



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



**CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

**CUADERNO NÚMERO 12**

# **LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO ANTE LOS DESAFÍOS DEL ENTORNO GLOBAL**

**FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA  
MANUEL AGUILERA GÓMEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**México**

**Septiembre de 2017**

**LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO  
ANTE LOS DESAFÍOS DEL  
ENTORNO GLOBAL**



## DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
**Secretario General**

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez  
**Secretario Administrativo**

Mtro. Javier de la Fuente Hernández  
**Secretario de Servicios  
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
**Director General  
de Comunicación Social**

---

**Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam  
**Coordinador**

Dr. Jorge Barajas Palomo  
**Secretario Técnico**

### **Comité Ejecutivo:**

Dr. Juan Alberto Adam Siade  
**Director de la Facultad  
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
**Secretario de Desarrollo  
Institucional**

Dra. Mónica González Contró  
**Abogada General**

Lic. Enrique Azuara Olascoaga  
**Contralor**

---

### **Comité Consultivo:**

Dr. Rolando Cordera Campos  
C.P. y Econ. José Ernesto  
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles  
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



## **CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 12

# **LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO ANTE LOS DESAFÍOS DEL ENTORNO GLOBAL**

**FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA  
MANUEL AGUILERA GÓMEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México

Septiembre de 2017

Primera edición, septiembre de 2017

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Contaduría y Administración  
Ciudad Universitaria  
([www.fca.unam.mx](http://www.fca.unam.mx))

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización  
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-1247-8

Impreso y hecho en México

# Índice

Presentación	9
DR. ALFREDO ADAM ADAM	
La gobernabilidad en México ante los desafíos del entorno global	13
FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA	
La fractura del pacto social: reflexiones en torno a la gobernabilidad en el México de nuestros días	39
MANUEL AGUILERA GÓMEZ	
Semblanza de los autores	67



## Presentación

La Universidad Nacional Autónoma de México hizo pública en enero de 2017 la Declaración **La UNAM por México**, en la que el Rector Doctor Enrique Graue Wiechers y los Directores de las Facultades, Institutos y titulares de todas las dependencias y órganos de nuestra Universidad nos exhortan a los universitarios, desde la amplia gama de investigaciones y estudios que generamos, así como a la sociedad en general, a buscar soluciones a uno de los mayores desafíos que México enfrenta en su historia contemporánea, ya que las actitudes y acciones del señor Donald Trump, como presidente de los Estados

Unidos de América, son contrarias a los principios del derecho internacional y amenazan la soberanía nacional y la autodeterminación del pueblo mexicano, además del grave daño que su actitud hostil está causando a los intereses de nuestros connacionales residentes en aquel país.

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) que reside en la Facultad de Contaduría y Administración convocó recientemente, en respuesta a tan urgente llamado, a un debate entre profesores y alumnos de los diversos programas de posgrado en torno al tema **“La gobernabilidad en México ante los desafíos del entorno global”**, e invitó a reconocidos investigadores de la UNAM a proponer ideas para discutir e intercambiar opiniones entre los participantes en el evento.

A nuestra invitación respondieron generosamente, entre otros distinguidos expertos, el licenciado en Derecho ex Embajador Francisco Suárez Dávila, miembro del Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo de la UNAM, PUED, y el economista

Manuel Aguilera Gómez, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de nuestra Universidad, ambos integrantes de la Academia Universitaria de Fiscalización del SUG con la calidad de miembros Académicos Fundadores.

Las ponencias de nuestros especialistas suscitaron, en efecto, la más nutrida intervención de los participantes en la discusión, y con su autorización y generosa revisión crítica ahora las ofrecemos en esta edición de la serie de cuadernos del SUG al interés de muchos estudiosos e interesados en continuar su análisis y en proponer soluciones. El ensayo de Francisco Suárez Dávila toma el título mismo de este cuaderno, que dio pie a la apertura del debate: “La gobernabilidad en México ante los desafíos del entorno global”; y Manuel Aguilera Gómez ha escrito el suyo bajo el enunciado “La fractura del pacto social: reflexiones en torno a la gobernabilidad en el México de nuestros días”.

La Declaración **La UNAM por México** concluye con el párrafo que en seguida transcribimos para

destacar que, en el marco de los objetivos del SUG de promover estudios sobre gobernabilidad hacia el desarrollo económico, social e institucional equitativo y duradero, nos disponemos a seguir trabajando en esa misma línea y bajo el espíritu de su llamado: *Es urgente superar la emergencia, sentar las bases de una estrategia de largo plazo para reducir la pobreza y la desigualdad, así como fortalecer la cohesión social y el respeto a los derechos humanos. Esa es la mejor forma de construir un país más fuerte y menos vulnerable a situaciones como la que hoy enfrentamos.*

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización

# La gobernabilidad en México ante los desafíos del entorno global

Francisco Suárez Dávila

SUMARIO: Introducción; Gobernabilidad, Gobernanza, Gobernación; La ingobernabilidad en México: *En lo político; En lo económico; En lo social*; El entorno y los retos externos; Retos a la gobernabilidad interna proveniente del exterior; La gobernabilidad para 2018.

## INTRODUCCIÓN

El presente ensayo aborda uno de los retos más importantes que enfrenta el país. Se combinan por una parte las más serias amenazas del exterior, no sólo las que

proviene del gobierno de Trump, sino de todas las transformaciones que están ocurriendo en un mundo convulso dentro de un verdadero cambio de época y, por otra parte, que deben enfrentarse en un momento de gran debilitamiento de la gobernación interna y de nuestra cohesión social. El punto de partida, como lo reconocen muchos prestigiados analistas de nuestra coyuntura, es que hay un deterioro evidente de la gobernabilidad.

#### GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA, GOBERNACIÓN

Primero, algunos comentarios sobre los conceptos básicos. Se manejan a veces casi indistintamente los conceptos de “gobernación”, “gobernabilidad”, y una idea de moda, “la gobernanza”. Éste es un concepto más amplio, posiblemente más moderno en términos de la evolución de la política y la ciencia política, que se ha definido como “el proceso de gobernar, ya sea realizado por el gobierno, el mercado o las redes

sociales (los *networks*)”. El Banco Mundial da una definición más precisa, “como las instituciones y tradiciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, incluye: a) el proceso mediante el cual los gobiernos son designados, supervisados y reemplazados; b) la capacidad del gobierno para formular y ejecutar eficazmente las políticas adecuadas, y c) el respeto del Estado y la ciudadanía hacia las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos, que incluye el estado de derecho y el control de la corrupción”. El propio Banco Mundial<sup>1</sup> ha diseñado indicadores comparativos a nivel mundial en torno a los conceptos de su definición:

- 1) voz ciudadana y rendición de cuentas;
- 2) estabilidad política y ausencia de violencia;
- 3) efectividad gubernamental;
- 4) calidad regulatoria;

<sup>1</sup> World Bank Development Research Group (Septiembre 2010) *Worldwide Governance Indicators, Methodology & Analytical Issues*, Washington, D.C., p. 3.

- 5) estado de derecho;
- 6) control de la corrupción.

En las evaluaciones que el propio Banco Mundial ha realizado en diversos países con base en estos indicadores, nuestras calificaciones son muy bajas. Pero debe reconocerse que el concepto general es de carácter positivo y está orientado a formular políticas; sin embargo, el *Diccionario de política* de Norberto Bobbio, al definir “governabilidad”, establece que se usa con más frecuencia el término opuesto de “ingovernabilidad”.<sup>2</sup>

Voy a proceder primero a hacer una evaluación de lo que, a mi juicio, son elementos o tendencias de ingovernabilidad en México; luego, las amenazas externas que se ciernen sobre ellas, para, finalmente, establecer algunos elementos que podrían fortalecer nuestra “governabilidad o la “governanza”.

<sup>2</sup> N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (1983) *Diccionario de política*, México: Siglo XXI Ediciones.

## LA INGOBERNABILIDAD EN MÉXICO

Me refiero en seguida a los aspectos de ingobernabilidad en sus dimensiones internas políticas, económicas y sociales, y al respecto recomiendo la lectura del magnífico documento que ha elaborado la empresa GEA dirigida por Jesús Reyes Heróles (disponible en internet), que aporta valiosos elementos, algunos de los cuales sirven de base para mi análisis.<sup>3</sup>

### *Ingobernabilidad en lo político.*

- 1) Un elemento fundamental es el actual desprestigio del gobierno, de los partidos políticos, del poder legislativo y, en general, de las élites dirigentes. Sintomático es que el propio Presidente tiene uno

<sup>3</sup> GEA (Abril de 2017) “La Gobernabilidad en México al quinto año de gobierno de Peña Nieto” y, Reyes Heróles, Jesús (Abril 6 de 2017) “Revolución contra la Gobernabilidad”, *El Universal*.

de los más bajos indicadores históricos de aceptación social, abajo del 20%.

- 2) El país carece actualmente de una visión y un rumbo estratégico. Las únicas “asideras” son los éxitos iniciales del Pacto por México y las reformas estructurales y la “estabilidad macroeconómica”. Las primeras están ya muy desgastadas y, la segunda, en entredicho.
- 3) Hay una abierta incapacidad de resolver los problemas centrales, la impunidad vinculada con la corrupción y la violencia e inseguridad, cuyos índices aumentan.
- 4) La corrupción es una de las principales amenazas contra la gobernabilidad. Es un récord histórico que haya “cuatro gobernadores purgando penas de cárcel, nueve enfrentan procesos penales y dieciséis están siendo investigados”.<sup>4</sup>

El muy comentado sistema anticorrupción se propone con tal complejidad de estructuras,

<sup>4</sup> Estudio GEA, *Ibid.*

que parece casi diseñado para que no opere. En cambio, se ha retrasado el sustento legal y la designación de su elemento esencial, un Procurador Anticorrupción fuerte e independiente.

- 5) La corrupción y la impunidad están ligadas a las grandes deficiencias del sistema de procuración e impartición de justicia. El conjunto significa un serio deterioro del estado de derecho en todas sus manifestaciones; derechos de propiedad, cumplimiento de contratos, criminalidad y falta de un sistema policiaco mínimamente confiable.

Es en estos rubros donde recibimos las más bajas calificaciones en los índices mundiales, casi cerca de estados fallidos o de gran subdesarrollo.

- 6) Los indicadores de violencia e inseguridad, se han deteriorado notoriamente en estos últimos meses. En homicidios dolosos, en el primer trimestre (aproximadamente 3,000) se alcanzan los niveles más altos de su anterior pico en 2011. Es cierto que tienen incidencia muy desigual por estados, pero se ha extendido y ponen en grave riesgo a las

zonas turísticas. Los “homicidios” han crecido en 25 de 32 entidades.<sup>5</sup> No se ha podido enfrentar el fenómeno de fragmentación y lucha entre los cárteles, cuando se aprehende o matan al líder. Un estudio reciente del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres ubica la violencia en México (23,000 homicidios) en segundo lugar, sólo después de Siria, país en guerra civil.

- 7) No se ejerce adecuadamente uno de los principales sustentos del Estado, su monopolio del uso de la fuerza; en cambio, ha habido una pérdida de control soberano de zonas del territorio nacional. No se ha podido resolver el problema de establecer una estructura eficaz de policías federales y estatales, que empiecen a resolver el problema de inseguridad para sacar a las fuerzas armadas de las calles. Los casos de mayor ineficacia legislativa se dan en las leyes en materia de corrupción y la Ley de Seguridad Nacional.

<sup>5</sup> Estudio GEA, *Ibid.*

- 8) Tenemos las situaciones más graves que bordan en la ingobernabilidad en estados (y muchos municipios) como Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Nayarit, entre otros, que se aproximan al concepto de Estados fallidos o narco-estados.
- 9) El sistema electoral, muy costoso, aunque ha tenido resultados razonablemente satisfactorios.

*Ingobernabilidad en lo económico.*

- 1) El país ha estado inmerso durante varias décadas en que la política económica privilegia la estabilidad de precios y la financiera, y no el crecimiento. Por ello he denominado al modelo como el de “estancamiento estabilizador”. Sí ha habido relativamente baja inflación, pero con tasas extremadamente mediocres de crecimiento en torno al 2%, claramente insuficiente para generar empleo

y bienestar. Nuestra estimación de crecer en 2017, cerca del 2%, demuestra esta carencia.

- 2) Un elemento básico de gobernabilidad es el estado de las finanzas públicas. Ésta sustenta la capacidad del Estado para satisfacer las demandas de los ciudadanos, su incapacidad desemboca en muchos casos en una crisis financiera, como ahora se ha dado en Grecia o Brasil.

