o la concentración de ese medio, sobre todo si se observan sus cambios.

El cuadro 8 compara el número de habitantes que hemos tenido, por cada televisora, en 1990 y 2014. Se trata de todas las estaciones de televisión en el país, tanto privadas como públicas. La mayoría son repetidoras de señales originadas en la ciudad de México pero entre ellas también hay televisoras locales. La cantidad de habitantes por estación televisora indica la capacidad de ese medio para llegar a cantidades de ciudadanos cada vez mayores pero, también, el insuficiente crecimiento en el número de canales de televisión.

Así, en tanto que en promedio en 1989 había 143 mil habitantes por cada canal de televisión en el país, en 2014 tenemos 168 mil. En las zonas más pobladas esa cifra se incrementa hasta llegar a casi 1 500 000 personas por televisora en el estado de México y 889 mil en el Distrito Federal. Mientras mayor es la concentración de posibles televidentes por estación transmisora, más grande es el déficit en materia de señales de televisión.

REPLIEGUE DEL ESTADO EN LA TELEVISIÓN

En el transcurso de 25 años, las opciones en materia de televisión se empobrecieron claramente en varios estados. Aguascalientes tenía 7 estaciones en 1989 pero 25 años después, con una población que había crecido 75%, contaba con 6 televisoras. En Baja California Sur, disminuyeron de 27 a 19. En Chihuahua, de 41 a 40.

CUADRO 8. HABITANTES POR ESTACIONES DE TELEVISIÓN, POR ESTADOS,
 EN 1989 Y 2014

ENTIDAD	HABITANTES POR			POBLACIÓN		
	POBLACIÓN 1990 (MILES)	ESTACIONES TV 1989	ESTACIÓN	2014 (MILES)	ESTACIONES TV 2014	HABITANTES POR ESTACIÓN
EUM	81249	567	143000	119000	708	168000
Agascalientes	719	7	103000	1259	6	210000
Baja California	1660	12	138000	3400	18	189000
Baja Calif Sur	318	27	12000	727	19	38000
Campeche	535	7	76000	885	13	68000
Coahuila	1972	27	73000	2903	34	85000
Colima	428	7	61000	704	13	54000
Chiapas	3210	27	119000	5145	37	139000
Chihuahua	2442	41	60000	3650	40	91000
Distrito Fed.	8235	8	1029000	8887	10	889000
Durango	1349	75	18000	1735	14	124000
Guanajuato	3982	13	306000	5739	37	155000
Guerrero	2620	19	138000	3533	22	161000
Hidalgo	1888	12	157000	2820	10	282000
Jalisco	5302	19	279000	7779	22	354000
México	9816	12	818000	16461	11	1496000
Michoacán	3548	23	154000	4543	35	130000
Morelos	1195	4	299000	1883	6	314000
Nayarit	824	6	137000	1187	10	119000
Nuevo León	3098	9	344000	4969	35	142000
Oaxaca	3019	24	126000	3969	56	71000
Puebla	4126	8	516000	6092	9	677000
Querétaro	1051	9	117000	1955	5	391000
Quintana Roo	494	25	20000	1502	16	94000
San Luis Potosí	2003	13	154000	2712	19	143000
Sinaloa	2204	11	200000	2942	16	184000
Sonora	1823	51	36000	2867	89	32000
Tabasco	1501	11	136000	2344	13	180000
Tamaulipas	2249	19	118000	3477	36	97000
Tlaxcala	761	4	190000	1249	5	250000
Veracruz	6228	16	389000	7947	27	294000
Yucatán	1363	7	195000	2074	10	207000
Zacatecas	1276	14	91000	1555	15	104000

FUENTES: INEGI, *Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*, 1989, 1990; INEGI, *Cuaderno de información oportuna regional*, núm. 218, cuarto trimestre 2013. Como no disponemos del dato de población en 1989, hemos utilizado el de 1990. Nos parece que la relación entre habitantes y televisoras se puede calcular con datos de esos dos años porque el número de concesiones varió poco entre uno y otro. Los datos de habitantes por estación televisora se muestran en números redondos.

En Durango, al parecer porque estaban contabilizadas varias docenas de emisoras permissionadas al gobierno local que eran insuficientemente utilizadas, las estaciones cambiaron de 75, a 14. Hidalgo, estado de México, Querétaro y Quintana Roo, perdieron varias estaciones en ese cuarto de siglo. La causa principal fue el declive de la televisión pública, tanto federal como a cargo de los gobiernos estatales.

Hubo entidades con aumento importante en las televisoras de señal abierta. En Colima crecieron de 7 a 13, en Chiapas de 27 a 37, en Guanajuato de 13 a 37, en Michoacán de 23 a 35, en Nuevo León de 9 a 35, en Oaxaca de 24 a 56, en Sonora

de 51 a 89, en Tamaulipas de 19 a 36. Casi todas esas nuevas estaciones sirvieron para ampliar cadenas de Televisa o de Televisión Azteca.

Nos encontramos así ante dos tendencias que contribuyen, ambas, a incrementar la concentración televisiva. Por una parte el Estado se replegó en el campo de la televisión. El momento de mayor abandono estatal en ese medio fue en 1993 cuando el gobierno vendió las cadenas nacionales del Canal 7 y el Canal 13, otrora manejadas por la empresa estatal Imevisión, al empresario Ricardo Salinas Pliego. Televisión Azteca, lejos de desarrollar un modelo de televisión distinto al de índole mercantil que ya se conocía en México, simplemente se mimetizó, copiándolos con una calidad a la baja, con los estilos de producción que ya distinguían a Televisa. A pesar de que el gobierno mantuvo en sus manos el Canal 22, que se aunó al Canal 11 en la tarea de intentar una televisión diferente en el difícil contexto determinado por la hegemonía de las dos corporaciones privadas, la televisión financiada con recursos públicos desde entonces fue notoria. No podía ser de otra manera si al Estado no le interesaba auspiciar una televisión orientada por criterios no mercantiles.

El cuadro 9 compendia la transformación que hubo, en el periodo estudiado, en la infraestructura de transmisión tanto de televisión comercial, como no mercantil. Las estaciones no comerciales constituían el 57% de las televisoras que había en 1989. Cayeron al 20% en 2000 (117 de 579 estaciones), eran 32% en 2006 (220 de 680) y han sido el 36% en 2014. Casi todas las estaciones comerciales son manejadas por los dos consorcios monopólicos en ese campo. De 460 televisoras comerciales en 2012, el 57% estaban concesionadas a Televisa y el 39% a Televisión Azteca. Unas cuantas se encontraban asignadas a otras empresas privadas, como Multimédios. En ese rubro, con licencia de carácter comercial, también se encuentra en Canal 22 que es propiedad del Estado.

Salvo excepciones como esa, cuando nos referimos a la televisión comercial se trata de la que es manejada por los dos consorcios que han predominado en la televisión mexicana. La televisión no comercial reúne a las frecuencias operadas por el gobierno federal y gobiernos de los estados, así como las escasas instituciones de educación superior (5, en 2012) que tienen televisoras con señal abierta.

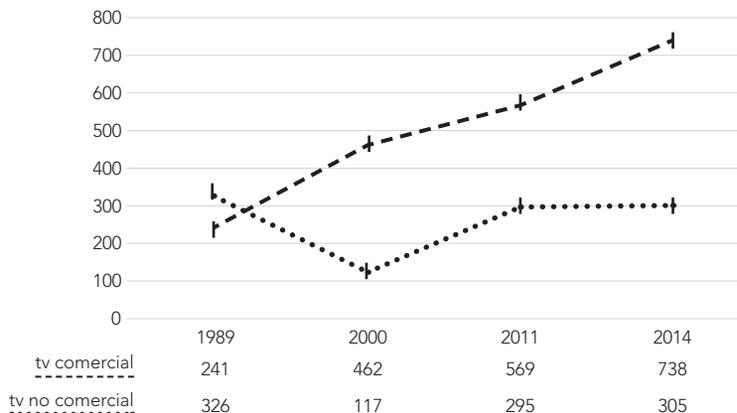
CUADRO 9. ESTACIONES DE TELEVISIÓN 1989 Y 2014

	TOTAL	TELEVISORAS COMERCIALES	TELEVISORAS NO COMERCIALES
1989	567	241	326
1994	456	352	104
2000	579	462	117
2006	680	460	220
2012	705	460	245
2014	708	452	256

FUENTES: 1989: INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1990; 1994: Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno. Anexo*. 1995; 2000: Presidencia de la República, 2°. *Informe de Gobierno. Anexo*. 2002; 2006: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *1er. Informe de Gobierno. 2012-2013. Anexo Estadístico*. 2013; 2014: Instituto Federal de Telecomunicaciones. "Infraestructura de Radio y Televisión" al 30 de abril de 2014, en <www.ift.org.mx>.

El cuadro 9, como el anterior, muestra el desarrollo en el número de televisoras habilitadas para transmitir señales analógicas, que son las que ha utilizado de manera fundamental la televisión mexicana. Ya andado el siglo XXI, como apuntamos antes, comenzó la conversión que desembocará en la modificación de equipos de transmisión para que toda la televisión del país funcione con tecnología digital. Para tal efecto, como se indicó, el gobierno ha entregado a cada empresa e institución que ya tenían licencias de televisión, un canal adicional en el cual se transmite en formato digital la señal que en los canales inicialmente asignados ha utilizado la tecnología analógica. La gráfica 3 muestra la diferencia, entre 1989 y 2014, en la asignación total de frecuencias para televisión comercial y no comercial. En esa gráfica, a diferencia de los cuadros anteriores, hemos añadido las frecuencias entregadas a partir de 2004 para “canales espejo”, es decir, para replicar en formato digital las señales analógicas que cada empresa o institución transmite en los canales que recibieron originalmente. Los “canales espejo” deben ser devueltos al Estado cuando en todo el país concluya la transición a la televisión digital.

GRÁFICA 3. TELEVISORAS COMERCIALES Y NO COMERCIALES



FUENTE: Informes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (1989, 200, 2011) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (2014).

RADIO, DOS DECENIOS DE ESTANCAMIENTO

En los años recientes, la radio fue desplazada por la televisión como el medio más frecuentado por los mexicanos. El Censo General de 2010 encontró que en el 93% de los hogares había al menos un televisor, pero solamente el 80% contaba con algún aparato de radio.¹ Pero hay otras dos novedades importantes en el consumo radiofónico en México. La primera de ellas es, a diferencia de la televisión, el incremento constante de radiodifusoras no comerciales. La otra, es la traslación de las radiodifusoras de la frecuencia de AM, a la FM.

¹ Cálculo a partir de INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

El cuadro 10 compendia el número de radiodifusoras concesionadas y permisionadas (es decir, con licencias para difundir publicidad o sin ellas) en el cuarto de siglo que es tema de esta revisión. El número de frecuencias aumentó más del doble, de 988 a 2105. Sin embargo en los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional, entre 2000 y 2012, solamente fueron expedidas 120 licencias, la mayor parte a la radio no comercial. Entre ellas se encuentran los permisos que el gobierno de Vicente Fox entregó a una docena de estaciones comunitarias que, tras muchos años de insistencia, lograron su regularización legal.

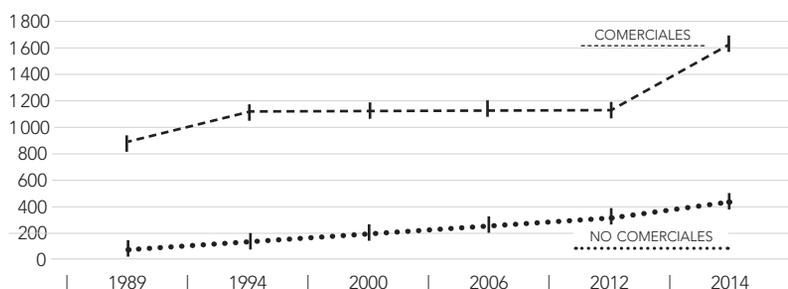
CUADRO 10. ESTACIONES DE RADIO 1989 Y 2014

	TOTAL	RADIODIFUSORAS COMERCIALES	RADIODIFUSORAS NO COMERCIALES
1989	988	898	90
1994	1281	1125	156
2000	1371	1146	225
2006	1433	1154	279
2012	1491	1152	339
2014	2105	1645	460

FUENTES: 1989: INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1990; 1994: Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno. Anexo*. 1995; 2000: Presidencia de la República, *2o. Informe de Gobierno. Anexo*. 2002; 2006: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *1er. Informe de Gobierno. 2012-2013. Anexo Estadístico*. 2013; 2014: Instituto Federal de Telecomunicaciones, “Infraestructura de Radio y Televisión” al 30 de abril de 2014, en <www.ift.org.mx>.

En ese par de sexenios la radio concesionada, o comercial, solamente recibió seis frecuencias. Los más beneficiados con esa parálisis en el desarrollo de la radiodifusión fueron los empresarios que ya tenían concesiones y que al impedir que fueran autorizadas nuevas licencias tuvieron libre el terreno en la industria de la radio, sin competidores comerciales y sin opciones no mercantiles que les pudieran hacer contrapeso. La gráfica 4 muestra de manera más clara esos cambios –y la ausencia de ellos–.

GRÁFICA 4. RADIODIFUSORAS COMERCIALES Y NO COMERCIALES, 1989-2014



FUENTE: cuadro 10.

Al terminar los años noventa, la mayor parte de las señales de radio se difundían en amplitud modulada que es la banda originaria de ese medio de comunicación. Paulatinamente, los radiodifusores migraron hacia la frecuencia modulada en donde las señales tienen un alcance geográfico más limitado pero permiten una reproducción del sonido con mejor calidad.

El uso de la amplitud modulada se encontraba tan extendido hace un cuarto de siglo que en la información estadística, a las emisoras que transmitían en ese segmento del espectro radioeléctrico se les ubicaba en el rubro “banda normal”. El cuadro 11 muestra el desarrollo de las frecuencias en 25 años de radiodifusión en México. En 1989 el 26% de las estaciones de radio difundían en FM. En 2014, en esa frecuencia se encontraba el 60% de las señales. La onda corta, que durante casi todo el siglo xx fue espacio para la propagación internacional de señales de radio, prácticamente ha desaparecido. En 1989 había 22 frecuencias registradas en esa banda; en 2014 únicamente siete.

CUADRO 11. ESTACIONES DE RADIO AM Y FM 1989 Y 2014

	TOTAL	AM COMERCIALES	AM NO COMERCIALES	FM COMERCIALES	FM NO COMERCIALES	ONDA CORTA COMERCIALES	ONDA CORTA NO COMERCIALES	COMPLEMENTARIAS COMERCIALES
1989	988	673	41	214	38	11	11	
2014	2105	658	94	891	362	3	4	93

FUENTES: 1989: INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1990; 1994: Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno. Anexo*. 1995; 2000: Presidencia de la República, *2o. Informe de Gobierno. Anexo*. 2002; 2006: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *1er. Informe de Gobierno. 2012-2013. Anexo Estadístico*. 2013; 2014: Instituto Federal de Telecomunicaciones. “Infraestructura de Radio y Televisión” al 30 de abril de 2014, en <www.ift.org.mx>.

TELEVISIÓN CASI PARA TODOS... CASI

En 2000, el 86% de las viviendas tenía receptor de televisión. En 2010, el 92.5%. Lamentablemente los censos anteriores no incluyeron ese tema antes de 2000. De cualquier manera, la comparación de la disponibilidad de tales aparatos en el transcurso de solamente un decenio es significativa si se mira estado por estado en la información del cuadro 12. En el Distrito Federal, Aguascalientes y Nuevo León, el 97% y 96% de las viviendas contaban con televisor en el último año del siglo xx, de tal suerte que no hubo variaciones notables en 2010. Pero en Chiapas la disponibilidad de televisores en viviendas aumentó del 59% al 77%, en Guerrero de 70% a 83%, en Oaxaca de 57% a 76%. Todavía en 2010, en nueve entidades había más de 10% de viviendas sin televisor: además de las tres mencionadas eso ocurría en Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.

En términos generales, 7.5 de cada cien viviendas no contaban con televisor en 2010. Se trata de casi la mitad del 13% de viviendas sin ese recurso que fueron contabilizadas 10 años antes. El abatimiento en la cantidad de hogares que no tenían acceso a la información y al entretenimiento que, independientemente de la calidad

de la programación, es un derecho todos los mexicanos, se debe tanto a la expansión en la cobertura de las señales como a la disminución en los precios de los televisores y, en alguna medida también, a la extensión en el servicio de energía eléctrica. En 2000 había algo más de 3 millones de viviendas sin televisor. Para 2010 eran algo más de 2 millones 110 mil, en un país que tenía 6.6 millones de viviendas más que al terminar el decenio anterior.