Este gobierno desaprovechó el auge del precio del petróleo e incrementó el gasto corriente; se deterioró el déficit público general; se incurrió en un déficit primario, que implica que se endeudó para pagar deuda; ha aumentado el coeficiente de la deuda de alrededor de 30% en 2010, a casi 50% del PIB en 2016.

En los últimos meses se ha hecho un esfuerzo de ajuste, que se traduce en una mejoría en el primer bimestre en varios indicadores: la recaudación sí aumentó en un insólito 3% del PIB, particularmente en el ISR y, a través del IEPS sobre las gasolinas, que ha sido un IVA disfrazado

recaudatorio y, “San Banxico” que aporta más de \$300,000 millones por las ganancias cambiarias provenientes de las reservas internacionales. Efecto de una sola vez y con características “contables”.

Pero el margen de maniobra es muy limitado hacia el futuro.

- 3) El federalismo fiscal se ha convertido en un feudalismo fiscal incontrolado. Reciben los estados (por participaciones y aportaciones) el 60% del PEF con poca rendición de cuentas, lo cual lo hace de esta malograda institución una de las principales fuentes de corrupción en estados y municipios.
- 4) Los recortes han incidido sobre la inversión pública que lleva a tasas de crecimiento negativas por cuatro años y tiene los niveles más bajos en décadas. Consecuentemente la inversión en infraestructura es proporcionalmente de las más inferiores de América Latina. Ésta, a su vez, es otra de las fuentes principales de corrupción.

- 5) Tenemos un “modelo de crecimiento sustentado en las exportaciones, que no genera crecimiento”. Ello sucede porque, con excepciones, hemos generado una economía de enclave, una gran maquiladora, hay cadenas productivas hacia afuera, pero no hacia adentro y, el contenido local es muy bajo. Ello sucede, entre otras razones, porque desde el TLCAN cancelamos la alternativa de una política industrial moderna.
- 6) Las reformas estructurales han sufrido un proceso de desgaste. Las más importantes fueron la energética, la de telecomunicaciones y la educación. Las inversiones petroleras tardarán años en rendir frutos; algún avance hay en generación de energía eléctrica. Entre tanto, PEMEX está disminuido financieramente y productivamente. Con la caída de la producción y los problemas en las refinerías y los despidos, las zonas petroleras son azotadas por una aguda depresión económica y social peligrosa. Importamos la mitad de las gasolinas. El gasolinazo desacreditó una reforma que prometía

- precios más bajos. Tenemos el absurdo precio flexible que parece un tipo de cambio petrolero.
- 7) La banca de desarrollo se ha convertido en “la banca del subdesarrollo” y, la banca comercial, que genera grandes utilidades, se especializa en créditos, a veces leoninos, al consumo y sí, positivamente, a la vivienda, pero con poco financiamiento a los sectores productivos. El sistema de Afores, gran fuente potencial de ahorro, igualmente no financian montos suficientes en proyectos de largo plazo y sin reformas, cubrirán sólo una tercera parte de los ingresos del trabajador en el momento de retiro.

### *Ingobernabilidad en lo social*

- 1) Tenemos una cobertura insuficiente de los servicios de salud y seguridad social (60%). La educación es de muy baja calidad, a pesar de que se gasta lo que Corea >6% del PIB. Estamos en los últimos

lugares de las pruebas PISA de la OCDE, que mide habilidades básicas de los niños, comprensión de la lectura, matemáticas, ciencias. No se logra invertir en investigación científica, ni siquiera la meta mínima del 1% del PIB.

- 2) México tiene uno de los mayores indicadores de desigualdad del mundo, el 20% más rico detenta el 60% del ingreso y, el 20% más pobre, el 4%. La mitad de la población está en condiciones de pobreza, el 20%, pobreza extrema. Somos “medio país”.
- 3) Los salarios reales no crecen desde la década de los 80, mucho menos que la productividad. Como proporción del ingreso nacional, la masa salarial representaba en 1980 el 42%, ahora el 27%; en los países avanzados es alrededor del 65%.
- 4) El ingreso está muy mal distribuido regionalmente. Algunos Estados llamados “TLCAN” del norte con tasas de crecimiento asiático y los muy rezagados del sur-sureste, que plantea riesgos de brotes sociales, como ya los ha habido.

## EL ENTORNO Y LOS RETOS EXTERNOS

A nivel mundial nos enfrentamos a un cambio de época, con profundas transformaciones, una verdadera encrucijada histórica que encierra grandes retos y riesgos. Se está derrumbando el orden internacional de la postguerra, sustentado en el libre movimiento de bienes, capitales y personas, y en procesos de integración regional. Su impulsor histórico, Estados Unidos, elimina ahora de los compromisos del G-20, la no adopción de mayores medidas proteccionistas.

Esta crisis provoca grandes tensiones políticas y sociales: el desprestigio de las clases dirigentes, gobiernos, partidos políticos tradicionales, el auge de movimientos populistas y *antisistémicos*, de derecha e izquierda; flujos migratorios desestabilizadores; racismos y nacionalismos; zonas de conflicto; choques de civilizaciones, el surgimiento de hombres fuertes autoritarios, como Putin, Xi y Erdogan. Los síntomas son Brexit, las elecciones francesas, en que se derrumban los dos partidos tradicionales, el gaullista

y el socialista; y cerca de nosotros, Trump, el presidente de la mayor potencia, nuestro vecino, no es parte de la solución, como lo fue Roosevelt en la década de los 30, sino del problema.

RETOS A LA GOBERNABILIDAD INTERNA  
PROVENIENTE DEL EXTERIOR

Para México el reto inmediato es que Trump nos ha convertido en el gran “chivo expiatorio” de algunos de los males, como lo fueron los judíos de Alemania de Hitler. Esto implica políticas antiinmigrantes y antimexicanos, sus principales manifestaciones son millones de deportaciones, el proyecto de construcción de un muro y la posibilidad de gravar u obstaculizar las remesas. En materia comercial, su objetivo es reducir o eliminar el superávit comercial que tenemos con ellos (US\$60,000 millones), lo cual significa un porcentaje alto de nuestro PIB: serio problema de ajuste para México.

Estas amenazas externas provocan incertidumbre, las cuales han afectado la depreciación del tipo de cambio y la reducción de las inversiones. Trump reitera que si no hay una negociación que logre un “comercio justo”, puede derogar el TLCAN, como ya lo hizo con el PTT.