CUADRO 12. TELEHOGARES EN 2000 Y 2010

	VIVIENDAS EN 2000	VIVIENDAS CON TELEVISOR EN 2000	% VIVIENDAS CON TV EN 2000	VIVIENDAS EN 2010	VIVIENDAS CON TELEVISOR EN 2010	% VIVIENDAS CON TV EN 2010
Nacional	21 513 235	18 471 381	85.9	28 159 373	26 048 531	92.5
Aguascalientes	199 398	191 131	95.9	289 575	282 484	97.6
Baja California	559 402	531 216	95.0	858 676	827 561	96.4
Baja Calif Sur	104 341	93 499	89.6	175 046	164 867	94.2
Campeche	156 125	117 755	75.4	211 632	189 090	89.4
Coahuila	539 169	509 810	94.6	715 158	696 119	97.3
Colima	124 714	111 790	89.6	177 848	169 453	95.3
Chiapas	778 845	462 690	59.4	1 072 560	822 036	76.6
Chihuahua	733 379	661 594	90.2	910 647	850 557	93.4
Distrito Federal	2 103 752	2 037 303	96.8	2 388 534	2 337 884	97.9
Durango	322 288	284 406	88.2	398 471	370 918	93.1
Guanajuato	918 822	836 984	91.1	1 266 772	1 212 515	95.7
Guerrero	651 149	453 008	69.6	805 230	667 351	82.9
Hidalgo	491 482	370 692	75.4	662 651	582 739	87.9
Jalisco	1 378 666	1 294 267	93.9	1 802 424	1 745 888	96.9
México	2 743 144	2 503 453	91.3	3 689 053	3 538 214	95.9
Michoacán	846 333	732 300	86.5	1 066 630	992 210	93.0
Morelos	354 035	319 216	90.2	460 868	439 195	95.3
Nayarit	219 181	190 832	87.1	288 680	268 321	92.9
Nuevo León	878 600	839 100	95.5	1 191 114	1 149 951	96.5
Oaxaca	738 087	420 342	57.0	934 471	707 465	75.7
Puebla	1 028 692	812 500	79.0	1 373 772	1 226 449	89.3
Querétaro	295 143	258 775	87.7	450 104	422 501	93.9
Quintana Roo	210 482	171 418	81.4	363 066	327 235	90.1
San Luis Potosí	489 828	388 256	79.3	631 587	555 492	88.0
Sinaloa	572 816	503 790	87.9	709 960	674 111	95.0
Sonora	527 427	479 919	91.0	705 668	672 763	95.3
Tabasco	410 388	312 703	76.2	559 114	504 036	90.1
Tamaulipas	677 489	611 071	90.2	868 244	818 160	94.2
Tlaxcala	193 288	168 180	87.0	272 507	256 650	94.2
Veracruz	1 597 311	1 227 634	76.9	1 983 543	1 760 291	88.7
Yucatán	371 242	307 738	82.9	503 106	462 587	91.9
Zacatecas	298 217	268 009	89.9	372 662	353 438	94.8

FUENTES: Viviendas 2000: INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2000*. Televisores en viviendas 2000, Viviendas 2010 y Televisores en Viviendas 2010: *Banco de Información* INEGI en www3.inegi.org.mx

La brecha entre quienes tienen acceso a la televisión y aquéllos que no, se ha reducido de manera importante. Pero no es menor el hecho de que, cumplido un decenio del nuevo siglo, más de 6 de cada 100 mexicanos sigan sin televisión. El cuadro 13 compara números absolutos y porcentajes de quienes han tenido, y no, televisor en su vivienda entre 2000 y 2010. En los primeros 5 años del siglo, el abatimiento de ese déficit fue algo mayor al 5% (aproximadamente 9 millones de personas). En los siguientes 5 años la tasa de quienes tienen televisor en su vivienda aumentó solamente 2% que, sin embargo, constituyeron casi 12 millones de personas.

En 2010 aún había casi 7 millones de mexicanos sin televisor. Quizá algunos de ellos no lo quieren. Otros, no pueden tenerlo. La distribución de televisores con motivo del tránsito de la televisión analógica a la de carácter digital será una espléndida oportunidad para disminuir sustancialmente ese rezago. No pasará mucho tiempo para que sepamos si la dotación por parte del gobierno a las familias más pobres sirve para que haya más viviendas con televisor o solamente para reemplazar por nuevos los viejos equipos.

CUADRO 13. PERSONAS CON TELEVISOR EN SU VIVIENDA. 2000, 2005 Y 2010

	2000		2005		2010	
Total	95373479	100.0	100028461	100.0	110547584	100.0
Tienen televisor	82115045	86.1	91351451	91.3	103130463	93.3
No tienen televisor	12466320	13.1	7364159	7.4	6923277	6.3
No especifican	792114	0.8	1312851	1.3	493844	0.4

FUENTES: INEGI, XII *Censo general de población y vivienda 2000*; *Conteo de población y vivienda 2005* y XIII *Censo general de población y vivienda 2010*, en <www.inegi.org.mx>.

DIVERSIDAD TECNOLÓGICA EN TV DE PAGA

Las principales insuficiencias de la televisión mexicana no son de carácter tecnológico, ni en la cobertura de sus señales. Mal que bien, durante la segunda mitad del siglo xx la televisión privada desarrolló una infraestructura suficiente para llegar a prácticamente todo el país. El respaldo estatal fue definitorio para apuntalar esa cobertura. En los años sesenta con la red nacional de microondas y más tarde los sistemas de satélites de comunicaciones que puso en órbita y mantuvo funcionando, el Estado respaldó la expansión de la televisión y otros servicios de telecomunicaciones. Así que el empeño de los mexicanos para disponer de señales de televisión adicionales a las de carácter abierto no se debe, de manera fundamental, a la lejanía de sus viviendas respecto de las antenas aéreas. La búsqueda de otros contenidos es el aliciente para conectarse a la televisión de paga.

Cuando comenzó el cuarto de siglo al que se dedica este libro, la única forma de acceder a una televisión distinta de la convencional era a través del cable. Medio millón de suscripciones en 1989 a los sistemas de cable que pocos años antes co-

menzaron a extenderse en todo el país, daban cuenta de una presencia. Recordemos que en ese tiempo México tendría unos 80 millones de habitantes. Precisamente en 1989 comenzó a funcionar mvs, Multivisión, que ofrecía televisión de paga a través de microondas que se sintonizaban en pequeñas antenas domésticas. En menos de un lustro las suscripciones de televisión por cable se duplicaron y las de mvs ascendieron a 300 mil. La propia Multivisión incursionó en una tercera vía para vender televisión restringida al asociarse en 1995 con los inversionistas estadounidenses que trajeron a México la televisión satelital de señal directa a los hogares. Al siguiente año, Televisa adquirió la franquicia para México del sistema satelital Sky.

Entre esas dos empresas, hacia 1998 habían alcanzado unos 300 mil clientes para la televisión satelital. Paulatinamente, Sky se apropia del mercado porque DirecTV tenía prohibido incluir en su programación las señales de televisión abierta de Televisa y Televisión Azteca. Así, en tanto el sistema de microondas va languideciendo, el de tecnología satelital crece durante el primer decenio del nuevo siglo. El cuadro 14 registra esa evolución. Hacia 2000 hay 3.2 millones de suscripciones a televisión de paga, 2.2 de ellas en cable y el resto en tecnologías inalámbricas. Esa relación cambia hasta que, en 2013, ya son más los clientes de televisión satelital (casi 8 millones) que los de televisión por cable (algo menos de 7 millones). A ese auge de la televisión por satélite contribuyó una nueva aventura empresarial de mvs que en 2009 inició el servicio Dish, apoyado en esa tecnología pero con precios menores a los de Sky, de Televisa.

CUADRO 14. SUSCRIPCIONES DE TELEVISIÓN DE PAGA POR TECNOLOGÍA

	CABLE	MICROONDAS	SATÉLITE	TOTAL
1989	506360	----	----	506360
1994	1 187 539	312 898	----	1 500 437
2000	2 221 093	346 123	667 709	3 234 925
2006	3 394 631	752 635	1 338 968	6 036 234
2012	5 954 682	154 785	6 909 284	13 018 751
2013	6 827 911	134 615	7 770 384	14 732 910

FUENTES. 1989: INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1990*, 1994 a 2013: Instituto Federal de Telecomunicaciones: <www.ift.org.mx>.

Así, de medio millón de suscripciones en 1989, en menos de 25 años la televisión de paga en México llegó a casi 15 millones. Se trata de suscriptores contabilizados según la información que las empresas han entregado a la autoridad regulatoria.

El recurso que han encontrado las autoridades, primero la Comisión Federal de Telecomunicaciones y más recientemente el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para aquilatar el desarrollo de la televisión de paga, ha sido comparar el número de suscripciones con las dimensiones de la población. De acuerdo con ese cotejo, en 1989 había 0.6 suscripciones a televisión de paga por cada 100 habitantes y en 1994 únicamente 1.6. Esa proporción se duplicó en 2000 y un sexenio más tarde llegó a algo más de 5 suscripciones por cada 100 mexicanos. Dicha cantidad se duplica de nuevo al terminar el gobierno del presidente Felipe Calderón para ascender a 11 suscripciones por cada 100 personas como se aprecia en el cuadro 15.

CUADRO 15. SUSCRIPCIONES DE TELEVISIÓN DE PAGA POR TECNOLOGÍA,
POR CADA CIENTO HABITANTES

	CABLE	MICROONDAS	SATÉLITE	TOTAL
1989	0.60	----	----	0.60
1994	1.27	0.33	----	1.60
2000	2.19	0.34	0.66	3.19
2006	3.62	0.69	1.23	5.53
2012	5.06	0.13	5.87	11.07
2013	5.74	0.11	6.53	12.38

FUENTES. 1989: INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1990; 1994 a 2013: Instituto Federal de Telecomunicaciones: <www.ift.org.mx>.

Tales datos no indican cuántas de esas suscripciones de televisión de paga se encuentran en viviendas. Se puede suponer que la mayor parte de ellas son de carácter doméstico pero también las hay en centros de trabajo y en sitios públicos como restaurantes. Por eso es difícil comparar la cantidad de suscripciones con el número de viviendas existentes en el país. Por otro lado, hay viviendas que cuentan con más de una suscripción a servicios de televisión de paga.

Con esas limitaciones para establecer a qué porción de los mexicanos llega la televisión de paga, se puede recordar que, en promedio, en el país tenemos 4 personas por vivienda habitada. Es decir, si todas las suscripciones de televisión de paga estuvieran instaladas en viviendas y si únicamente hubiera una conexión por vivienda a ese servicio, harían falta 25 suscripciones por cada 100 para que todos los habitantes del país contaran con televisión de esa índole. En otras palabras, más de la mitad de la población carece de acceso a la televisión de paga. En el reciente cuarto de siglo la disponibilidad de ese servicio se multiplicó por 20. Pero aún falta mucho para que todos los mexicanos tengan acceso a televisión distinta a la de señal abierta. Hasta ahora, el servicio de televisión de paga ha sido el único recurso para que, quienes puedan sufragarlo, dispongan de una televisión distinta a la que ofrecen Televisa y Televisión Azteca.

AUDIENCIA DIVERSIFICADA, RATINGS A LA BAJA

El motivo más importante para que los ciudadanos quieran gastar dinero en TV restringida es el interés para acceder a programación más variada en comparación con la que ofrecen las televisoras de señal abierta. Al mismo tiempo, las insuficiencias en el servicio de paga favorecen las audiencias altas que han tenido las televisoras comerciales. La inexistencia de opciones de carácter nacional frente a Televisa y Televisión Azteca propició que esas dos corporaciones acaparasen la atención de los televidentes. Las televisoras culturales a cargo del Estado, así como las televisoras no comerciales manejadas por gobiernos locales, han tenido coberturas limitadas ²

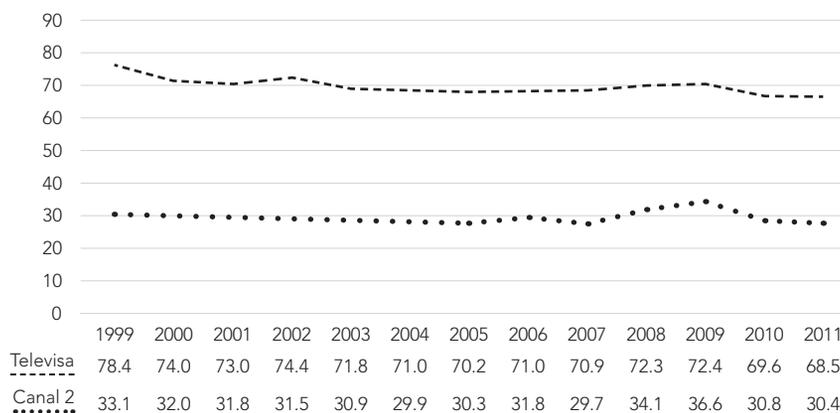
² El Canal 11 apenas en 2010 recibió frecuencias suficientes para llegar a la mitad del país. Antes de esa fecha el porcentaje del territorio nacional que cubría con señales abiertas era mucho menor. Por

o han estado sometidas a drásticas restricciones financieras y a frecuentes cambios de administración.

Conforme se desarrollan otras opciones de consumo audiovisual, los mexicanos han dependido menos de la televisión abierta. Junto con el acceso a televisión restringida, la disponibilidad de películas en DVD o en otros formatos digitales, así como el acceso a contenidos en internet, ha diversificado las opciones de consumo mediático. Los noticieros de Televisa y Azteca, que en los años noventa eran la única fuente de información audiovisual acerca de asuntos nacionales, ahora forman parte de un universo poblado por ofertas noticiosas muy variadas entre las que destacan canales de noticias en televisión de paga y la información accesible en línea.

Se trata de un nuevo escenario todavía sin coordenadas definitivas pero que ya implica modificaciones en el liderazgo tradicional de los consorcios que han acaparado las señales de televisión abierta. La audiencia promedio de Televisa, de acuerdo con cifras de ese consorcio, cayó por lo menos 10 puntos entre 1999 y 2011 como se advierte en la gráfica 5. Allí se muestran los promedios de audiencia en televisores encendidos entre 6 de la mañana y 12 de la noche tanto para los canales de esa empresa como, de manera específica, para el Canal 2. La audiencia de todo Televisa incluye a los canales nacionales y a los de televisión local de ese consorcio.

GRÁFICA 5. AUDIENCIA DE LOS CANALES DE TELEVISIVA Y CANAL 2.
 PORCENTAJE DE TELEVISORES ENCENDIDOS DE 6 A 12 HORAS



FUENTES: Grupo Televisa, Informes Anuales 1999 a 2012 y Resultados del Cuarto Trimestre y Año Completo 2010, 2011 y 2012.

Pero si los promedios de Televisa (a pesar de la caída de 10 puntos) siguen indicando en términos generales una clara preferencia de la mayoría de los telespectadores, no ocurre lo mismo con la audiencia de los programas de mayor popularidad. Durante todo el último decenio del siglo xx, las telenovelas de Televisa alcanzaron *ratings* de 40 y a veces hasta 50 puntos. Eso significaba que, de los televisores encen-

ejemplo, hasta esa fecha el Canal 11 no se veía en Guadalajara por televisión abierta aunque sí en sistemas de televisión de paga que reproducían su señal.

didados en un momento específico, 4 o 5 de cada 10 estaban sintonizados en el mismo canal. De manera invariable los índices de audiencia más altos, con niveles de ese rango, eran para programas del Canal 2 que, como se sabe, encabeza la cadena nacional emblemática de Televisa.

La información acerca de audiencias de televisión, como la de cualquier otro medio, en México ha sido escasa, insuficiente y en muchas ocasiones confidencial. En los medios de radiodifusión las audiencias son medidas por empresas cuyas metodologías suelen ser oscuras, además de que nunca resultan de estudios de alcance nacional sino de muestras levantadas en las principales ciudades.³ Por otra parte, los informes de esas mediciones únicamente se distribuyen a los clientes de tales empresas.

CUADRO 16. LOS TRES PROGRAMAS DE MAYOR AUDIENCIA EN EL CANAL 2 DE TELEvisa EN AÑOS O MESES SELECCIONADOS (PORCENTAJE)

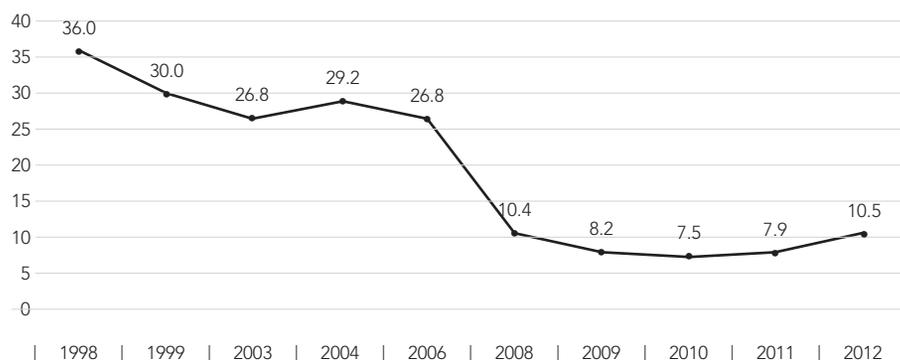
	PRIMER SITIO	SEGUNDO SITIO	TERCER SITIO
1998	Derbez en cuando (cómicó) 39.0	La usurpadora (telenovela) 35.6	Qué nos pasa (cómicó) 33.6
1999	Derbez en cuando (cómicó) 34.7	Cero en conducta (cómicó) 29.5	Perú-México (fútbol) 26.0
2003	Amor real (telenovela) 27.1	XHDRBZ (cómicó) 27.0	La hora pico (cómicó) 26.4
2004	Mariana de la noche (telenovela) 34.7	La hora pico (cómicó) 27.0	La escuelita VIP (cómicó) 25.8
2006	La fea más bella (telenovela) 34.2	Guadalajara - América (fútbol) 23.7	Bailando por la boda de mis sueños (reality show musical) 22.6
2008	Fuego en la sangre (telenovela) 12.7	Mensaje presidente Calderón (político) 10.5	Las tontas no van al cielo (telenovela) 8.1
2009	Sortilegio (telenovela) 9.2	Camaleones (telenovela) 7.9	Hasta que el dinero nos separe (telenovela) 7.4
2010	Soy tu dueña (telenovela) 9.9	Llena de amor (telenovela) 6.5	Zacatillo. Un lugar en el corazón (telenovela) 6.2
2011	Una familia con suerte (telenovela) 8.4	Pequeños gigantes (concurso) 8.0	Dos hogares (telenovela) 7.4
2012	Abismo de pasión (telenovela) 11.7	Por ella soy Eva (telenovela) 10.4	La familia P. Luche (cómicó) 9.5

Se considera *rating*, en estos datos, al porcentaje que, de los televisores encendidos, se encuentran sintonizados en el mismo programa. Debido a la escasez así como a la disparidad de la información sobre audiencias, hemos tenido que tomar datos de años y meses distintos. En todos los casos, excepto para 2006, se trata de información contenida en reportes que la empresa IBOPE México puso en línea en www.ibopeagb.com.mx (aunque muchos de ellos no siguieron disponibles al público). Las fechas seleccionadas son las siguientes: 1998: primera semana de mayo; 1999: primera semana de julio; 2003: mes de julio; 2004: mes de abril; 2006: mes de septiembre (Revista *Neo*, número 101); 2008: mes de mayo; 2009: mes de julio; 2010: primera semana de julio; 2011: segunda semana de julio; 2012: segunda semana de julio.

³ En 2012, el *rating* de televisión calculado por la empresa IBOPE-AGB México era determinado a partir de mediciones en 25 ciudades del país.

Aún así, con datos obtenidos en el transcurso de varios años, en el cuadro 16 se presenta la audiencia que los informes de *rating* asignaron a los programas con más televidentes en distintos meses entre 1998 y 2012. Es posible que en algunos años se hayan transmitido programas con mayor audiencia pero que no fueron registrados en los documentos que consultamos para elaborar ese cuadro. La comparación es hartamente significativa. A fines de los años ochenta, los tres programas de mayor audiencia en los meses mostrados alcanzaban *ratings* de más de 35 puntos y en un caso de 39. Conforme transcurre el último decenio del siglo los *ratings* más altos pasan del 30% al 25% de los televisores encendidos a la misma hora. Y a partir de 2008 se registra un descenso muy drástico, medido siempre a partir de informes de la empresa IBOPE. Entre 2008 y 2012, solamente un programa, en los meses consultados, alcanzó más de 12 puntos y otro algo menos de esa cifra. De 15 programas evaluados en ese periodo, 8 tuvieron índices menores a 8.5% de la audiencia. La gráfica 6 muestra esa variación comparando los promedios, para cada año, de los *ratings* que obtuvieron los tres programas de mayor audiencia en el canal estelar de Televisa.

GRÁFICA 6. PROGRAMAS CON MAYOR AUDIENCIA EN EL CANAL 2 DE TELEVISIÓN EN AÑOS Y MESES SELECCIONADOS. PROMEDIO DE TRES PROGRAMAS CON MAYOR RATING

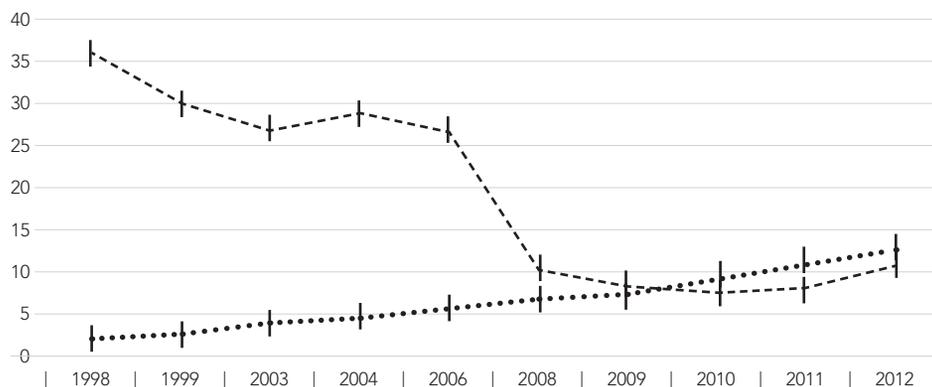


FUENTE: datos del cuadro 16.

El cuadro y la gráfica anteriores comparan *ratings* del canal de mayor audiencia de la televisión mexicana. Las tendencias a la baja en las audiencias de otros canales son similares. Eso se debe, como ya señalamos, a diversas circunstancias, desde el acceso de las personas a nuevas formas de consumo audiovisual, hasta la mayor disponibilidad de sistemas de televisión restringida. La gráfica 7 muestra ese descenso de audiencia, medido en puntos de *rating*, junto con el incremento de suscriptores de televisión restringida (medido en millones de suscriptores).

En el reciente cuarto de siglo, a la par que el desarrollo democrático que se manifestó fundamentalmente en la solidificación de reglas, compromisos y certezas en torno a la validez del voto, en el campo de los medios de comunicación se desplegó una nueva y cada vez más robusta libertad de expresión. Es difícil encontrar indicadores que en el transcurso de todos esos años den cuenta de la liberalización paulatina pero verificable en los medios de comunicación.

GRÁFICA 7. PROGRAMAS CON MAYOR AUDIENCIA EN CANAL 2 Y SUSCRIPTORES DE TELEVISIÓN DE PAGA. RATING IBOPE, MILLONES DE SUSCRIPTORES DE TV RESTRINGIDA. AÑOS Y MESES SELECCIONADOS



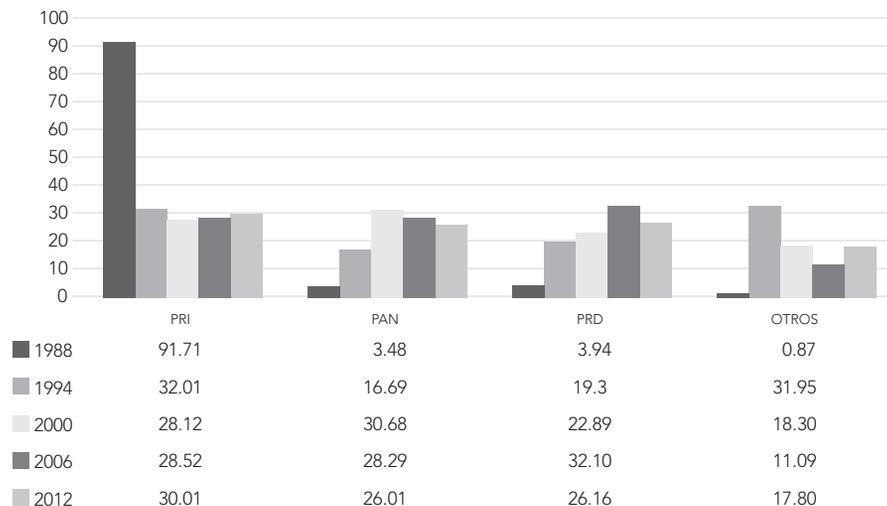
La prensa escrita y espacios importantes en la radio han ejercido esa libertad sobre todo para informar acerca de temas nacionales, incluyendo las confrontaciones entre partidos de distinta filiación política. Esa libertad contrasta con presiones y persecuciones a medios de comunicación, e incluso asesinatos contra periodistas que se registran en zonas fuertemente influidas por cacicazgos políticos y, más recientemente, por grupos delincuenciales. Sin desconocer ese panorama, se puede admitir que en los medios de comunicación nacionales hay una diversidad de fuentes informativas que no se apreciaba al comienzo del periodo que se estudia en este libro.

Así ha sucedido con la información acerca de los procesos electorales. La gráfica 8 muestra el desarrollo en los espacios destinados a las campañas de los partidos políticos, en cinco elecciones presidenciales, en los dos noticieros más importantes de la televisión mexicana. Durante la temporada electoral de 1988, cuando fue electo Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República esos noticieros, en promedio, dedicaron el 92% de su información sobre elecciones a la campaña de un sólo partido, el PRI. En las siguientes cuatro campañas presidenciales, ese partido alcanzó entre el 28% y el 32% del tiempo para esas informaciones en tales noticieros.

Los otros partidos nacionales, PAN y PRD, transitaron de menos del 4% de cobertura electoral para cada uno en 1988, a 17% y 19% respectivamente, en la campaña electoral de 1994 (cuando fue electo presidente Ernesto Zedillo). Luego tuvieron casi 31% y 23% en 2000, cuando el panista Vicente Fox ganó la elección.

En 2006, cuando llegó a la presidencia Felipe Calderón, su partido, el PAN, recibió algo más del 28% de la cobertura electoral en esos dos noticieros y el PRD más del 32% (ese partido, en dicha campaña, fue el que más cobertura noticiosa recibió en los dos noticieros más relevantes de la televisión mexicana). En 2012 las noticias acerca de la campaña del PRI ocuparon el 30% del tiempo destinado a temas electorales y tanto PAN como PRD alcanzaron algo más del 26%. La gráfica 8 describe una evolución histórica, de la disparidad a la equidad. Los tres partidos que reúnen el voto del 90% de los ciudadanos son fuente de entre 8 y 9 de cada 10 minutos de información electoral en tales noticieros.

GRÁFICA 8. COBERTURA DE CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN LOS DOS PRINCIPALES NOTICIEROS DE TELEVISIÓN



Fuentes y metodologías para los datos de 1988, 1994 y 2000, en Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y arena, 2001. Para el año 2006, del mismo autor, *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*. Cal y arena, 2010. Para el año 2012, elaboración realizada para este artículo a partir del “Monitoreo de programas de radio y televisión que difunden noticias” encomendado por el Instituto Federal Electoral a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En todos los casos se presentan los porcentajes del promedio que, de su cobertura a las campañas presidenciales asignaron, a cada partido o coalición, los noticieros nocturnos de los canales 2 y 13. En el canal 2 se trató del noticiero “24 Horas” (1988, 1994) y “El Noticiero” (2000, 2006, 2012). En el canal 13, fueron estudiados los noticieros “Día a día” (1988, cuando ese canal era propiedad de la empresa estatal Imevisión) y “Hechos” (ya cuando el 13 era propiedad de Televisión Azteca) en los años 1994, 2000, 2006 y 2012.

En 1988 en PRD aún no existía; el dato que se menciona corresponde a las coberturas que recibieron el Frente Democrático Nacional y el Partido Mexicano Socialista, antecedentes del PRD. En 2006 el PRI compitió en alianza con el Partido Verde y el PRD lo hizo en alianza con los partidos del Trabajo y Convergencia. En 2012 PRI y PVEM participaron en coalición, lo mismo que PRD, PT y Movimiento Ciudadano.

A partir de 2000 el resto de los partidos ha recibido entre el 11 y el 18% de ese espacio. Junto con la apertura política a comienzos de los años 90 ocurrió, y se mantuvo, una apertura informativa en la cobertura de noticias electorales. La televisión nacional no siempre ha mantenido la misma pluralidad para ocuparse de otros temas de la agenda mexicana.

DE LA CONCENTRACIÓN, A UNA NUEVA DIVERSIDAD

La diversidad insuficiente, por decirle de alguna manera a la hegemonía de dos empresas, ha sido una de las debilidades más importantes –y costosas– de la democracia mexicana. Al dejar en manos de dos consorcios al medio de comunicación con más peso en el espacio público, el Estado y la sociedad descuidaron un aspecto

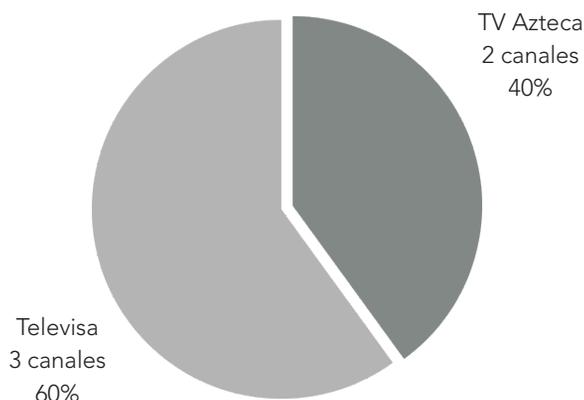
cardinal para la propagación de informaciones, la construcción de creencias y convicciones, la difusión de la cultura y el esparcimiento. De ninguna manera pretendemos que los contenidos de la televisión moldean automáticamente la conciencia de los ciudadanos. Pero la concentración de muchas señales en dos empresas, además de conferirle innecesario poder a Televisa y a Televisión Azteca, ha dejado la transmisión de contenidos audiovisuales a cargo del interés de tales consorcios.

Al terminar el cuarto de siglo examinado en este libro, dos circunstancias se conjugaran para que el panorama de la televisión pueda ser diferente en los próximos años. Por una parte, el desarrollo tecnológico permite que en el espacio en donde hasta ahora había una señal de televisión, ahora quepan tres, cuatro o seis, dependiendo de la calidad de la imagen. El tránsito de la televisión analógica a la de tecnología digital hace factible ese empleo virtuoso del espacio radioeléctrico. Si en la frecuencia en donde se han difundido el Canal 2, el 5 o el 13, ahora hay sitio para más canales (2.1, 2.2, 2.3, etcétera) y si uno de los problemas mayores que la sociedad mexicana ha tenido en el campo de los medios es su intensa concentración, entonces nada sería más pertinente que los nuevos canales estuvieran asignados a instituciones y empresas que hasta ahora no han tenido acceso al manejo de frecuencias de televisión. Como es de suponerse, los consorcios que han acaparado ese medio se han resistido a compartir el uso de las frecuencias que tienen concesionadas.

El otro cambio fundamental es la modificación del régimen legal para las telecomunicaciones y la radiodifusión. La compleja reforma constitucional que en 2013 cambió las coordenadas para esos sectores, creando nuevos contrapesos a las empresas hasta ahora dominantes y cuyos primeros resultados están a prueba cuando se publica este libro, incluye varias medidas para diversificar el panorama de la televisión. Entre ellas se encuentra la creación de tres nuevas cadenas de televisión nacional –dos de carácter comercial y una pública–.

La gráfica 9 ilustra el estado de la televisión mexicana hasta 2014. El país cuenta con cinco cadenas de alcance nacional. Tres de ellas las maneja Televisa, las otras dos Televisión Azteca.

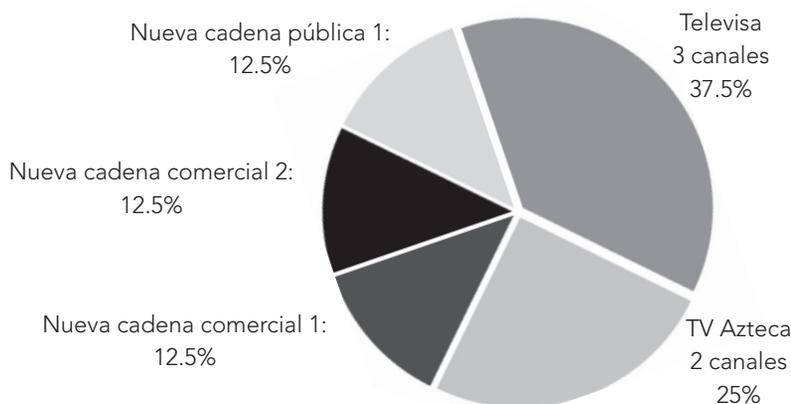
GRÁFICA 9. CADENAS NACIONALES DE TELEVISIÓN HASTA 2014



Cuando funcionen las nuevas cadenas comerciales (cuya adjudicación ocurrirá en 2015, al cabo de un largo proceso de licitación) y por otra parte el Estado habilite la nueva cadena de carácter público, el escenario hasta ahora acaparado por dos empresas será como indica la gráfica 10. En vez del 60% de la televisión mexicana, Televisa estará a cargo del 37.5%. Televisión Azteca del 40%, pasará a ser beneficiaria del 25% de las televisoras de alcance nacional. La redistribución no solamente de ingresos publicitarios sino antes que nada de poder político que puede significar esa nueva correlación en la capacidad comunicacional de consorcios e instituciones, no es un asunto menor.

Nada garantiza que más cadenas comerciales signifiquen mejor oferta audiovisual, en el terreno de la calidad. Por eso la capacidad de contrapeso cualitativo, erigiéndose como una televisión diferente que pueda tener la nueva cadena pública, será fundamental en la creación de un panorama realmente distinto al que los telespectadores mexicanos han padecido en decenios recientes.

GRÁFICA 10. CADENAS NACIONALES DE TELEVISIÓN A PARTIR DE 2015



De la concentración, a la diversidad; de la monotonía, a la democracia: el tránsito de los medios de comunicación en México para sintonizarse con la variedad de opciones y convicciones que hay en el país en vez de la rigidez en materia política y la pobreza en materia de oferta audiovisual que imperaron desde la segunda mitad del siglo xx, es posible pero será tortuoso. Depende, sobre todo, de la exigencia de la sociedad ante los medios de comunicación. El empleo cada vez más extendido de internet, seguirá siendo fuente de contrapesos a los medios tradicionales. Pero también hará falta un Estado con capacidad y decisión para regular sin afectar la libertad de expresión pero, al mismo tiempo, sin sacrificar la libertad de los ciudadanos a tener opciones variadas entre las cuales pueda ejercer su consumo mediático.

En estas páginas apenas hemos ofrecido un vistazo a un panorama de constante complejidad y que pocas veces ha sido evaluado cuantitativamente. El déficit que en México hemos tenido en materia de información acerca de los medios de comuni-

cación ha sido expresión de la incuria estatal en ese terreno así como de la inexistencia, durante muchos años, de prácticas de transparencia por parte de las empresas mediáticas. Hasta el año 2003, por ejemplo, los interesados en estos temas no sabíamos con exactitud cuántas estaciones de radio y televisión había en México ni qué personas eran titulares de todas las concesiones. Solamente hasta que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue expedida en 2002 y entró en vigor al año siguiente, comenzamos a conocer algunos detalles de tal escenario, no sin reticencias tanto del gobierno federal como de los empresarios.