Por el momento se ha producido un diálogo negociador con el gabinete norteamericano, que se ha venido conformando: los Secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Comercio, Defensa y Seguridad Nacional, funcionarios con cierta sensatez, fruto de la experiencia profesional. Esto ha calmado las “aguas”, pero hay tormentas intermitentes imprevisibles. Por otra parte, Trump ha puesto muchas “papas en el horno”, que lo tienen ocupado: el rechazo de Obama Care, Siria, Corea, los Rusia Gates, la reforma fiscal y el presupuesto.

El borrador de carta que envió la oficina del Representante para Negociaciones de Comerciales, plantea que quieren revisar prácticamente todo el TLCAN, no como parecía originariamente, sólo

temas básicos, como reglas de origen y mecanismos de solución de controversias. Ya finalmente ratificó el Senado al Representante, el señor Lighthizer, con reputación de conocedor del tema, pero “halcón”. Si es así, esta negociación difícilmente se concluirá para finales de año. Ello quiere decir que se estará negociando en plena campaña presidencial mexicana; también en Estados Unidos hay elecciones legislativas. Puede durar hasta el nuevo gobierno.

No debemos correr prisa para lograr “un mal acuerdo” porque beneficie candidaturas presidenciales. Mientras duren las negociaciones, el TLCAN actual sigue vigente. Ya hay definiciones por varios actores mexicanos que han dicho, que si las propuestas americanas no son aceptables, México puede salirse del TLCAN. Nos vamos a las reglas de la OMC, que significan aranceles de poca monta. Por otra parte, un conflicto mundial bélico o comercial que genere la salida de Estados Unidos de la OMC significa otra gran depresión mundial de grandes proporciones, como en la década de los 30.

México tiene fortalezas en la negociación. Sin duda, el gran comercio con muchos estados como Texas, que somos primero o segundo cliente; peso determinante en el comercio agrícola o, en algunas cadenas productivas industriales, como la automotriz. Sin embargo, también vulnerabilidades: gas, gasolinas y granos. La única forma de concluir pronto un Acuerdo favorable, sería negociar sólo lo básico del TLCAN, incorporarle acuerdos complementarios en temas nuevos, como comercio electrónico, energía, telecomunicaciones, mucho de lo que ya se negoció en el TPP. Debemos insistir en una negociación trilateral y trabajar con Canadá para balancear posiciones de Estados Unidos. Ya vio que también está en la mira de Trump (lácteos y madera). No nos conviene fragmentarlo en dos acuerdos bilaterales. Debemos evitar una guerra comercial dañina para todos.

Todo esto incide para introducir mayores incertidumbres sobre la frágil gobernabilidad mexicana.

LA GOBERNABILIDAD PARA 2018

Del análisis anterior se puede concluir lo siguiente, con muchas incertidumbres:

a. Situación externa.

- 1) La economía internacional da señales de cierta recuperación, que podría ser afectada por un conflicto bélico, una crisis política o económica de algún país o región, como en la frágil Unión Europea.
- 2) La relación con el gobierno de Estados Unidos, por su carácter errático, siempre representará riesgo de incertidumbre y causas de volatilidad. Lo más peligroso sería un impuesto agresivo contra las importaciones, como el *Border Adjustment Tax* o cualquier amenaza de introducir aranceles, que nos obligue a poner medidas recíprocas, retaliativas.
- 3) Derogación del TLC por cualquiera de las partes no es dramático, pero sí genera incertidumbres.

b. Gobernabilidad interna

- 1) La economía con comportamiento mediocre, en términos de crecimiento, puede mantenerse con un sistema de finanzas públicas en razonable equilibrio, evitando que nos bajen la calificación las calificadoras, pero es una situación frágil. No se vislumbra una crisis financiera o de ingobernabilidad económica, pero tendremos al cambio de gobierno una “economía prendida con alfileres”.
- 2) Habrá las incertidumbres propias del proceso electoral. Ello incidirá sobre la volatilidad del tipo de cambio y los precios.
- 3) Hay dos fuentes de “gangrena” que poco a poco van minando la salud del cuerpo político y social, y la legitimidad del gobierno y su capacidad de gobernar: en primer lugar, la corrupción y la impunidad.
- 4) En segundo, la fuerza creciente del crimen organizado, la violencia y la inseguridad, y la incapacidad del gobierno para frenarla,

perdiendo el control de partes del territorio. El creciente flujo de heroína que cruza la frontera puede provocar una mayor intervención de Estados Unidos.

- 5) Otra gran amenaza para la gobernabilidad es la alta probabilidad de una elección muy fragmentada entre partidos y candidatos que produzca un Presidente con poco porcentaje de voto y legitimidad, y una representación minoritaria en el congreso. El sistema presidencial actual se ha vuelto disfuncional. Debería definirse con celeridad un marco jurídico para permitir coaliciones de gobierno hacia formales o de facto.
- 6) Cualquier gobierno se iniciará con poco margen de maniobra en lo económico, en lo político, en lo social y en lo internacional. Deberá actuar con liderazgo, con rectitud, trazando un plan de ruta consensado, que genere confianza. Debe integrar algo cercano a “un gobierno de unidad nacional”.

- 7) Habrá que reconocer que podemos estar ante el fin o la decadencia del neoliberalismo y sus pilares, la obsesión con la estabilidad financiera, el libre comercio a ultranza, la austerocracia fiscal y la desregulación de la banca. Nuestro gobierno permanece anclado en ese pasado cuando el mundo está cambiando y rectificando.
- 8) Se requiere “replantear la política económica” en una nueva dirección: otorgar el lugar prioritario al crecimiento económico, no a la estabilidad; una mayor inversión en infraestructura, no el despilfarro en gasto corriente; un proceso de industrialización basado en el mercado interno y las exportaciones competitivas, no en más tratados de apertura comercial indiscriminada.