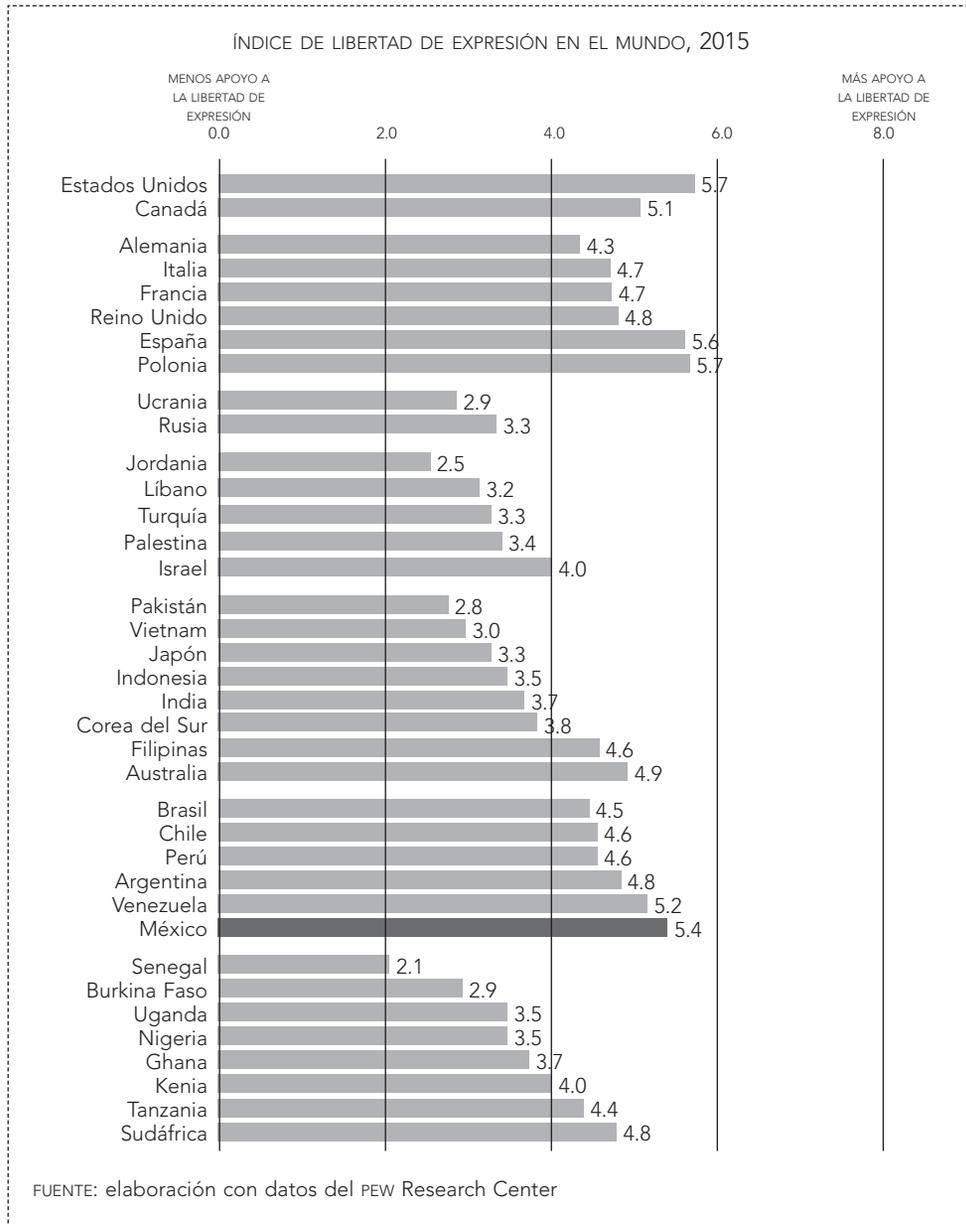
Inclusive entonces, los títulos de concesión de las empresas radiodifusoras y de telecomunicaciones siguieron estando alejados del escrutinio público. Únicamente a partir de marzo de 2014, cuando el nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones cumplió con la instrucción constitucional para crear un Registro Público de Concesiones, se ha podido disponer de una colección completa de todas las licencias de radio, televisión y telefonía del país. Esos datos, que en cualquier democracia son del dominio público, en México fueron manejados discrecionalmente por las autoridades de Telecomunicaciones. El cuarto de siglo del que se ocupa este libro fue de cambios y aperturas en el desempeño de los medios de comunicación. Pero en materia de información acerca de ese tema, durante la mayor parte del periodo sobrellevamos una terca opacidad.

Veinticinco años después de aquel 1989 intenso en cambios para México y el mundo, en el campo de los medios apenas comenzamos a experimentar ajustes políticos y jurídicos que debieron haber ocurrido mucho antes. En comparación con las transformaciones políticas que redefinieron usos y costumbres electorales en México, en materia de medios de comunicación hemos tenido un rezago de prácticamente un cuarto de siglo.

Hay cambios, sin duda. Otros personajes despuntan en las pantallas de televisión, al mismo tiempo que otros recursos comunicacionales –televisión restringida, internet, en suma el nuevo entorno digital– enriquecen y comienzan a abrumar las posibilidades de información y entretenimiento de los ciudadanos. Pero el control de los medios tanto de propagación de mensajes –especialmente la televisión– como de intercomunicación de las personas –telefonía, internet– sigue en manos de pocas corporaciones. Ahora ese es un tema insoslayable en la agenda nacional. Allí se encuentra, quizá, la más importante de las transformaciones en el escenario de los medios: ya no preocupan únicamente a unos cuantos, su poder y posibilidades inquietan e involucran cada vez más a la sociedad.

Granja de la Concepción, Distrito Federal, junio de 2014.

NOTACIÓN GRÁFICA



INTERLUDIO 11.

UNA ÉPOCA DE NINGUNEO
(EXAMEN DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO)

RICARDO BECERRA

En un libro indispensable para entender nuestro tiempo,¹ Raúl Trejo Delarbre va directo al meollo, al centro de una patología que determina buena parte de eso que llamamos *calidad democrática*: En México “No hay un sólo asunto de interés público en el que todos estemos de acuerdo”.

Ese es el núcleo de la cuestión: hace rato, hace mucho, que México perdió la unanimidad, incluso un mínimo consenso sobre los asuntos que más importan. ¿Estamos haciendo lo correcto en el combate contra el narcotráfico? ¿Por qué persistimos en esa guerra tan costosa, impuesta por presión estadounidense, en medio de la improvisación institucional, la confusión y ostensibles agujeros legales?

Hablemos de la reforma estrella del gobierno de Peña Nieto, la petrolera, que tiene sumido a PEMEX en su peor momento, menesteroso, luego de haber financiado por decenios la tercera parte de la Hacienda nacional. Qué fiscalidad, cuáles y cuántos impuestos, un galimatías en medio de la caída de la producción y precios del petróleo y de gritos empresariales desgarrados. ¿Política salarial? Más desacuerdos. Ni siquiera la memoria de Don Porfirio queda a salvo de nuestra divergencia y desunión.

Nada, o casi nada, queda fuera del debate ni de la discordia. Y esto no es nuevo. Casi todo el siglo xx, casi toda nuestra era independiente, ha sido así, sólo que en los buenos tiempos de la dictadura o del autoritarismo, habían los mecanismos suficientes para imponer una verdad, callar la disidencia y tomar decisiones desde lo alto de la pirámide política. En esas condiciones, no saber discutir, no era problema.

Pero ahora esos mecanismos de poder están desvencijados o tienen mucho menos posibilidades de acallar las voces diversas, críticas o disonantes. Aunque nos choque, se impone la necesidad de escuchar, de entender al otro –a los muchos otros– y lo peor, verles la cara y conversar con ellos.

La situación penosa consiste en esto: durante los últimos 18 años, el poder político se ha dispersado más que en ningún otro momento de nuestra historia; y justo allí, en esa nueva condición, no estábamos equipados para escuchar, discutir, dialogar, elaborar ciertos consensos, establecer las condiciones de entendimiento a lo que nos obliga tal pluralismo y tanta desigualdad.

La transición democrática fue un acomodo a la modernidad que el país venía anunciando desde 1968: el despliegue de diversas racionalidades que coexisten y pugnan entre sí en el seno de nuestra sociedad, en realidad, de cualquier sociedad que ha alcanzado un relativo grado de desarrollo productivo, de diferenciación cultural urbana y de complejidad organizacional.

¹ Raúl Trejo Delarbre, *Alegato por la deliberación pública*, Ciudad de México, Editorial Cal y Arena, 2015.

Las muchas racionalidades y sensibilidades sociales ya no pueden unificarse bajo un sólo discurso o un sólo propósito. Y la pretensión democrática no consiste en encontrar “la razón” en medio de tantas posiciones, sino en alertarnos que ellas protagonizan un *big bang* cuyas fuerzas centrífugas las siguen alejando, enajenando, haciendo imposible el entendimiento de los problemas comunes y haciendo imposible, incluso, entablar siquiera una buena conversación.

El análisis que ofrece el citado libro de Raúl Trejo, comienza diseccionando las causas de la precariedad del debate público mexicano: complacencia (que digan lo que quieran); superficialidad (no importa documentar o ponerle datos a lo que se afirma); negligencia (descuido por lo que se ha dicho y paso veloz a lo que sigue); desinterés (debatir y poner las condiciones para debatir, no es prioridad de nadie); extrañeza (el buen debate es incluso mal visto, excluido de las páginas de los diarios); polarización (siempre se exageran las tintas); descalificación (grosería y lluvia de improperios en vez de argumentos); aldeanismo (rara vez nos comparamos y documentamos nuestros problemas en contraste con el mundo); espectacularización (los temas escandalosos son la materia preferida de los debates y los debatientes) y mediatización (sólo valen la pena los debates que se difunden en la televisión, a veces en la radio, los demás, no existen). Todos ellos, son los rasgos que, analizados uno por uno, dan cuenta de la patología de nuestra discusión pública.

Pero ¿qué nos tiene sumidos en este escenario? En primer lugar, el mal periodismo. Pero no sólo aquel que es incapaz de seguir las mínimas reglas deontológicas (qué, quién, cuándo, dónde y cómo); no sólo aquel que ha renunciado a buscar e investigar, a corroborar sus fuentes. Desde hace años ha permeado entre nosotros lo que yo llamaría un “periodismo de campaña, de perpetuidad electoral” porque tienden a informar acerca del gobierno como si estuviera de campaña y a informar acerca de las campañas como si tuvieran poco que ver con el gobierno.

Nuestro periodismo no trata de las cosas que suceden, sino de las palabras *que dicen* los personajes, de los cuales se conocen, precisamente, sus declaraciones verbales. Creo que no hay otro país en el que los titulares estén tan hechos –casi exclusivamente– de declaraciones entrecomilladas.

Es uno más de los efectos que tiene la dura lucha por la audiencia. Resulta informativamente más atractivo presentar a los políticos en una batalla encarnizada –dimes y diretes– por la supervivencia, que las complejidades de una sutil negociación, o los elementos reales, difíciles, de un problema público.

Los medios de comunicación militantes cancelan la necesaria explicación. Los medios cuya ideologización o partidización están por encima de la honestidad de la información; los medios que excluyen y que premian el escándalo por sobre la seriedad o la verosimilitud de la información. Los medios-denuncia, antes que ofrecer datos, cifras, el manto real de la compleja trama. Los medios electrónicos con inmenso poder económico, que a la manera de un partido, reclaman un lugar en la agenda y las decisiones públicas.

Allí están los primeros agentes de la enfermedad. Pero hay más. A la mala prensa se agregan los partidos y los políticos, teóricamente, los protagonistas responsables de elaborar la discusión de los temas esenciales en una democracia. Siempre a las carreras y sitiados por los medios, casi nunca se dan el tiempo para exponer problemas, sino para señalar culpables.

Es difícil encontrar agendas y propósitos. El caso clásico son los debates electorales. Allí aparecen, concentradas, todas las miserias de nuestro precario debate público: monólogos, personajes acartonados, sobreentrenados por asesores de imagen, atentos a las frases prefabricadas, sin hilar una explicación compleja, bipolares (capaces de asestar una denuncia gravísima a su adversario) para, segundos después, ofrecernos una sonrisa y su propuesta más amable.

Desde 1994 hemos visto todos los debates presidenciales y sólo recuerdo tres políticos con la preparación para eso, para debatir, que es una *exigencia democrática mínima*: Diego Fernández de Cevallos, Gilberto Rincón Gallardo y Patricia Mercado Castro. Haciendo cuentas, son 22 años, cuatro elecciones y 27 candidatos frente a la prueba de ácido del debate público directo y televisado. No hay mejor indicador.

La fenomenología es muy compleja pero llaman la atención las famosas “columnas”, verdaderas armas arrojadas donde los políticos y los poderes de hecho hacen circular y mandan recados obcecadamente, bajo la firma de un periodista que parece testigo directo, parece que estuvo allí, en el centro, como un espía que lo escucha todo de bajo de la mesa.

Los trascendidos, a la sazón el formato sin firma, se han convertido en lo más leído, atendido y repetido de los medios, la consulta obligada en cada mañana de anónimos que avisan a los gobernantes y políticos para saber por dónde van los tiros.

La penosa ausencia del derecho a la réplica. Una “desdicha generalizada” como dice Trejo, un uso y costumbre de los medios que de ese modo, niegan rotundamente el debate, la defensa propia, la polémica.

“La réplica entre articulistas fue intensa y fructífera en el periodo de los años setenta y ochenta (en pleno autoritarismo) no sólo del siglo XIX sino en el cercanísimo XX —dice Trejo— pero ahora, sin embargo, está mal vista en las propias casas de la prensa”.

Otro agente patógeno es la propaganda gubernamental: el narcisismo del Estado que paga millonadas por glorificarse. Una fórmula para ser reconocido por el gran público, aunque sea sólo una vez al año, en los minutos del Informe que brinda el funcionario, y ahora también, los legisladores.

En el resto del tiempo, nada de evaluación ni examen. Nada de problemas resueltos o persistentes. Nada de pendientes importantes, mucho menos un acercamiento a la gestión: autopromoción pura y dura que no informa pero que ayuda al “posicionamiento” en un ir y venir de frases sin sustancia, camufladas como “logros de gobierno”.

Los informes gubernamentales y la propaganda asociada a ellos, son una comunicación sin público ni objetivo: lo que importa es el emisor. Por ejemplo, aún hoy, seguimos escuchando al Congreso, presentándose como una congregación patriótica capaz de alcanzar acuerdos. Banalidad repetitiva y costosa. Por todo eso, se trata de la negación del diálogo y uno de los desperdicios de dinero público más ostensibles de toda la nación.

Hay más afluentes enfermizos: los spots electorales, por supuesto. No solamente la catarata de 96 anuncios que todos los días se transmiten durante las contiendas electorales (teóricamente, el momento más vital, construido precisamente para el gran debate público de las cosas que le importan al país); también su exiguo formato de 30 segundos, incapaz de portar más argumentos que un fugaz ataque, una canción o la entonación de demagogias sin sustento.

No todos caben o padecen de estas patologías, por supuesto. Hay excepciones, pero la absoluta mayoría incurre en este tipo de deformaciones que nos tienen sumidos en un miasma confuso y, aparentemente, sin salida.

El mal estado de la deliberación pública mexicana, es una de las fuentes del malestar y quizá, el gran pendiente de la cultura política democrática en México.

RECAPITULACIÓN: LA DEMOCRACIA MEXICANA ¿COMENZAR DE CERO?

RICARDO BECERRA Y JOSÉ WOLDENBERG

¿Cómo llegamos, cómo fue construida la democracia mexicana? Mediante un largo proceso en el cual, como quería Hirschman hace más de treinta años,¹ muchos mexicanos estuvieron pendientes, no tanto de esperar un gran pacto fundador, no tanto de contabilizar que “las condiciones necesarias y suficientes para el cambio ya estaban maduras”, por el contrario, mantuvieron una disposición alerta y *posibilista*: “al acecho de los acontecimientos históricos inusitados, de las raras concatenaciones, de sucesos favorables, de los pequeños senderos, de los avances parciales, de nuevas conductas que imaginemos que otros puedan imitar”. Pensando en lo posible –aquí y ahora– fruto no de una negociación, sino de muchas, sucesivas, distintas cada vez, impulsadas por circunstancias específicas y los propios acontecimientos del país.

No hubo un plan. Ni una ruta trazada de antemano por estrategias visionarios. Aunque sí un aliento antiautoritario y un horizonte democrático Tampoco se elaboró una nueva Constitución como símbolo de una era nueva acompañada de un régimen político también nuevo. Se trataba de escapar de un sistema autoritario, haciendo avanzar una agenda parcial, democratizadora, cuya condición implícita era evadir la violencia política.

Este proceso empezó en 1977 y –según nosotros– culminó en 1997. Como resultado de una pluralidad genuina y de una nueva normatividad e institucionalidad que la encauzaba. El año 2000 vería la alternancia en el ejecutivo federal y –al mismo tiempo– la debilidad manifiesta del otrora todopoderoso Presidente de la República, quien no contaba con mayoría en ninguna de las Cámaras legislativas. Antes del 2000 ya existía una vasta oposición en muchos estados del país (empezando por la Ciudad de México) y dentro de un ecosistema dotado ya, de múltiples mecanismos de contrapeso a sus decisiones.

No obstante, era la primera vez desde la fundación de la República mexicana que un cambio de partidos o de fuerzas distintas en el gobierno federal no desembocaba en la violencia, la resistencia facciosa o la guerra civil. Se dice rápido, pero hay que tener esa perspectiva: la primera vez en casi 200 años.²

En aquel momento, en el último decenio del siglo xx, prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas, de intelectuales, de los medios de comunicación, de poderes de hecho y el propio gobierno, convergieron en la misión de construir un edificio para coexistir, competir, disputar el gobierno y la representación. 1994 es un momento especialmente importante, pues el principal partido de la izquierda acepta sentarse a la conversación reformadora que convocaba entonces la figura de Jorge Carpizo y que de hecho, había iniciado cuatro años antes.

¹ Albert O. Hirschman, , *La democracia en América Latina*, *Vuelta*, núm. 116, julio de 1986, México.

² Como lo explicó Octavio Paz, en un ensayo brillante. *Doble Mandato*. *Vuelta*, núm. 215, octubre de 1994.

Desde todos los flancos de la oposición al partido todavía hegemónico (el PRI) y toda la discusión pública de entonces, entendían esas conversaciones como “una transición desde”, es decir desde el autoritarismo, pero no hacia un tipo de democracia concreto, un régimen político distinto al presidencial o un proyecto de sociedad más o menos compartido. La democratización centrada casi exclusivamente en los asuntos electorales, era sobre todo un largo listado de “inaceptables”, de prácticas, instituciones y procedimientos que ya no podían formar parte de la competencia política en México.

Así llegamos a la democracia: escapando de las peores distorsiones y abusos del autoritarismo y su inframundo electoral, pero no pudimos o no supimos darle –ya no adjetivos– sino objetivos compartidos a la recién nacida democracia.

El hecho no fue casual. Como dibuja Fernando Escalante en este mismo volumen, nuestra democratización nació en una era de hegemonía ultraliberal, que permeó no solamente el pensamiento económico sino también el político: la libre competencia de fuerzas en el “mercado” electoral, harían su trabajo y merced a sus mecanismos traería el buen gobierno. No ocurrió así, en ninguna parte.

Como lo subrayó Guillermo O’Donnell “El advenimiento democrático de fin de siglo, generó repetidamente desencanto que pintó el prado verde de la democracia de todos los colores, gris y marrón, incluidos. La cotidianidad de la vida democrática no es un espectáculo que inspire admiración”.³

Descubrimos que la democracia política y sus rutinas (elecciones, competencia, pluralismo, derecho y respeto al voto de cada ciudadano) “subsisten con la desigualdad, la irracionalidad, la aplicación particularista de las leyes, la mentira, la ofuscación, el estilo tecnocrático e incluso con una violencia arbitraria. Interminables peleas por ambiciones mezquinas, retóricas para ocultar y mentir, conexiones oscuras entre el poder y el dinero, corrupción y políticas que refuerzan el privilegio”.⁴

A veinte años, flota y se expande un profundo malestar que amenaza y desgasta la democracia mexicana, además de que ella misma debe mejorar, tiene sus propias responsabilidades, hacerse cargo de las consecuencias que ha producido: multiplicación del pluralismo, dispersión del poder, gobiernos divididos, transparencia y un largo etcétera. Por eso, desde hace alguno años, en México y en muchas partes del mundo, el nuevo tema pasó a ser *la calidad de la democracia* y la sociedad que vive y se reproduce bajo su manto.

Precisamente lo que hemos querido proponer en el presente Informe.

Las principales ideas y hallazgos (siempre emanadas de datos y cifras de fuentes documentadas) puede resumirse así:

1. México está viviendo un pasaje inédito en su historia: ha puesto una democracia en marcha y lleva en ese pasaje los suficientes años, hechos, experiencias y aprendizajes que merecen ya un balance de conjunto. En ese sentido, el esfuerzo del presente Informe no es nuevo ni tampoco original. Desde hace varios años, distintas instituciones, públicas o privadas, nacionales o internacionales, han presentado

³ Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos (ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia)*, Argentina, Paidós, 1997, p. 225.

⁴ Adam Przeworski, *ibid.*, p. 29.

diagnósticos con metodologías distintas, enfoques y subrayados diversos. Pero todas ellas –y este es el punto– reconocen que se ha construido un basamento democrático que nuestro país nunca tuvo, que funciona –en medio de grandes dificultades– pero que ha ofrecido un cauce pacífico a las grandes corrientes y a los grandes intereses de México. Hay una arena de lucha donde tiene lugar lo fundamental: los ciudadanos – la inmensa mayoría– votan en libertad y su voto es debidamente respetado y computado.

Además existen un montón de mecanismos para resolver las cuestiones polémicas y un sistema que ofrece condiciones para una competencia equitativa entre candidatos y partidos.

Es esto lo que llama la atención de Luis Emilio Giménez Cacho y Adrián Pérez, en el capítulo introductorio: en las decenas de diagnósticos presentados a lo largo del siglo XXI (e incluso antes) se reconoce un cambio de época, con deformaciones y defectos, pero que constituye una novedad histórica relevante y una oportunidad de sintonizar la política y la cultura política, con la modernidad social de la nación.

2. En el ensayo de Lorenzo Córdova y José Woldenberg, se hace un recuento histórico del cambio político con cifras a detalle, que abarcan medio siglo. Es el cambio en el mundo de la representación y de los poderes ejecutivos. En buena medida es la historia de la formación, lucha y representación del pluralismo mexicano contemporáneo.

Recuerdan el México político del cual escapamos, pero no colocan toda la atención en la alternancia en el poder presidencial, es decir, la alternancia en el ejecutivo federal.

Se documenta que antes del año 2000, habían ocurrido y estaban ocurriendo un montón de novedades que modificaban todos los días y de modo duradero, nuestra realidad estatal: la Cámara de Diputados acababa de romper la mayoría del partido del “señor Presidente” y por primera vez, una suma de partidos forjaba una alianza mayor por sobre la bancada del Revolucionario Institucional. En aquellos años sumaban ya diez Congresos locales que habían equilibrado la representación y cuya mayoría no respondía al gobernador en turno. Los municipios –entre ellos los más importantes del país– ya eran un archipiélago plural ocupado por las combinaciones más disímolas. La Ciudad de México había sido ganada en elecciones legítimas por la izquierda y casi todas las metrópolis –de Guadalajara a Monterrey y de Tijuana a Mérida, pasando por Veracruz o por Torreón– también habían mutado de partido gobernante y en la variedad y composición de sus cabildos.

Esto –la dispersión del poder– fue el hecho más decisivo de la transición, pero no supimos ubicarlo en toda su importancia hipnotizados por la ALTERNANCIA en el ejecutivo. A la distancia, ya podemos decir que todo eso era parte de nuestro presidencialismo mental. Y el triunfo, la práctica y la retórica del nuevo Presidente no hicieron más que profundizar la exageración.

Así pues, creemos que donde radica el error de interpretación histórica, es que justamente a partir del año 2000, esas aspiraciones y proposiciones presidencialistas fueron menos ciertas que nunca. Jamás, desde los años treinta, el poder presidencial fue más débil y acotado. Su antecesor, el presidente Zedillo, pudo contar con una mayoría en el Senado los últimos tres años de su gobierno, el presidente Fox en

cambio, no tuvo esa suerte, es más, no tuvo nunca a ninguna de las dos Cámaras. Y por si fuera poco, Fox comenzó su mandato rodeado por una veintena de gobernadores que no eran de su partido.

A mata caballo, conforme el pluralismo tomaba sus asientos, el Congreso dejó de ser el acompañante de primera instancia del gobierno federal y se convirtió en su primera y más importante complicación. De modo que la alternancia pudo haber sido el episodio más espectacular y más acariciado en las cabezas de políticos, periodistas y aun estudiosos de la ciencia política, pero a la larga, no fue el más decisivo.

Visto así, con cierta perspectiva histórica, el hecho principal fue la dispersión efectiva del poder del Estado y por lo tanto, la creciente dificultad y la sofisticación del oficio para poder gobernar.

En gran parte, la salida del autoritarismo consistió precisamente en esto: acotar al presidente reivindicando la centralidad constitucional, y sobre todo real, del legislativo. En 1991, el presidente Salinas disfrutó el último Congreso dorado pues tenía 64% de los diputados. Desde entonces, la realidad, la matemática del Legislativo (por no hablar de los gobernadores y otros poderes constitucionales) no ha hecho sino limitar y complicar las capacidades presidenciales. En 1997 Zedillo sólo contaba con un insuficiente 47.6%, pero ya con el PAN en Los Pinos, el vuelco fue simplemente dramático: el presidente Fox no tuvo en la Cámara de Diputados ni siquiera mayoría relativa, pues la bancada más grande, el 41%, pertenecía al PRI. La tendencia siguió profundizándose hasta llegar al segundo tramo de sexenio de Felipe Calderón, con el Congreso mas adverso para un presidente del que se tenga memoria: la fracción parlamentaria mas numerosa en Diputados le pertenecía al Revolucionario Institucional con una mayoría de 48%. Mención aparte, las 23 gubernaturas, la independencia del Poder Judicial, los órganos autónomos, ciudades y municipalidades clave que están bajo el mandato de partidos distintos y a menudo, enfrentados.

En cuadros y gráficas, sexenio tras sexenio, se muestra un drástico cambio en la composición del poder legislativo, gubernaturas, presidencias municipales y Congresos locales. Un dato que apunta ese capítulo es muy elocuente: en los últimos 30 años, solamente 105 municipios se mantienen fieles al PRI. Insistimos, de 2457 municipios sólo 105 (4% de los existentes) no han experimentado aún, la alternancia local.

Los triunfos municipales de la oposición fueron aislados y esporádicos antes de los años noventa. En 1988 sólo 39 municipios eran gobernados por partidos políticos distintos al PRI. En 1990 la cifra ascendía a poco más de 150 y para el año 2000 la cifra se incrementó a 700% al llegar a 1 054 municipios gobernados por la oposición.

En los estados, a partir de 1989, 24 estados ha vivido también la alternancia política. Es esto, lo que ha cambiado la política de México, más y más duraderamente la política y la representación.

El gran tema está ya en otro lado: esta apertura multicolor, nacional, esta intensa pluralidad actúa en un marco constitucional de gobierno que en lo fundamental no ha sido alterado. Y este es un problema que aún no se evalúa, ni reconoce en toda su importancia ni en todas sus consecuencias. Es el problema producido por la democracia misma.

3. Pero la transición democrática significó también “un cambio en el modelo de legitimación”, afirma Fernando Escalante. Es decir: el modelo autoritario había agotado sus posibilidades económicas para proveer de bienes o de cierto bienestar a la población (y sobre todo de expectativas y esperanzas de mejora). El proceso no tiene causas únicas ni unívocas (la modernización social, la diferenciación regional, el crecimiento sostenido de los partidos políticos en plural), pero es cierto que a partir de los años ochenta la economía entró en un pasaje de largo plazo que hoy llamaríamos estancamiento secular. Luego, sindicatos desprestigiados y sobre todo una oleada de pensamiento neoliberal que terminó siendo hegemónica y desacreditó y destartuló un vector histórico de derechos sociales y económicos. Lo público (empresas estatales, intervención, regulación) se convirtieron en obstáculos para la “nueva razón del mundo” y su correlato –sintonizado con las transiciones que sucedían en otras partes del planeta– era un cambio en la forma de legitimación.

Se trata de una de las derivaciones más ambivalentes de la transición. Por una parte pusieron a flote con gran fuerza a los derechos individuales, las libertades y sobre todo, los derechos humanos. Por otra, es que éstos temas desplazaron y en gran medida anularon el otro gran sistema de derechos: los económicos y sociales.

Se abrió paso a una paradoja: en la medida que la agenda liberal se fortalecía, la agenda social palidecía en un segundo plano público.

Con todo, Escalante encuentra avances notables y aún civilizatorios –más allá del respeto al voto– en medio del proceso de democratización: los derechos de minorías, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Y en medio de toda esta ebullición, el surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo trabajo en atención de quejas –cuantificadas en este volumen– muestra los terrenos del retroceso en el último decenio: incremento en homicidios dolosos, exacerbación de las denuncias contra el Estado y sus cuerpos de seguridad y un contexto de ansiedad y miedo que incrementó el crimen y la crueldad real y percibida.

¿Es esto producto de nuestra precaria democracia? ¿La transición, la alternancia, los gobiernos divididos han causado esta oleada de violencia que parecía disolverse en los últimos años? La respuesta de los datos es categórica: no hay ninguna correlación entre el proceso de democratización y los niveles de violencia.

Concluye Escalante: “Lo razonable es sostener precisamente lo contrario [...] conforme se generalizaba la alternancia en todos los niveles de gobierno, y aumentaba la pluralidad, la violencia disminuyó. Y sólo aumentó de manera escandalosa, a partir de 2008”, es decir, bien entrado el periodo democrático. Por eso, “el gran déficit”, nosotros diríamos, uno de los grandes déficits, “veinte años después de la transición, está en el sistema de procuración de justicia, en el sistema de seguridad, en la protección al derecho a la vida y a la integridad. Es decir, en la definición última de la autoridad del Estado”.

4. Pero ¿qué hay de los ciudadanos?, los actores en los cuales reside la soberanía del voto, los que determinan quién gobierna y quién deja el gobierno y muy especialmente, los depositarios de los derechos constitucionales.

En este Informe, Ciro Murayama se encarga de brindar las cifras –recogidas de muy diversos estudios– en las que se explora la conducta y la cultura democrática de los mexicanos y su debilidad “que se expresa a través de la distancia que separa a la ciudadanía de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza sobre el cumplimiento de las normas y del desencanto por los resultados entregados por las instituciones públicas”.⁵

Después de revisar los datos que arrojan encuestas e investigaciones de métodos y alcances diferentes, eso sí, ejecutadas en todo el país durante los últimos años, la conclusión es más o menos la prevista por Adam Przeworski: luego de la ola transicional de entre siglos “estamos viendo un monstruo nuevo: la democracia sin ciudadanía efectiva”.⁶

Sin rodeos, Murayama asevera: “la insatisfacción de la ciudadanía con la democracia realmente existente es uno de los datos duros de la época que vive México”, y con el Latinobarómetro 2015 en mano, cita: “a lo largo de 20 años de mediciones de este instrumento, América Latina no ha avanzado en el apoyo a la democracia”. Todo esto nos recuerda Perogrullo: la democracia no es un arreglo de convivencia humana ganada de una vez y para siempre, está en permanente tensión, cuestionamiento y amenaza. De allí la importancia de contar con el diagnóstico adecuado.

El ensayo recorre la opinión y percepción de los ciudadanos de a pie con el sistema de justicia, la policía y las instituciones de seguridad; la situación de la juventud, la niñez y sus familias; el sistema educativo y por supuesto el comportamiento de los partidos políticos.

Hay algo muy relevante –y muy poco discutido– en el argumento de Murayama: “México cuenta con leyes electorales barrocas que favorecen la litigiosidad electoral. No hay sistema político en el mundo con más juicios en materia electoral que México. Así, las elecciones no son un asunto que se comprenda fácilmente, lo que contribuye a la desconfianza hacia la política, hacia los partidos, hacia los comicios y hacia el árbitro electoral”. En otras palabras: las estrategias políticas y electorales basadas en la denuncia del otro son una fuente permanente –elección tras elección– del propio descrédito de la democracia y de sus vehículos: los partidos mismos.

Luego de una revisión estadística del estado de ánimo nacional se ofrece una cifra muy inquietante pero igualmente reveladora: según el Latinobarómetro 2015, sólo 19% de los mexicanos está satisfecho con la democracia; y de manera coincidente –casi equivalente– 17% está insatisfecho con la economía.

La reverberación de la mala situación económica es letal para la idea de la democracia: la insatisfacción con la democracia es esencialmente la insatisfacción con la situación económica. Ahí debe encontrarse una causa fundamental del déficit cívico mayúsculo que no acierta a equilibrarse porque su economía y su Estado no pueden armonizarla con la política y la sociedad.

5. Es otro de los infortunios –quizá el mayor– de la democratización mexicana, y es Enrique Provenio quien se encarga de documentarlo.

⁵ Murayama cita a la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, realizada por el Instituto Nacional Electoral, 2016.

⁶ *Ibid.*, Przeworski, 2010, p. 29.

Profuso en gráficas analíticas, de suyo reveladoras (pobreza, ingresos, desigualdad, servicios esenciales, agua potable, deficiencia nutricional, calidad de la vivienda, etcétera), su trabajo retrata el contexto económico y social en el que hubo de nacer y crecer nuestra democracia.

Contrario a lo ocurrido en los renacimientos democráticos de Europa y contrario a la instauración del parlamentarismo en el Japón tras la segunda guerra mundial; contrario también a lo vivido por la transición española en los años ochenta, en México, la vida democrática no estuvo acompañada de crecimiento, de bienestar o de una expectativa masiva de prosperidad. Todo lo contrario: la ampliación de libertades efectivas creció en medio de una profunda incertidumbre económica, y ese doble hecho ha marcado –y deprimido– el sentido de nuestra democracia e incluso de nuestra cultura en el trance del siglo xx al xxi.

Como hemos repetido, en este Informe no hablamos de unos años, ni siquiera de sexenios: hablamos de una generación completa de mexicanos que buscó su primer trabajo en los años ochenta (al inicio de la transición) y que a continuación, se implantó en una era de inestabilidad productiva con estancamiento a largo plazo. Se trata del progresivo deterioro de la capacidad de creación de empleo, de la baja tendencial de los salarios reales, de una distribución del ingreso estancada y fluctuante y de un inmenso tapón en la movilidad social. Los ingredientes del malestar durante 30 años completos.

Provencio nos provoca hablar de “dos transiciones” una política y otra económica, casi simultáneas pero con dinámicas y resultados muy diferentes. Los diez años que siguieron a la implosión del “antiguo régimen económico”, proteccionista y corporado (1982-1990), y los veinte subsecuentes, que fueron escenario de la llegada de un nuevo modelo –de mercado y liberalizador– cuyas consecuencias prácticas deben ser seriamente evaluadas como condición de cualquier diagnóstico del estado de nuestra democracia.