Se va a requerir una reforma fiscal integral. En materia de gasto, sólo se da eficazmente por la compactación de las estructuras del Estado, eliminando secretarías, subsecretarías

y, desde luego, un exceso de comisiones autónomas muy caras, capturadas por intereses o cuotas de partido. En materia tributaria, explorar, actuar en todos los impuestos del menú: mayor progresividad de los ISR-personas físicas o la simplicidad de impuesto tasa básica (“flat tax”), bajar ISR-empresas, explorar un impuesto sobre transacciones financieras, que generó para países del cono sur, 1% del PIB. Eliminar la proliferación de programas asistenciales y clientelares; concentrar el esfuerzo en grandes políticas. Una es reforma a la seguridad social universal, logrando convergencia de actuales sistemas; reforma al sistema de pensiones con aumento de cuotas, como lo acaba de hacer Perú, o la idea del “ingreso básico”, que se debate en todo el mundo.

Impulso a una educación de calidad, que nos lleve a la sociedad del conocimiento, dándole especial prioridad a la educación

técnica media superior y superior, a la inversión en tecnología e innovación. Esto va de la mano con fortalecer el estado de derecho. Algunas de estas ideas están planteadas en un documento elaborado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM.

Esperemos que no continúe aumentando la conflictiva social o no se den “brotos serios” provocados por la evidente “rabia social”. El escenario parece ser de una “gangrena” que va minando la salud del cuerpo social, político y económico, que nadie detiene. Puede ganarse tiempo frente a problemas, a través de parches, manteniendo el actual “estancamiento”. Pero, cualquiera que sea el nuevo gobierno, le espera un reto titánico. La sociedad civil y la academia tienen la alta responsabilidad para generar ideas y propuestas viables y crear un programa renovador, que sirva para quien quiera que gane las elecciones. De allí la utilidad de seminarios universitarios como éste.

Después de estos escenarios, un tanto deprimentes, concluyo, en términos positivos, en este entorno de la Facultad de Contaduría y Administración, con una cita de un libro que obtuve, recientemente escrito por un historiador económico, Soll: “*The Reckoning*” (el Ajuste de Cuentas), dedicado a la fundamentación en la historia de 7 siglos que, “*la contabilidad efectiva y la rendición de cuentas política hacen la diferencia entre el auge de una sociedad y su decadencia*”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Soll, Jacob (2014) *The Reckoning, Financial Accountability and the Rise and Fall of Nations*, Basic Books, New York.

# La fractura del pacto social: reflexiones en torno a la gobernabilidad en el México de nuestros días

Manuel Aguilera Gómez

SUMARIO: Experiencias generales; El caso mexicano; La filosofía neoliberal; El Estado Mínimo en México; Los saldos de la nueva orientación; La trampa de la ingobernabilidad; Las crisis políticas sin opciones ideológicas; Cohesión social ¿sin ideología?

## EXPERIENCIAS GENERALES

Esta presentación se inicia con una definición clásica: los componentes básicos del Estado son la población,

el territorio, el gobierno y la soberanía. Si bien los tratadistas especializados en la Teoría del Estado encuadran sus reflexiones, principalmente, en la experiencia europea, establecen categorías de análisis aplicables a todas las formaciones sociales. Coinciden en que los individuos son libres por naturaleza.<sup>1</sup> Sin embargo, gradualmente fueron aceptando renunciar en parte a este derecho inalienable, subordinándose —a extremos de servidumbre— a un ente político provisto de la fuerza necesaria para garantizar su vida y sus patrimonios familiares.

En rigor, el surgimiento del Estado moderno entraña el compromiso de erigirse en protector de las familias, en defensor de las vidas y de los patrimonios de los miembros de la sociedad. El bienestar común es tarea impensable sin la presencia del Estado.

<sup>1</sup> Herman Heller. (1955) *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica; Georg Jellinek en Héctor González Uribe (1999) *Teoría política* Ed. Porrúa, México; Max Weber (2012). *Sociología del poder: los tipos de dominación*, Madrid: Ed. Alianza.

Con la eclosión de un nuevo sistema de producción —fundado en la contratación voluntaria de la fuerza de trabajo— surge el Estado Nacional propio del capitalismo, con acotaciones pactadas en lo concerniente a su relación con la sociedad.<sup>2</sup> Aparece un contrato social encarnado bajo la forma de una Constitución que establece las bases de la gobernabilidad: los derechos de los gobernados y las obligaciones de los gobernantes. Se instituye el principio de la división de poderes: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. En el mundo de las monarquías, se implantan sistemas de gobierno parlamentario; en otros países se fundó el sistema republicano-presidencialista.

En los casos en que el gobierno ha sido electo al amparo de las banderas de la social democracia, la sociedad adoptó el Estado del Bienestar donde el gobierno asume la responsabilidad de implantar la seguridad social universal y brindar a la sociedad el seguro del

<sup>2</sup> Véase: Louis Althusser, (1969) *Fundamentos ideológicos del Estado*. México: Ed. Siglo XXI.

desempleo; a cambio, la sociedad acepta transferir al gobierno una parte considerable del PIB bajo la forma de impuestos elevados, en la escala necesaria para que el Estado pueda cumplir sus compromisos.

### EL CASO MEXICANO

Las fuerzas políticas involucradas en el proceso revolucionario iniciado en 1910 se propusieron lograr la pacificación del país mediante un arreglo político-electoral durante la convención de Aguascalientes; sin embargo fracasaron. Dos años después, en 1917, se funda la Tercera República mediante un pacto político y contrato social plasmado en la Constitución. Este ordenamiento no fue contemplado sólo como un gran marco jurídico, sino era, sobre todo, un pacto de las fuerzas militantes para instaurar un orden social sujeto a reglas conducentes a brindar a las familias mayor seguridad en sus patrimonios, mayor acceso a la propiedad rural mediante un programa masivo de

redistribución de la propiedad de la tierra rural, un sistema educativo accesible a todos los estratos sociales, normas legales para protección a los empleos mediante reglas en las relaciones de asalariados y patronos, la separación del Estado y la Iglesia y, en suma, crear un gobierno obligado a defender la soberanía sobre el patrimonio nacional y comprometido con el desarrollo de las capacidades productivas de la Nación. Por tanto, ese pacto social asume la jerarquía de mandato para los gobiernos instaurados conforme a las normas propias de un sistema republicano-presidencialista-federal. Su responsabilidad suprema radicaba en desempeñar un papel protagónico en el desenvolvimiento económico de la República. En rigor, estatuyó el Estado Benefactor<sup>3</sup> dotado de atribuciones suficientes para hacer cumplir los derechos sociales que por primera vez aparecían claramente establecidos en un contrato social.

<sup>3</sup> Pastor Rouaix. (1946). *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. México: Gobierno del Estado de Puebla, Puebla.