Es en este capítulo donde cobra su sentido el subtítulo del presente Informe: *la democracia en una era de expectativas rotas*. Sostiene el autor: “Después de la crisis de los años ochenta [...] la movilidad intergeneracional es muy baja [...] pues la mitad del 20% más pobre continúan allí en la siguiente generación, y apenas 4% logra ascender”.⁷

Esta cancelación de la expectativa de ascenso social, vivir y trabajar bajo la certeza de que estarás en la misma condición de pobreza que tus padres (y tal vez peor), es una de las circunstancias más insidiosas y generalizadas que nos envuelven hoy en el lúgubre “humor social” del que hablaremos más adelante.

Provencio demuestra, además, que el mito circulado hace unos años en torno al supuesto país “de clase media” en la época democrática, no se sostiene. Una amplia investigación del INEGI,⁸ proporcionó la evidencia empírica: por desgracia no tenemos una población “clases media mayoritaria”, y si bien “esta parte no se puede asociar al segmento de la sociedad en pobreza, la cantidad de personas en esta condición se aproxima mucho más al segmento social bajo [...], el incremento

⁷ CEEY, *Informe de la movilidad social en México*, 2013.

⁸ INEGI, *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, 2013.

promedio tanto de los hogares como de las personas hacia la clase media entre 2000 y 2010 fue de 0.4% anual”.

6. El Informe que tiene en sus manos, avanza sobre una de las cuestiones más delicadas de nuestra era: los homicidios, la seguridad pública y la justicia penal en el periodo de la transición y de la democracia.

Dos investigadores y estadísticos de primera línea (los únicos autores que no pertenecen al IETD pero que generosamente aceptaron colaborar con este esfuerzo) muestran la trayectoria –en veinte años– de diez asuntos críticos: el incremento exponencial de la preocupación ciudadana hacia los temas de inseguridad y corrupción en el siglo XXI; el curso del presupuesto asignado para funciones de seguridad nacional y seguridad públicas; una medición del esfuerzo en la llamada guerra al narcotráfico; el nivel de las denuncias presentadas ante el Ministerio Público; la población penitenciaria y su situación legal; la curva de los homicidios, es decir, de la violencia, su distribución geográfica y por grupo social a lo largo de cinco sexenios; el sexo y edad que forma parte o son víctimas de esa ola de violencia; las causas y los medios utilizados en los homicidios; los tipos de delitos registrados por las instituciones de seguridad y la tasa de delitos denunciados y no denunciados ante las autoridades. En pocas palabras: una visión de la justicia, la seguridad pública y la percepción ciudadana que les corresponde.

Es difícil encontrar un resumen, tan conciso e imparcial, de toda una época elaborado por Adrián Franco y José Guillermo Castillo que forman parte del INEGI y del equipo que levanta y procesa la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Desde cualquier punto de vista y para cualquier fin analítico, esta información así ordenada, resulta indispensable.

Por eso la relevancia de su alegato final, en torno a la pertinencia de revisar el tipo, la disponibilidad y calidad de la información estadística sobre asuntos que se han vuelto el envoltorio más sombrío de nuestra democracia en los últimos años.

7. Raúl Trejo Delarbre nos ofrece la historia de los medios de comunicación y su papel en la cultura y la configuración de la opinión pública.

Su conclusión política principal es que la franja mayor de los medios de comunicación estuvieron atrás del proceso democratizador hasta bien entrados los años noventa, por la inercia de una estrecha y obediente relación con el antiguo régimen, por la enorme concentración de los principales frecuencias de comunicación (radio y televisión) en manos de muy pocas familias y también, por la incompreensión del proceso que estaba evolucionando y expandiéndose ante sus ojos.

Trejo sostiene que la “democracia mexicana ha estado incompleta” debido a la ausencia de reglas claras, y de regulación eficaz, para los medios de comunicación. Durante tres decenios y medio nuestro país ha puesto en práctica varias generaciones de reformas en otros ámbitos sin las cuales no se explican ni la pluralidad ni el nivel de crítica que hoy recorre el país.

Sin embargo esa diversidad no se ha manifiesta en toda su extensión, dentro de los medios de comunicación. La concentración, la insuficiente cuando no deplorable calidad de sus contenidos y la consolidación de un poder extralegal fincado en

las concesiones que usufructúan, han hecho de las empresas comunicacionales, actores políticos que llegan a comportarse al margen de y en ocasiones en contra de las instituciones estatales, anteponiendo sus intereses particulares.

Las cosas han cambiado, sí, pero la televisión continúa básicamente atenazada por sus propios intereses monopólicos. No obstante, la presencia casi ubicua de medios de información alternativos están erosionando su influencia, están haciendo caer su audiencia, tensan sus relaciones con el Estado y los están obligando a cambiar, en forma y fondo. El proceso de cambio ha sido largo y sinuoso, pero consistente y al parecer, es inevitable.

La gran ausencia de la formación cultural, democrática, de alta calidad a través de la televisión, es la falta de un proyecto amplio y sostenido para la televisión pública. Canal 11 o Canal 22 han hecho esfuerzos que deben reconocerse, pero sus recursos escasos y la ausencia de ese gran proyecto —que debería encabezar el Estado más allá del sexenio en curso— ha permitido el desfonde de contenidos y sobre todo, ha anulado la posibilidad de que los mexicanos dispongan de una alternativa informativa y cultural en el que sigue siendo el principal medio utilizado por los ciudadanos.

Pero el valor del ensayo de Raúl Trejo radica en su exploración *sociológica* y en el cambio de la infraestructura tecnológica con la que hoy también se informan los ciudadanos en nuestro país. Hablamos por supuesto de esa alfombra mágica que es el internet, la telefonía celular y la televisión de paga, además de algunos segmentos en la radio y en la prensa escrita.

“La prensa escrita y espacios importantes en la radio, han ejercido esa libertad, sobre todo para informar acerca de temas nacionales, incluyendo la confrontación entre partidos de distinta filiación política. Esa libertad contrasta con presiones y persecuciones a medios de comunicación, e incluso asesinatos contra periodistas que se registran en zonas fuertemente instruidas por cacicazgos políticos y, más recientemente, por grupos delincuenciales. Sin desconocer ese panorama, se puede admitir que en los medios de comunicación nacionales hay una diversidad de fuentes informativas que no se apreciaba al comienzo del periodo que se estudia en este libro”.

El trabajo presentado por Trejo sistematiza una gran cantidad de fuentes, que dan cuenta de temas tan diversos como las suscripciones telefónicas, la expansión y densidad de la telefonía celular, el vertiginoso crecimiento del uso de internet, la multiplicación de alternativas de estaciones de radio y televisión por cable, hasta el estudio de las audiencias y de la infraestructura televisiva por cada estado. Además de constatar que a pesar de sus resistencias ningún medio hoy, puede ignorar ya la pluralidad, la competencia y transmitir los mensajes de las diversas opciones políticas en el país.

Es a tal punto revelador este capítulo, que en esas cifras podemos apreciar incluso, el cambio en el “gusto” de los mexicanos y lo que quieren ver y escuchar.

Decenas de gráficos y cuadros ofrecen pues, la historia y la sociología de los medios de comunicación durante la transición y la democratización mexicanas.

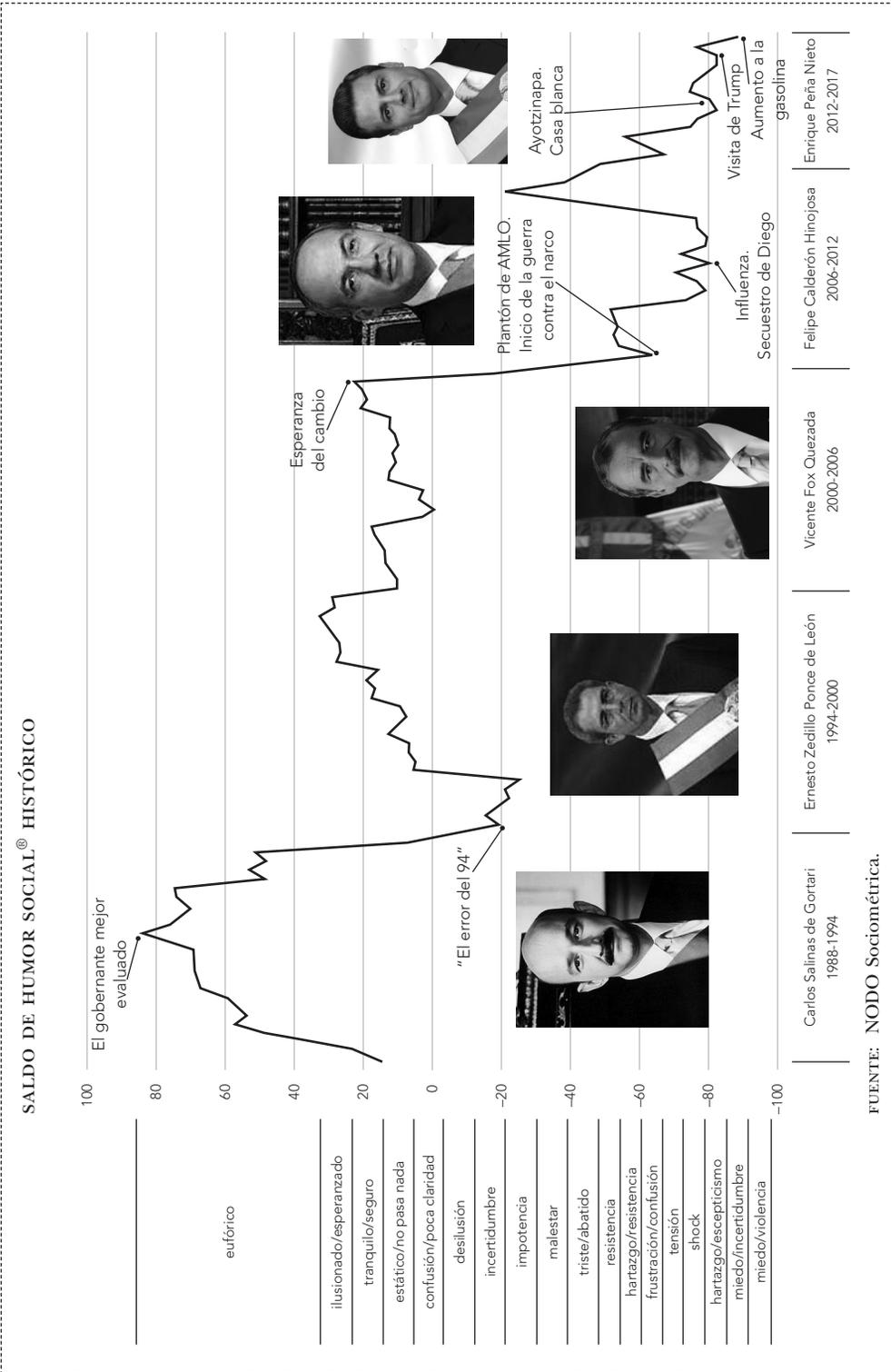
8. A través de estos temas críticos (y sus datos disponibles) proponemos una evaluación de la transición y de los primeros años de la democracia en México. Es una

evaluación de asuntos críticos (como derechos humanos o economía y desigualdad) que están determinando la naturaleza del malestar con la democracia y sus instrumentos. Si bien se trata de un malestar muy difundido en el planeta, el mexicano, tiene sus propios nutrientes: la falta de comprensión y de una versión histórica compartida acerca de lo que ha sido el tránsito democrático; la antipatía contra el pluralismo, la sensación de que resulta una carga estorbosa y onerosa, más que un producto de la modernización social; las dificultades que trae consigo la dispersión del poder y los gobiernos de minoría; una percepción de desorden, desgobierno, conflicto permanente e indefensión dentro de la democracia; los problemas reales que la propia democracia produce (desacuerdo en casi todos los temas neurálgicos de la agenda nacional, mayor visibilidad de la corrupción, una crítica pertinaz de todo y de todos, etcétera); el déficit de ciudadanía, de cultura democrática y de organización y poder de la sociedad civil; las estrategias contrademocráticas de los partidos y sus consecuencias contra su propio prestigio y el de los procesos que ellos protagonizan; los medios de comunicación, actores y creadores de un ambiente más bien confuso, antipolítico y anémico del buen debate; la oleada de violencia desatada a la mitad del decenio pasado y su halo de miedo y de crueldad, y por supuesto el empobrecimiento, los bajos salarios, la persistente pobreza y la falta de crecimiento que han envuelto a toda una generación en una atmósfera de expectativas rotas.⁹

9. La batería de datos y correlaciones que hemos intentado presentar aquí, muestra que los decenios que nos preceden no son el escenario de estabilidad, sino de oscilaciones contingentes que suspenden la actividad, el empleo, el ingreso y que en sus fluctuaciones excluyen y han vuelto más desigual a la sociedad. El desánimo nacional emana muy esencialmente de la economía, pero como hemos tratado de demostrar no es sólo económico: también los eventos y acontecimientos sociales y políticos juegan un papel estelar en la configuración del humor social que sin duda, ha creado nuevos patrones de conducta de los mexicanos.

A continuación la última gráfica de este volumen debida a la empresa demoscópica NODO, que resume el malestar con la democracia mexicana: un metódico seguimiento histórico, sociológico y estadístico del ánimo de la nación.

⁹ Estos puntos son desarrollados en el libro, *La democracia como problema (un ensayo)* de José Woldenberg (El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015).



10. Democracia nacida en el contexto de una desesperanza que crece. Esa podría ser la síntesis del presente Informe.

El ambiente social, político, económico y moral desde hace casi una década, ha llevado a producir entre las generaciones jóvenes y aún, entre muchos otros veteranos que si vivieron –y aún más, protagonizaron la transición–, diagnósticos y narrativas impregnados de una sentencia: que la experiencia política de la democratización mexicana ha sido un fracaso. Que la transición no logró liquidar al “viejo régimen”, al priismo histórico, ni tampoco construir una democracia “real”, a lo sumo “sólo electoral”.

Según estos discursos, lo que tenemos hoy sería una fachada, un disimulo, sobre el cual los “políticos”, (a veces ciertos empresarios), partidos y gobernantes corruptos se han aprovechado de una ciudadanía que alguna vez creyó en ellos y que no tienen la menor posibilidad de regeneración.

El problema es que el obligado y merecido señalamiento de tantos problemas y distorsiones de la democracia que tenemos, se comparan con un “ideal” democrático (que por cierto nunca se dibuja, nunca se propone), es que con demasiada facilidad se concluye que, por el contrario, vivimos en un “régimen autoritario”. No hay que cerrar los ojos a esos problemas, que ocurren en gobiernos de todo orden, nivel y color, pero la consecuencia de ese diagnóstico es institucionalmente explosiva. Como lo advirtió el intelectual español Javier Pradera: “esa democracia intransigente de derecha o de izquierda, lleva a la pira a las democracias existentes en nombre de las democracias imaginarias”.

Por eso quisimos elaborar este Informe y salir al paso a estas posiciones, pues creemos que nos están llevando a un tipo de pobreza, que como decía W. Benjamin, no es material sino peor: una pobreza de experiencia. Ese estado anímico padecido por amplios e importantes franjas de la sociedad mexicana, quienes se sienten obligadas a “comenzar desde cero”. Un auténtico lujo hiperbólico, demasiado costoso para un país que invirtió tanto en armar normatividad e instituciones que han hecho posible lo que nunca fue sino hasta los años noventa: un traslado del poder político sin violencia y una dispersión efectiva de ese poder que refleja –con proximidad– la complejidad y diversidad de la sociedad mexicana contemporánea.

La palabra “régimen” ha sido puesta en circulación con el regreso del PRI a la Presidencia y los varios escándalos políticos y financieros de estos años. No es extraño –pues el propio priismo en su era clásica– se calificaba a sí mismo como tal “el régimen de la revolución”. No obstante, aplicar el término a este primer periodo en democracia, resulta injusto y contraproducente: pues supone no sólo criticar a los actuales partidos y políticos que usufructúan el cambio democrático, sino también a todos aquellos que llevaron a cabo la transición, todo lo contrahecha que se quiera, pero que instauró un periodo de libertades civiles, crítica y competencia política sin precedentes en nuestra historia y lo hizo, insistimos, sin violencia política.

Pero hoy estamos viviendo una crisis ambivalente con rasgos singulares, como no habíamos visto en el siglo xx. En efecto, casi toda la centuria pasada las crisis se enfrentaban con ciertas dosis de optimismo, en el progreso, las libertades y la democracia. Hoy, da la impresión de que se nos ha terminado el pasado pero sin saber a donde vamos, sin expectativas, aliento y con una notable falta de liderazgos que sí tuvimos en otras épocas. Seguramente estamos en el fin de un ciclo político (qui-

zás de una época), pero no hay a la vista, un programa que responda a los grandes desafíos descritos en este volumen: derechos humanos, corrupción y sobre todo, desigualdad y pobreza.

Terminamos con la pregunta con la que arranca este volumen ¿La calidad de la democracia depende de las leyes y las instituciones electorales? Nuestra opinión es que no, o quizás, cada vez menos. La calidad democrática depende mucho más de la relación de la política con el dinero y de cómo esos protagonistas se conducen: los partidos, los candidatos, los dirigentes electos, del debate público y sus personajes influyentes, de la formación de la opinión pública y muy especialmente, de las estrategias de los partidos políticos. La calidad de la democracia radica sobre todo allí.

Contribuye al malestar con la democracia las recurrentes estrategias que minan y levantan un tono grisáceo y marrón en cada competencia política. Sabemos bien que la democracia no es un escenario dispuesto para tomar el té, pero tampoco es un pleito judicial en el que se abusa de la denuncia, la queja, el litigio electoral (ese sí, el más alto del mundo) como sustituto de ideas, programas, candidaturas atractivas y proyectos inspiradores. La extrema litigiosidad que vivimos durante las campañas y después de ellas, dejan de ser la oportunidad abierta de la información política, de la deliberación de los problemas del país, el reconocimiento de alternativas y liderazgos nuevos, para alzar el polvo y recrear la imagen de una deleznable competencia repetitiva y más bien ilegal.

No hay leyes, reformas constitucionales ni instituciones que sustituyan al compromiso democrático. Es más, en materia electoral el compromiso de los actores es previo a las reglas de la competencia, a respetarlas y cumplirlas. Pero mientras la queja y la denuncia sean el centro de las estrategias (algunas veces fundadas, la mayor parte artificiales y por pura búsqueda de publicidad política) los propios partidos seguirán construyendo excusas para no dar el salto -por fin- hacia el centro neurálgico de la cultura democrática: la aceptabilidad de la derrota, o mejor, el reconocimiento de la victoria del contrario, esa cualidad que vamos a necesitar cada vez más por el imparable aumento de la competitividad electoral y la fragmentación de la representación.

Es así que la inercia de esta historia hace que la política -una y otra vez- vuelva la cara, a los abigarrados temas de la vida electoral, sin comprender que buena parte del malestar, es la desatención en otros temas, justamente por haber sobre-atendido y sobre-reformado el sistema electoral.

Mientras tanto, el impulso del cambio histórico que hemos querido documentar aquí y que ha transformado el sistema político mexicano, sigue creando nuevas realidades, en ocasiones partidos, candidatos, alianzas, coaliciones, pero sobre todo fragmenta los congresos. Un fenómeno que abre oportunidades para repensar la política y el sistema político en su conjunto, pero eso exige una dosis de paciencia que ya es muy escasa entre los votantes y la sociedad civil.

Nuestra transición generó imaginarios que hasta hoy perviven. Quizá el más exitoso de todos es lo que nosotros llamamos, *ciudadanismo*. Es decir, esa ideología que abjura de la política profesional y cuyos militantes se presentan como individuos libres y bañados de valores cívicos. Interesa decir, que este discurso (más los persistentes mensajes de los medios de comunicación) han sido difusores estelares de la antipolítica, del malestar con la política y sus instrumentos democráticos, pero lo

que se ofrece a cambio es llevarnos a un territorio ideal de reconciliación, en el que se cancelan los intereses diversos e incompatibles, los antagonismos reales y por supuesto, la inevitable pluralidad política. Una idealización del espacio público simplemente irrealizable, precisamente porque la democracia llegó para ofrecer una arena de disputa de esos actores, intereses y factores que el ciudadanía ha condenado pero que nadie puede exorcizar.

En nuestra visión, la sociedad civil debe irrumpir con más fuerza en la política en los cargos de representación, debe entrar al Estado, pero no para cancelar a la política y sus destrezas específicas, sino para llenar sus vacíos (especialmente los éticos).

Este Informe ha considerado relevante reconocer los límites y defectos de la democracia real que sí tenemos, pero al mismo tiempo, quiere ser un llamado de atención para no desfondar esa democracia por lo que ella y cualquier otra sistema político no puede lograr.

Como decíamos al principio: este documento es más bien pesimista, porque sabe que lo ganado puede erosionarse y aún demolerse por el conjunto de factores que contextualizan a la democracia y por los efectos que la propia democracia genera. De allí, el llamado a discernir y recorrer el pasado sin quedarnos con esa pobreza de experiencia, que con candidez, se cree capaz de refundarlo todo.

Reconocer los límites de nuestra democracia sirve para dirigir los esfuerzos hacia ellos y también, para ubicar los terrenos de las reformas factibles, que como hemos dicho, urgen en otras áreas más allá de lo electoral (el aparato anticorrupción y el sistema de justicia, por ejemplo, por no hablar de una nueva y exigente política de redistribución del ingreso en el país). Creemos que en el balance entre límites, problemas y posibilidades, podría surgir un mapa útil para la acción política de los próximos años.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El Narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- Azuela de la Cueva, Antonio, “La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos” [mimeo].
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Boix, Carles, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- Colomer, Josep, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades 2005*, México, 2006.
- Dworkin, Ronald, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2008.
- Escalante, Fernando, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*, México, El Colegio de México, 2012.
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Polilat, COPARMEX, Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México, *Índice de Desarrollo Democrático de México, México, 2016*.

- Gobierno de la Ciudad de México, *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo nacional*, México, 2014.
- González, Fernán, *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, cultura e instituciones en regiones afectadas por conflicto armado*, Bogotá, Cinep, 2008.
- Gray, John, *Misa Negra: La religión apocalíptica y la muerte de la utopía*, Barcelona, Paidós, 2007.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, *En defensa del interés nacional ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal Editoriales, 2007.
- Hirschman, Albert, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Hirschman, Albert, *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, Barcelona, Península, 1999.
- Holmes, Stephen y Sunstein, Cass, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2012.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *México: Para una Transición Democrática* [cuadernillo], núm. 1, México, IETD, s.f.
- Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, 2014.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa, 2013.
- Lechner, Norbert, *Política y subjetividad, 1995-2003*, México, FCE-FLACSO, 2015.
- Migdal, Joel, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2011.
- Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Novelo, Federico, *De Keynes a Keynes. La crisis económica global en perspectiva histórica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-SITESA, 2011.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994.
- O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- Pradera, Javier, *La transición española y la democracia*, Madrid, Centzontle, 2014.
- Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.
- Rodrik, Dani, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, España, Antoni Bosch Editor, 2011.
- Rosanvallon, Pierre. *El capitalismo utópico*. Nueva Visión, Buenos Aires, 2006.
- Rosanvallon, Pierre. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires, 2007.
- Rosanvallon, Pierre, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial, 2015.
- Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Conociendo a los ciudadanos mexicanos*, México, SEGOB-Fundación Este País, 2003.
- Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, México, FCE, 1996.
- Trejo, Raúl, *Alegato por la deliberación pública*, México, Ediciones Cal y Arena, 2015.
- Viqueira, Juan Pedro, *Encrucijadas chiapanecas. Economía, religión e identidades*, México, Tusquets, 2002.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés Editores, 2002.
- Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006.
- Woldenberg, José, *Grandes problemas. La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México-UNAM, 2015.

Hemerográficas

- Aguilar Camín, Héctor, “La captura criminal del Estado”, *Nexos*, núm. 445, enero de 2015, México.
- Aguilar Camín, Héctor, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos*, núm. 461, mayo de 2016, México.
- Casar, María Amparo, “Un gobierno en los linderos de la mayoría”, *Nexos*, núm. 452, agosto de 2015, México.
- Escalante, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 397, enero de 2011, México.
- Hirschman, Albert O., “La democracia en América Latina”, *Vuelta*, núm. 116, julio de 1986, México.
- Krauze, Enrique, “Desaliento de México”, *Letras Libres*, núm. 209, mayo de 2016, México.
- Latinobarómetro, “La costumbre democrática”, *Nexos*, núm. 306, junio de 2003, México.
- Pérez Correa, Catalina; Silva Forné, Carlos y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos*, núm. 40, septiembre-diciembre de 2012, México.
- Sojo, Carlos, *La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano*, *Revista de la CEPAL*, núm. 76, abril de 2002, Chile.
- Villalobos, Joaquín, *Doce mitos de la guerra contra el narco*, *Nexos*, núm. 385, enero de 2010, México.

Electrónicas

Constitución Política de la Ciudad de México <<http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>>.

Documentos jurídicos

Acción de Inconstitucionalidad. Normas generales impugnadas: artículos 146 y 391 del Código Civil del Distrito Federal. Oficio PGR/035/2010.
Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Tesis: P. xxvi/2011.

CODA.

MÉXICO: EN LAS RUINAS DEL FUTURO

Este texto, es resultado de una discusión que se llevó a cabo en una sesión extraordinaria (noviembre de 2014) entre los integrantes del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, con exposiciones del Doctor Raúl Trejo Delarbre y del periodista Esteban Illades. Después de ellas, siguió la elaboración, con mano insegura, de este diagnóstico y estas propuestas, que por lo visto mantienen su vigencia.

Fueron redactados en medio del luto y de una ola de protestas e indignación nacional –y, aún más, global– con el ánimo de salir del pasmo, buscar alternativas útiles para enfrentar una crisis inédita desencadenada por el horror que vivieron los jóvenes normalistas de Ayotzinapa.

LOS HECHOS

La matanza de estudiantes normalistas en Iguala es el acontecimiento más brutal y estremecedor que los mexicanos han vivido y exhibido al mundo en lo que va del siglo XXI.

Decimos que es el peor, pero no el único: las ejecuciones de Tlatlaya perpetradas por el Ejército (estado de México), la matanza de migrantes en San Fernando (Tamaulipas) a manos de una banda asesina, la prolongada ola de feminicidios en Ciudad Juárez, el incendio del Casino Royale en Monterrey o la dominación criminal de territorios completos en Michoacán, son muestras de una profunda descomposición política, social y moral que lleva lustros y que afecta ya a una buena parte del Estado y del territorio nacional.

Decimos que es el peor acontecimiento por su insólita crueldad, propia de un campo de exterminio; porque puso al descubierto una “forma de trabajo” criminal, en la que los asesinatos rutinarios sobre el monte, disimulados en fosas que escondían el homicidio, se erigían sin embargo como señal eficiente para mantener el terror y el control de una ciudad, sin escapatoria posible. Pero es el peor, porque resultó una prueba indudable de la connivencia entre policías, autoridades y bandas delincuenciales.

Como ningún otro episodio criminal en México, ha exhibido el fracaso del Estado y de los gobiernos, en tramos y en obligaciones fundamentales:

- En la policía del municipio, maniatada y al servicio de las bandas delincuenciales.
- En la policía del estado, sin reflejos ni capacidad para acudir, ni siquiera interesarse en los hechos de extrema violencia conocidos y denunciados en la Ciudad de Iguala.
- En el Ejército, que tampoco supo ni quiso hacerse cargo de la seguridad de la población ni de los jóvenes normalistas colocados en una situación límite.

- En los procesos de selección de candidatos de los partidos políticos –esta vez, de la izquierda nacional (PRD, PT, MORENA)– capaces de encumbrar a un individuo de vínculos familiares directos con los cárteles de la droga.
- En la procuración de justicia estatal y federal, indiferentes e indolentes ante las denuncias por homicidio contra el presidente municipal, en 2013.
- En la investigación incompetente y deliberadamente lenta, cuya negligencia hizo perder un tiempo crucial para la averiguación de los hechos.
- En los servicios de inteligencia, incapaces de alertar ni prevenir las consecuencias de una comunidad de cien mil habitantes envuelta por un estrato criminal.
- En el pasmo y la reacción errática del gobierno federal, que tardó diez días en atraer un caso de lesa humanidad y omiso por un año, ante las denuncias contra el presidente municipal.

En síntesis: cuerpos policíacos, Ejército, partidos políticos, procuradurías de justicia, aparatos de inteligencia, gobierno local y gobierno federal, tienen una grave e inocultable responsabilidad, y su actuación, por omisión o comisión, configura un fracaso mayúsculo del Estado mexicano.

Reformar y rehabilitar al Estado es –debe ser– el propósito mayor de nuestro tiempo, precipitado ahora por acontecimientos terribles. La ilusión según la cual primero debieran producirse “las reformas estructurales que necesita el país” y luego la equidad, el reparto, el cambio institucional y el Estado Democrático de Derecho, se ha demostrado trágicamente falsa en estos días aciagos.

Pero rehabilitar al Estado exige, en primer lugar, trascender las visiones y los análisis en bloque. Es vital castigar y deshacer a las bandas delictivas que han desatado la violencia y el terror en una dimensión hasta ahora desconocida. También hay que castigar a los funcionarios públicos coludidos con ellas. Pero es igualmente necesario identificar y apoyar a las instituciones y personas que desde su posición de funcionarios del Estado, se han mantenido dispuestas a cumplir con sus obligaciones, en primer lugar, con su obligación de dar seguridad a los ciudadanos a pesar de todas las dificultades.

Las causas de la crisis son por naturaleza complejas, diversas, pues afectan aspectos fundamentales de la vida pública y no se configuraron en un día. Determinar sus orígenes requiere un esfuerzo de reflexión y análisis, sin veladuras, capaz de fijar la defensa del interés nacional como un llamado de urgencia a las reformas que son más necesarias. Ninguna salida importante se puede concebir sin la movilización de la sociedad civil que hoy ha demostrado su rechazo a un orden de cosas que garantiza los cambios superficiales sin recuperar los fines del Estado y cuya revisión crítica es parte del empeño para reconstruir la convivencia y la paz.

Contra el simplismo de corte autoritario que sueña aquí y ahora con una purísima sociedad sin Estado, es preciso reivindicar la necesidad de una reforma genuina, capaz de reencauzar la vida social por el maltrecho camino de la democracia. Es una realidad que los mayores grados de libertad alcanzados en decenios anteriores, se diluyen ante la desigualdad que divide y enfrenta entre sí a la ciudadanía, al punto de que sin un cambio de rumbo, el panorama se muestra inseguro para todos, hostil y amenazador.

No hay atajos ni alternativas, sean neoliberales, populistas o anarquistas, es desde el Estado, es desde la autoridad pública elegida por los mexicanos, desde las instituciones, donde se habrá de sostener una batalla crucial en dos frentes: contra las cruentas catervas criminales y simultáneamente, para reformar y poner al día las instituciones que deben perseguirlas.

Nadie podía prever la profundidad de las raíces sociales del crimen ni sus grados de crueldad, pero tampoco era imaginable la desorganización y la ineficacia estatal antes y después de la tragedia. El propio presidente de la República llegó a decir que los desaparecidos eran un “asunto local” y el PRD decidió en un primer momento proteger a “su” gobernador anulado ya, por su propia inacción desde la noche misma de la matanza.

Así, la desgracia de los 43 estudiantes desvaneció el mito de un Estado fuerte y unificado: la evidencia de unos partidos y una administración pública, allá al servicio de los delincuentes, aquí, inconexa, sin reflejos, enajenada por su propia retórica y por la imagen que se ha construido de sí misma. Todo ello dibuja un cuadro inquietante de una clase dirigente y un Estado debilitados, muy atrás del país real y muy lejos de entender y encarar la gravedad de los hechos en Iguala.

Es cierto que el malestar y el escepticismo estaban instalados dentro del país mucho antes, debido sobre todo, al decepcionante desempeño económico; pero el carácter monstruoso de los hechos, la ineficacia institucional y política demostrada, fueron reconocidos por la opinión pública del mundo y se ubicó al gobierno y al presidente en el centro de la crítica internacional.

LAS REACCIONES A LOS HECHOS

A la distancia, es posible afirmar que 2014 es ya otro *año oscuro* con una cauda de costos humanos, materiales, atraso y rencor social que se seguirá acumulando mientras no se articule una respuesta estatal del alcance y del tamaño de la propia tragedia, capaz de tomar el pulso a una sociedad dolida y desconfiada que a través de la protesta exige cambios en la vida nacional. Pero llegar a ella, exigiría una deliberación pública muy seria y muy articulada, que años después, todavía no tenemos.

Lo que siguió a continuación de la noche de Iguala (26 de septiembre de 2014) constituye otro drama, aunque de tipo distinto. El espanto y la indignación han fluido sobre un ambiente público pobre y mezquino. Los dirigentes políticos tuvieron como primera e instintiva reacción la protección corporada y la acusación mutua, casi instantánea, entre los distintos personajes y partidos. Especialmente dura ha sido la confrontación al interior del que fuera el principal partido de la izquierda en el estado de Guerrero, atrapado desde los primeros días en el callejón del cálculo político, en lugar de asumir con decisión las responsabilidades insuficientemente aclaradas que sin duda le corresponden.

Por otro lado, nunca se articuló un discurso gubernamental que respondiese a la magnitud de la crisis ni un esfuerzo por proporcionar una explicación de conjunto. ¿Cómo dominaba el narcotráfico la política y la administración de Iguala? ¿Cómo convivía con el gobierno estatal? ¿Cómo ejercía su feroz control, cómo se

eludieron los controles federales y cómo se desató la violencia en los días y horas previos a la matanza?

La explicación que en su momento brindó el Procurador General de la República (Murillo Karam) es el único intento para entender una parte de aquellas circunstancias, pero no alcanza a constituir una explicación completa y coherente de cómo el crimen llegó a tales extremos, a tal dominio económico, político, social (y a tal grado de sevicia) ni, por lo tanto, cómo arrancar sus raíces ni las vías de reconstrucción de la sociedad, lo mismo en Iguala que en el resto de Guerrero.

Este diagnóstico serio, documentado y sin concesiones, es una de las peores omisiones del gobierno de la República, quien en plena explosión de la crisis, sólo atinó a emitir un rechazo genérico a la violencia y dos frases de efecto suficientes para salir del paso.

Al vacío, el pasmo y la confusión política y gubernamental, siguió una espiral igualmente confusa en los medios de comunicación. La opinión publicada fue estridente y errática, vehículo de versiones sin sustento, elucubraciones y rumores, más o menos interesados y absurdos. Al menos, tras las primeras fases de la desgracia, en su conjunto, la actividad de los comentaristas sirvió de poco como plataforma para elaborar un diagnóstico, una narrativa fundamentada y pistas para una salida de la estupefacción y de la crisis política y social.

Como correlato de todo, México vio extenderse una poderosa onda de protesta social, conmovida y convencida de que el crimen y la corrupción han llegado demasiado lejos. La magnitud de la tragedia suscitó reacciones colectivas por todo el país, especialmente en los sectores más jóvenes, portadores del malestar y el rechazo, y de las demandas más elementales de justicia y castigo, envueltas en un tipo de rabia y desconfianza que corrió como un reguero de pólvora en todo el país. Estas manifestaciones mostraron en todo momento su voluntad cívica y pacífica, y nada tienen que ver con los grupos orquestados de la provocación violenta.