La Constitución se convirtió en un programa de acción de cumplimiento obligatorio para el Estado. Fue la guía principal en la conducción del gobierno a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas hasta el gobierno de José López Portillo.

#### LA FILOSOFÍA NEOLIBERAL

En los claustros académicos de las universidades estadounidenses y en las oficinas influyentes de los corporativos financieros internacionales empezaron a propalarse las ideas opuestas al estado “intervencionista” y postularon el Estado Neoliberal cuya función fundamental radica en garantizar a los ciudadanos el pleno disfrute de sus derechos y limitar las funciones de autoridad.<sup>4</sup> Se proclama el nacimiento del “Estado

<sup>4</sup> Milton Friedman, (1966) *Capitalismo y libertad*. Ediciones Rialp España; George Reissman.(1998), *Capitalism: a Treatise on Economics*. James Books. Ottawa, Canadá; Ludwig Von Mises. (2001) *Crítica del intervencionismo: El mito de la*

Mínimo” desprovisto de toda capacidad para actuar en el terreno de la economía, porque esa regulación debe ser obra de las fuerzas del mercado, y sus funciones centrales deben estar relacionadas con el Estado Policia postuladas hace tres siglos por Adam Smith. Uno de los voceros más preclaros de esta línea de pensamiento, George Reisman lo define en los siguientes términos:

Nosotros queremos una sociedad en la que el papel del gobierno se limite a la protección de los derechos individuales y en la que, por lo tanto, el gobierno use la fuerza sólo en defensa y vindicación contra el inicio de la violencia. Queremos una sociedad en la que los derechos de propiedad sean reconocidos como uno de los principales derechos humanos; una sociedad en la que nadie haya de sufrir debido a su éxito por la envidia de los demás; una sociedad en

---

*Tercera Vía.* Madrid: Unión Editorial; Robert Nozik. *Anarquía, Estado y Utopía.* México: FCE.

la que toda la tierra, recursos naturales y otros medios de producción sean de propiedad privada. En tal sociedad, el tamaño del gobierno sería menos de la décima parte del que es ahora en términos de gasto público. La mayor parte del Estado, tal como existe ahora, sería eliminado: virtualmente todas las agencias estatales y departamentos con las excepciones de defensa, interior, justicia y tesoro. Permanecería sólo un poder ejecutivo radicalmente reducido y unos poderes legislativo y judicial con facultades igualmente disminuidas. Al ciudadano respetuoso con las leyes de tal sociedad, el gobierno le parecería esencialmente un “vigilante nocturno”, obediente y callado, haciendo sus rondas asignadas para que la ciudadanía pudiera descansar con la seguridad de que sus personas y propiedades estaban libres de agresión. Sólo en las vidas de los criminales comunes y estados extranjeros agresores, se haría notar la presencia del gobierno.

Las ideas neoliberales en torno al Estado Mínimo guardan cierta analogía conceptual con el anarquismo. Si bien los liberales no se proponen la desaparición del Estado, aspiran a reducirlo sensiblemente y a minimizar sus funciones y responsabilidades. En efecto, con la excusa de “adelgazar el Estado Obeso”, los postulantes de esta corriente de pensamiento proponen la eliminación de todas las instituciones de fomento para que el desarrollo sea producto “natural” de la interacción de las fuerzas del mercado; repudian las políticas a favor de la justicia social (más allá de la simple contención social) porque las juzgan inspiradas en la envidia de las personas pobres, hacia quienes han logrado acumular fortunas gracias a su esfuerzo personal; si bien no contradicen el principio weberiano de la legitimidad del Estado en el uso de la fuerza, sólo la justifican en casos de violencia social extrema que pongan en riesgo la libertad de las personas.

## EL ESTADO MÍNIMO EN MÉXICO

En sus memorias publicadas bajo el título *El cambio de rumbo*,<sup>5</sup> el ex presidente Miguel de la Madrid explica el viraje hacia un nuevo papel para el Estado mexicano, el abandono del contrato social contemplado en la Constitución. En efecto, atrapado en conflictos políticos y sociales de diversa índole, al interior de ese gobierno comenzaron a cobrar vigencia las ideas neoliberales y con ellas la abdicación y rechazo a los referentes fundamentales del pacto social plasmado en la Constitución. La elite gobernante empezó a minar los cimientos de papel rector de la actividad económica mediante el debilitamiento del Banco de México: se redujeron sensiblemente sus facultades regulatorias y se cedió a la Banca de Inversión la posibilidad de financiar el abultadísimo déficit público mediante la colocación de valores gubernamentales, confiriéndoles a las Casas de Bolsa la opción de fijar

<sup>5</sup> Miguel de la Madrid. (2004) *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988*. México: F.C.E.

las tasas de interés, hasta que en 1993 se le confirió al Banco Central el carácter de órgano autónomo cuya función única consistiría en promover la estabilidad de precios, incluyendo la de las monedas foráneas. Esta autonomía —constitucionalmente cuestionable— lo ha despojado de sus funciones de coadyuvante del desarrollo económico nacional. El Banco Central se fue desprendiendo de todos los fondos de fomento para el sector agropecuario, la vivienda, el turismo y las exportaciones. Y con motivo de la privatización bancaria, también fue relevado de su función de actuar como garante de los depósitos de los ahorradores en la banca comercial.

Con objeto de actuar como regulador del mercado de divisas, el Banco ha venido acumulando cuantiosas reservas. No existe argumento alguno para niveles tan altos porque entrañan un costo financiero descomunal. En efecto, el Banxico capta el ahorro externo principalmente mediante la emisión valores gubernamentales denominados en pesos, liquidables a plazos que oscilan entre 28 y 365 días. Los fondos

internacionales de inversión los adquieren movidos por la alta tasa de interés que pagan, al tiempo que pueden adquirir primas de riesgo cambiario y recibir un rendimiento del orden del 6% anual, mucho más alto al prevaliente en su país de origen. Por esta vía, el gobierno mexicano ha captado poco más de 150 mil millones de dólares, es decir, alrededor del 80% del monto de la Reserva. Pero Banxico no guarda estos recursos en sus bóvedas; los coloca en el mercado internacional a tasas de interés del orden del 2%. ¿Quién paga la demencial diferencia entre ambas operaciones? Naturalmente son pérdidas cargadas a las finanzas nacionales.