No obstante –hay que decirlo– la necesaria, saludable y enorme ola de indignación moral que ha recorrido decenas de ciudades en México (y en muchas otras partes del mundo) tampoco ha encontrado, fuera del rechazo absoluto a la impunidad, un discurso diferencial. Como suele ocurrir con las acciones dictadas por la espontaneidad, sus grandes energías y su decisión de cambio no han construido un cauce ni una fórmula para jerarquizar demandas asequibles y transformaciones precisas.

Las grandes consignas aparecieron de la noche a la mañana como evocaciones de otras situaciones o reducidas a frase que a fuer de simples se vacían de todo contenido: “Fue el Estado”, “Que se vayan todos” y “Que renuncie Peña”, en su momento expresaron un sentimiento comprensible de las emociones de millones, pero por su carácter difuso y antipolítico, derivaron en una espiral contestataria, un callejón sin salida y una nueva frustración colectiva.

La consigna maestra “Fue el Estado”, lejos de esclarecer las articulaciones entre los distintos niveles y poderes, las posibles cadenas de complicidad, sepulta la posibilidad de juzgar a los responsables directos de los asesinatos, los cuales aprovechan para protegerse entre la maleza de las generalizaciones verbalmente más radicales. De esa manera, la divisa “Fue el Estado” –aun sin quererlo– liberó de culpas a los autores directos de la masacre: los criminales del narcotráfico guerrerense, primer objetivo del repudio y la condena de todo nuestro país.

En el marco de la indignación generalizada, sin embargo, se suscitaron acciones violentas perpetradas por grupos o movilizaciones de distinta índole. Esa violencia solo incrementa la incertidumbre. Sus derivaciones están a la vista: destrucción, miedo y eventualmente muerte; al confundirse con las movilizaciones pacíficas, tiende a restarles la simpatía legítimamente ganada y por si ello fuera poco, su extensión y reproducción fueron el prólogo para un desenlace que profundizó la desconfianza entre sectores de la sociedad y el Estado.

Los centros de educación superior de manera natural fueron los espacios de la más genuina indignación social (en buena hora) pero, por su propia naturaleza, resultan particularmente vulnerables a los desencuentros, las provocaciones y las acechanzas, como lo muestran los actos de amedrentamiento que sufrió la Universidad Nacional en las semanas siguientes a aquella matanza.

Muy pocos intentaron elevar la mira y trascender el miedo y la indignación. Ni las fuerzas políticas y las instituciones del Estado, ni la sociedad civil, ni las movilizaciones, consiguieron abrir un espacio público para restablecer puentes hacia el diálogo, la deliberación, la propuesta y la elaboración de iniciativas y estrategias que dieran cierto sentido a aquel momento traumático y un horizonte a la nación.

Justo por eso, es obligado reconocer los llamados que, si bien escasos, se pusieron sobre la mesa para agotar todas las vías de entendimiento y de diálogo para desactivar la espiral de violencia, de provocación, de afectación a terceros y buscar fórmulas de solución a los agudos problemas que sacuden hoy, como en aquellos días oscuros, al país.

SALIR DEL PASMO

La matanza de Iguala también nos mostró cuán poco entendemos al México contemporáneo y el abismo que hay entre la realidad cotidiana de millones y el discurso jaculatorio de modernidad.

No hay tal “sobrediagnóstico” de México. Hay un discurso repetitivo y dominante que cree saber cuáles son las fórmulas y las reformas necesarias para encaminarnos a la prosperidad. Pero la hipótesis de los cambios estructurales, en un plazo extremadamente breve, se ha demostrado demasiado frágil, demasiado endeble frente a los acomodos de la realidad.

La parsimoniosa agenda gubernamental (según la cual las reformas institucionales y los cambios de gobierno podían esperar a la prometida bonanza de las reformas estructurales), al cabo, cayó por su propio peso –como colección de meras hipótesis– ante la evidencia del pasmo y la impotencia estatal.

Por eso, por la gravedad de la situación y porque la enorme indignación y movilización nacional debe encontrar un cauce institucional y una agenda de cambios propios, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática propuso siete temas para el abordaje y el acuerdo político y social.

- 1] Los derechos humanos deben colocarse en el centro de los debates y de todas las políticas, en adelante. No es admisible ya una política acomodaticia en la

materia. En ese sentido, el nombramiento de una personalidad independiente y solvente al frente de la CNDH, fue un paso adelante pero hace falta mucho más.

- 2] La atención a las víctimas –ahora, a los padres de los normalistas– vuelve a ser tema de enorme relevancia, porque son el centro del dolor y de la indignación de nuestro país. La CNDH debería encabezar una política de respaldo profesional, información, diálogo y protección hacia los deudos más allá de la justa indemnización. Su cuidado y atención es el fundamento de cualquier posibilidad de reconciliación y recomposición social en el estado de Guerrero.
- 3] La discusión y rehabilitación del poder municipal. A estas alturas queda claro que ese es el ámbito privilegiado por el crimen (no el único) para reproducir su control. ¿Qué políticas seguir para fortalecer su capacidad institucional?, ¿qué facultades deben ser asumidas por los gobiernos estatales y cuáles por el federal? La recentralización no es opción, pero tampoco el abandono y la indiferencia ante gobiernos tan débiles y expuestos ante poderes criminales que los superan ampliamente. Es posible que haya llegado la hora de replantear el mapa municipal de México: su fusión, ampliación, fortalecimiento, régimen de facultades, responsabilidades y derechos. México está obligado a examinar con toda seriedad la cuestión del federalismo, pieza esencial del Estado, que desde hace tiempo espera su reforma en un sentido democrático. Es una discusión de gran alcance que merece una mucha mayor atención en el futuro inmediato.
- 4] La impartición de justicia es otra área clave que no se resolverá con el conocido expediente de mayores presupuestos ni con la magia atribuida a los juicios orales. Es preciso decir, con todas sus letras, que hay una crisis en el corazón mismo del Estado de Derecho cuyos efectos ponen en un predicamento las aspiraciones de justicia y equidad de los ciudadanos mexicanos. La corrupción no es un mal menor, al contrario: condiciona el funcionamiento de las instituciones y agrava la precariedad de la convivencia social.
El poder judicial en su conjunto –especialmente el órgano rector, la Suprema Corte– tiene una gran responsabilidad en la tarea (compartida por el Legislativo) de asumir en lo inmediato los cambios que la gravedad de la situación les plantea, por ejemplo: los amparos solicitados por los criminales más señalados deben ser objeto de seguimiento por las instancias de supervisión, y no sólo por jueces aislados. Los juicios a los casos más graves deben cursar por trayectorias claras y perentorias, sin excusas administrativas. El caso Tlatlaya –para la justicia militar– debe ser ampliamente esclarecido y sobre todo, la aprehensión y el castigo a los responsables materiales de la masacre en Iguala es igualmente crucial para la credibilidad de cualquier otra iniciativa del Estado y del gobierno.
- 5] La pobreza y la desigualdad son el abono de la violencia endémica y del tránsito cada vez más expedito de la juventud hacia los mercados delincuenciales. Es imposible separar el atraso, la falta de crecimiento y de oportunidades, de la decisión de miles de mexicanos para enrolarse en el ejército criminal que ya existe y que hoy ha puesto en jaque al Estado en amplias zonas y segmentos del país. Ésta

es la coyuntura precisa para replantear seriamente el conjunto de programas sociales en los órdenes federal, local y municipal; actualizar los programas contra la pobreza extrema y contra el hambre y sobre todo, enviar un mensaje de cohesión social inequívoco. En este sentido, la propuesta para incrementar el salario mínimo cobra un especial significado y trascendencia. No sólo se ha demostrado su factibilidad macroeconómica (no generaría inflación, ni desempleo); no sólo ya ocurrió la liberación jurídica del salario mínimo en tanto mera referencia de precios y conceptos; sino que ahora, se erige como una oportunidad para que el Estado, los empresarios y los sindicatos construyen una demostración inequívoca de su compromiso con el país y la cohesión social.

Por su parte, la utopía conservadora que creyó viable la extinción por inercia y abandono al sistema de Normales y de Normales Rurales, ha mostrado su futilidad y ha dado un vuelco que requiere de urgente y total atención por parte de las autoridades educativas. Se ha vuelto especialmente apremiante generar alternativas, opciones innovadoras e incluyentes para el sistema de educación media superior y superior, de modo que el país esté en condiciones de dar cabida a más jóvenes, ofrecerles un tipo de tránsito vital significativo (más significativo que el desempleo, la degradación curricular o el crimen) y rutas de regularización suficientes y adecuadas a la multiplicación de la demanda en una sociedad que todavía cruza por la oportunidad de su bono demográfico.

- 6] El combate a la corrupción es la forma concreta que adquiere hoy, esa enorme exigencia contra la impunidad y por el Estado de Derecho. Pocas veces estuvo tan claramente inserta y con tal urgencia en la agenda nacional, una genuina reingeniería de la estructura de rendición de cuentas en todo el país, especialmente en los niveles primarios del Estado. La elaboración de otra forma de combatir la corrupción está madura, lo mismo en la academia que en la política, y no hay razones para seguir posponiéndola.

- 7] Crisis de representatividad, crisis administrativa y crisis en la capacidad de respuesta del gobierno, un cuadro perturbador que debería convocar a una discusión política amplia, acerca del régimen y la forma en que se organiza el poder público en el país. El presidencialismo, sus excesos, el personalismo que engendra y sus muchas trampas institucionales asociadas, muestran una y otra vez, que no cuentan con el instrumental ni con la capacidad para gestionar el tamaño de los problemas ni la pluralidad y diversidad real del país. A querer o no, nos enfrentamos a una crisis de nuestra democracia, de la izquierda, del régimen de partidos, del Estado de Derecho y de la política misma como actividad esencial para elaborar el interés público y encontrar las soluciones comunes. La reforma del poder público es el horizonte que puede encuadrar la discusión nacional de los siguientes meses.

EN RESUMEN

Estamos obligados a reformar todo lo que exige una situación inédita y ominosa, que ya lleva varios años. Desde el IETD no apostamos por el colapso, ni compartimos la peregrina idea de que “entre peor, mejor”. La movilización social debe ser un acicate para que cada uno de los eslabones que tienen que ver con la impartición de justicia sea revisado y eventualmente reformado. Estamos hablando de las policías, los ministerios públicos, los jueces, los reclusorios. No existe acto de magia que pueda resolver lo que tiene que hacerse con diagnósticos puntuales e iniciativas pertinentes.

Ante el pasmo de amplias zonas del poder político, la sucesión de reproches sin fin en que se involucran los partidos y la estupefacción que a menudo se convierte en desorientación de la sociedad activa, es urgente precisar un rumbo, hacer de las reformas –acicateadas por la pertinente movilización social– un método virtuoso y no recurso vergonzante y tener como mira central la reforma de las instituciones estatales.

Necesitamos renovar la conversación pública y darle un formato nuevo. Imaginamos un acuerdo, como la concurrencia de los poderes legítimos, las formaciones políticas y las organizaciones y los movimientos sociales que hoy han hecho patente su existencia, la vigencia de la denuncia y su voluntad de participación.

Iguala es la última estación de un problema de dimensiones inmensas, transnacional y de un enorme poder corruptor (el narcotráfico) cuyas consecuencias seguiremos viviendo dolorosamente en los años que vienen. Es una estación trágica y excepcional que exige respuestas también excepcionales, elaboradas democráticamente, dentro de las instituciones y tomando en cuenta ese México airado y participativo súbitamente iluminado desde la pequeña urbe del estado de Guerrero.

Abruptamente, en septiembre de 2014, se terminó la leyenda dorada según la cual la corrupción endémica es manejable y sus excesos son administrables. Nuestro ya viejo modelo económico (y mental) y sus reformas estelares, deben despertar y atreverse a mirar los fundamentos de su propia subsistencia: menos Estado, bajos salarios, burla a las regulaciones, desigualdad, posponiendo el bienestar de millones a las hipótesis y la buena suerte siempre ubicada en el futuro de las “reformas estructurales”.

Hasta mediados del año 2014, se suponía, estábamos dando pasos de gigante hacia nuestra definitiva modernización. Pero los más viejos problemas no resueltos, los problemas pospuestos siempre –violencia, corrupción, pobreza y desigualdad– nos precipitaron a las ruinas de un futuro, que no llegó.

Firman, por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática:

Ricardo Becerra, Raúl Trejo Delarbre, José Woldenberg, Adolfo Sánchez Rebolledo, Rolando Cordera, Enrique Florescano, Enrique Provencio, Fernando Escalante, Mauricio Merino, Pedro Salazar, Sergio López Ayllón, Blanca Guerra, Marta Lamas, Patricia Mercado, María Marván, Salomon Chertorivski, Julia Carabias, Leonardo Valdés Zurita, Jacqueline Peschard, Jaime Ros, Ariel Rodríguez Kuri, Rosa Elena Montes de Oca, Hortensia Santiago, Luz Elena

González, Luis Emilio Giménez Cacho, Antonio Avila, Natalia Saltalamacchia, Arturo Balderas, Adrián Acosta, Patricia Ortega, Jorge Javier Romero, Mariano Sánchez, Jorge Delvalle, Paula Sofía, Guadalupe Salmorán, Carlos Garza, Javier Reyes, Gustavo Gordillo de Anda, Jesús Galindo, Leonardo Lomelí, Christian García, Antonio Azuela, Paula Ramírez, Elsa Cadena, Federico Novelo, Maite Azuela, Clemente Ruíz Durán, Alfredo Popoca, Mariana Cordera, Enrique Contreras, César Hernández, Anamari Gomís, Rosaura Cadena, Fernando Arruti, Alejandra Betanzo, Virginia Pérez Cota, Rollin Kent, David Pantoja, María de los Angeles Pensado, Paloma Mora, María Cruz Mora, Guillermo Ejea, Blanca Acedo, Carolina Farías, Carlos Martínez, Rosa Rojas Paredes, Alejandra Zenzes, René Torres-Ruiz, Patricia Pensado, Manuel Vargas Mena, Jaime Trejo, Antonio Franco, Margarita Flores, Fabián González, Fabiola Navarro, Carlos Sánchez Mendoza, Jorge Bustillos Roqueñi, Miguel López, David Bernal, Juan Adolfo Montiel, José Martín Reyes, Agustín Castilla, Paul González, Enrique Contreras, Luis Salgado, Esperanza Carrasco, Javier Gil, Gabriela Becerra, Luis Olvera y Germán González-Dávila.

ÍNDICE

PREFACIO.	
EL LARGO PLAZO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA <i>por</i> RICARDO BECERRA	7
I. PARA UNA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA <i>por</i> LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO y ADRIÁN PÉREZ CORTÉS	11
NOTACIÓN GRÁFICA	30
INTERLUDIO 1. “TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA”. LA HISTORIA DE UN CONCEPTO <i>por</i> RICARDO BECERRA	31
II: INDICADORES ESENCIALES PARA EVALUAR <i>DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN</i> <i>por</i> LORENZO CÓRDOVA y JOSÉ WOLDENBERG	35
INTERLUDIO 2. LAS FEMINISTAS Y SU PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA <i>por</i> MARTA LAMAS	56
INTERLUDIO 3. LA MÍSTICA DE LA MAMPARA <i>por</i> FERNANDO ESCALANTE GONZALBO	61
INTERLUDIO 4. CLIENTELISMO Y COACCIÓN <i>por</i> MARIANO SÁNCHEZ TALANQUER	65
III. IMAGINACIÓN, VIOLENCIA Y CIUDADANÍA. EL TRÁNSITO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMBIO DE SIGLO <i>por</i> FERNANDO ESCALANTE GONZALBO	69
NOTACIÓN GRÁFICA	86
INTERLUDIO 5. CONSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA <i>por</i> SERGIO LÓPEZ AYLLÓN	87
INTERLUDIO 6. EL IDEAL FEDERALISTA <i>por</i> MAURICIO MERINO	92
IV. LA (IN)CULTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO <i>por</i> CIRO MURAYAMA	98
NOTACIÓN GRÁFICA	109
INTERLUDIO 7. POLÍTICA ECONÓMICA Y DEMOCRACIA <i>por</i> ROLANDO CORDERA CAMPOS	110

INTERLUDIO 8. UNA EXIGENCIA SOCIAL EN MARCHA: EL DERECHO A LA INFORMACIÓN <i>por</i> JACQUELINE PESCHARD	115
V. CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE UNA JOVEN DEMOCRACIA <i>por</i> ENRIQUE PROVENCIO	119
INTERLUDIO 9. VOTO Y CICLO ECONÓMICO <i>por</i> MARIANO SÁNCHEZ TALANQUER	127
VI. SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA EN MÉXICO: 1989-2015. <i>por</i> ADRIÁN FRANCO BARRIOS y JOSÉ GUILLERMO CASTILLO KOSCHNICK	131
NOTACIÓN GRÁFICA	149
INTERLUDIO 10. FONTANERÍA DEMOCRÁTICA <i>por</i> MAURICIO MERINO	150
VII: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA DEMOCRATIZACIÓN <i>por</i> RAÚL TREJO DELARBRE	156
NOTACIÓN GRÁFICA	183
INTERLUDIO 11. UNA ÉPOCA DE NINGUNEO <i>por</i> RICARDO BECERRA	184
RECAPITULACIÓN. LA DEMOCRACIA MEXICANA ¿COMENZAR DE CERO? <i>por</i> RICARDO BECERRA Y JOSÉ WOLDENBERG	188
CODA. MÉXICO: EN LAS RUINAS DEL FUTURO	205