Con objeto de apoyar a la Secretaría de Hacienda, el Banco le otorga un dividendo anual resultante de las operaciones cambiarias. En efecto, se entrega a la Secretaría de Hacienda las ganancias cambiarias resultantes no solo de las operaciones de compraventa de divisas sino de la revaluación (en pesos) de las reservas en moneda extranjera. Es una política por todos conceptos cuestionable.

En el curso de una década se fue enajenando el patrimonio de la nación: ferrocarriles, puertos, marina mercante, compañías de aviación, empresas siderúrgicas, ingenios azucareros, plantas procesadoras de productos agrícolas y de insumos agrícolas, fábricas de autos, de tractores y de maquinaria pesada, plantas automotrices, la banca comercial y empresas de seguros, la cadena hotelera más importante del país y, recientemente, las empresas energéticas.

Además, el nuevo paradigma se propuso anular el papel del Estado en la vida económica, priorizar la extracción del petróleo (con fines fiscales) y enajenar los activos patrimoniales de la Nación. Tales fueron los objetivos centrales de una filosofía económica sintetizada en la expresión el “mejor gobierno es el que no interfiere con las fuerzas del mercado”. En ese marco, se fueron abrogando las responsabilidades públicas relacionadas con el fomento económico y eliminando sus instrumentos de promoción al crecimiento. Debilitado en su poder, el gobierno pronto se mostró incapaz de cumplir con su obligación fundacional de

brindar seguridad a las vidas y patrimonios de los gobernados. Este progresivo deterioro del poder del Estado, repercutió de manera primordial en el debilitamiento del Presidente, titular del Ejecutivo. Transitamos del presidente omnipotente a un ejecutivo minusválido. En esa circunstancia se fue perdiendo la confianza en el Poder Ejecutivo y la democracia entró en su fase de desencanto creciente, desilusión compartida por la mayoría de América Latina.

De esta manera se fueron sembrando las semillas de un Estado Fallido, premonición que se ha convertido en una rampante realidad en diversas regiones del país.

#### LOS SALDOS DE LA NUEVA ORIENTACIÓN

El nuevo modelo de gobierno y de política económica ¿han sido satisfactorios para el país, para las familias? La comparación entre dos periodos puede ayudar a comprender el saldo del viraje político. Durante la

etapa de 48 años, de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40) hasta la de José López Portillo (1976-82), el PIB nacional se multiplicó por 17; en la etapa del neoliberalismo, de Miguel de la Madrid (1983-1988) hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto, el PIB aumentó apenas al doble en 35 años. Es evidente la mediocridad del crecimiento económico nacional en los lustros recientes.

Suele afirmarse que, en compensación del lento crecimiento, se ha logrado avanzar en una etapa de estabilidad monetaria. Veamos la veracidad de esta afirmación. En los años de la reforma social y el desarrollo estabilizador, los precios de todos los bienes y servicios se duplicaron; en la etapa del neoliberalismo aumentaron en más de 500%. Merced al desenfreno en los precios fue preciso, en esta época, suprimir tres ceros a los signos monetarios. Tampoco en materia de paridad cambiaria tuvimos buenas noticias. Al principio del gobierno de Cárdenas el tipo de cambio era de tres pesos por dólar y se elevó al final del gobierno de López Portillo a 57.18 pesos. Con el

nuevo modelo, el precio del dólar se ha elevado a 19,000 (viejos) pesos.

Desde otra perspectiva, se ha insistido en que ahora estamos inmersos en una suerte de estancamiento secular de la economía mundial y, por tanto han desaparecido las fuerzas que impulsaban la economía nacional. Eso es cierto; pero nos hemos quedado muy atrás del mundo. En 1982, medida por su tamaño, la economía nacional ocupaba el lugar 8 en la escala mundial. Hoy ocupa el lugar 16. Desde otra perspectiva, en 1982, el PIB per cápita mexicano representaba más del doble ( 2.2 veces) del promedio mundial: ahora estamos debajo del promedio mundial (94%). Vamos caminando como los cangrejos: para atrás. Aumenta progresivamente la pobreza, se desvanecen las oportunidades de empleo bien remunerado, se expande la economía informal en una clima de criminalidad incontrolado.

A pesar de la contundencia de estos guarismos, círculos influyentes de la administración pública se empecinan en defender el modelo neoliberal.

Rechazan el riesgo a algún conflicto social originado por el estancamiento relativo. Argumentan, por ejemplo, que en la etapa del desarrollo dinámico, los conflictos sociales menudearon; ahora, la tranquilidad ha sido signo de nuestra realidad social alterada sólo por hechos aislados de violencia originada por el combate al narcotráfico. En efecto, antes los conflictos sociales encontraban cauce por la vía del arreglo institucional; hoy, esos conflictos se encausan en forma natural por conducto de la actividad delincinencial, con enormes saldos trágicos en términos de vidas humanas. El país está convertido en un gigantesco cementerio clandestino.

A partir del establecimiento del neoliberalismo, la sociedad ha sido víctima de una “modernización de escaparate”,<sup>6</sup> de una evolución social atrapada en el dogmatismo del consenso de Washington cuyos

<sup>6</sup> Fernando Fajnzylber, (2006) *Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Libros de la CEPAL. No. 92. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

resultados trágicos son evidentes: lento crecimiento económico, insuficiente creación de empleos y propagación de la economía informal; mayor número de familias atrapadas en la pobreza; todo ello en un entorno de corrupción incontrolada. En paralelo, el gobierno así constituido ha sido incapaz de contener la violencia criminal y garantizar la seguridad de las personas lo que ha obligado a muchos empresarios a contratar contingente compuesto por más de medio millón de policías privados, de hombres armados.<sup>7</sup> Prosigue la erosión irrefrenable de las instituciones y la enajenación masiva del patrimonio nacional puesto en subasta; y para colmo de los males, el sistema electoral se ha tornado extremadamente oneroso y moralmente envilecido. En conjunto, todas estas circunstancias tienen atrapada a la sociedad en un callejón sin salida. Somos víctimas del estancamiento económico, de la capilaridad social obstruida; de un

<sup>7</sup> Conviene tener presente que las fuerzas armadas comprende alrededor de 318 mil efectivos y todas las policías del país tienen bajo su mando menos de 400 mil efectivos.

patrón de sumisión voluntaria a los designios de la banca internacional, sumisión cobijada por la fábula de preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos; irremisible persistencia de la pobreza y la desigualdad; gobiernos impopulares, financieramente frágiles y un poder Ejecutivo políticamente desfalleciente.

#### LA TRAMPA DE LA INGOBERNABILIDAD

El sistema de persecución del delito está condenado al fracaso debido a una premisa perversa: si gobernar implica el ejercicio de acciones de autoridad, en el terreno político todo acto de autoridad es catalogado como autoritario. Así, de entrada, la autoridad es condenada de antemano por la opinión pública.

Además, el proceso penal acusatorio está viciado por la preeminencia de lo procesal en beneficio del ejercicio de la profesión de litigantes. Los querellantes siempre encuentran procedimientos para lograr la

liberación de presuntos culpables mediante la apelación a procedimientos considerados violatorios del debido proceso.

Debido a la incompetencia de los órganos policiales civiles, las fuerzas armadas encargadas de la seguridad pública tienen en contra el expediente del uso desmedido de la fuerza. A los enfrentamientos con las organizaciones criminales se les juzga como si se tratase de un concurso de habilidades personales, una competencia de “suelo parejo”. Es una aberración juzgar la lucha contra la delincuencia con parámetros propios de las contiendas olímpicas.

Finalmente, la acción acusatoria a cargo del ministerio público es cautiva de dos grandes vicios: inmoralidad e incompetencia técnica para aportar pruebas sobre la culpabilidad de los indiciados.

A esta situación se suma la crisis del federalismo. El entramado electoral ha llevado al surgimiento de un neo-feudalismo basado en el concepto adocenado de la soberanía de los estados como esencia del sistema federal lo cual se ha traducido en el libertinaje de los

gobernadores. Con el falso argumento de haber sido despojados de fuentes propias de tributación, las autoridades locales han caído en una clara incapacidad y el desinterés por la recaudación, al extremo de depender en más del 95% de sus ingresos de las participaciones en impuestos federales, principalmente de los tributos relacionados con los hidrocarburos. Al declinar los precios internacionales del petróleo, la crisis financiera de los estados y municipios ha sido paliada con el expediente del endeudamiento alentado por el propio gobierno federal. Lejos de enderezar sus esfuerzos a sanear su situación financiera, los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas aspiran a triunfar en los comicios mediante ofrecimientos de mayores dádivas y/o la eliminación de tributos locales. Todo ello se encuadra en un marco de inmoralidad porque los gobernadores repudian la facultad de la Auditoría Superior de la Federación a revisar el destino de las participaciones y aportaciones federales pues son catalogadas como parte de las finanzas locales. Y, por su parte, los órganos fiscalizadores de los gobiernos

locales son inoperantes, reducidos a simples entidades glosadoras. Todo el aparato institucional conspira a favor de la corrupción y su secuela de impunidad.

Como corolario de este panorama es menester recordar que la incidencia de las actividades delictivas gravitan en torno a trasgresiones legales del fuero común como el asesinato, el robo a mano armada, el secuestro, el despojo y la extorsión. Pese a corresponder a delitos de su competencia, los gobiernos de los estados se muestran indiferentes ante la criminalidad y, en la comodidad de contar con guardias pretorianas para su seguridad personal, movidos por un precario equilibrio electoral, se resisten a formar corporaciones policiales estatales y desaparecer los cuerpos policíacos municipales, probadamente incompetentes y coludidos con el crimen organizado.

#### ¿COALICIONES SON SOLUCIONES?

Tal estado de cosas se pretende atribuir a la debilidad de los gobiernos federales surgidos de votaciones

minoritarias debido al fraccionamiento de las preferencias electorales con la consiguiente pérdida de legitimidad en el ejercicio del poder público. En esa perspectiva, se han venido planteando las coaliciones electorales como fórmulas mágicas para gobernar con mayor respaldo social. Amén de lanzar a las ideologías al cesto de la basura, la experiencia a nivel de los gobiernos estatales pone de relieve que las coaliciones partidistas se desgajan cuando arriban al poder, cuando enfrentan la responsabilidad de gobernar. Por lo general, se olvidan los compromisos del proceso pre-electoral y, en el mejor de los casos se instituyen gobiernos de composición partidistas mediante el simple ofrecimiento de cargos en el nuevo gobierno. Son coaliciones “chambistas”.

Al reconocer estas realidades, los patrocinadores de las coaliciones argumentan que los defectos observados hasta el momento se pueden superar cuando, previos a las elecciones, se celebren pactos conducentes al cogobierno, con la sanción de los congresos locales. Es previsible que estos pactos deriven en

desastres administrativos porque los integrantes del equipo de gobierno responderán a las consignas de sus dirigentes partidistas, sin respetar la línea de mando del titular del Ejecutivo. Su nombramiento no es obra del poder del Ejecutivo sino de un arreglo con alguna fuerza partidista. Estos experimentos de gobiernos compartidos desembocan en la anarquía política y en un desorden administrativo.

El problema de fondo no reside en la composición administrativa del gobierno sino en su naturaleza. De nada sirven las coaliciones mientras subsista la debilidad financiera y la restricción de facultades del Ejecutivo.

#### LAS CRISIS POLÍTICAS SIN OPCIONES IDEOLÓGICAS

Al igual que en el resto del mundo, México está siendo víctima de un extravío ideológico. Cuando el grupo gobernante abandonó los compromisos fundacionales inscritos en el Contrato Social de la Tercera

República, el destino del país se extravió en la confusión ideológica, perdió su identidad histórica. Testimonio de tal confusión se exhibe con toda su desnudez aberrante cuando se anuncia la enseñanza del idioma inglés en las escuelas primarias oficiales como eje central de la reforma educativa. Movidos por nuestro abstencionismo ideológico e indiferencia a nuestras raíces culturales, la llamada reforma educativa está marcando la ruta hacia la “filipinización” de la sociedad mexicana. De tener éxito esa política, dos generaciones serán suficientes para la implantación del nuevo idioma en todo el país. Así ocurrió en Las Filipinas.

Las contiendas políticas no están explícitamente dirigidas a conseguir proyectos de nación sino son simples instrumentos de acceso al poder y a sus privilegios. Mientras impere tal orfandad ideológica, no importa que partido gobierne: todos seguirán haciendo más de lo mismo, bajo la pauta dictada por las instituciones financieras internacionales.

Naturalmente, el proceso de deterioro de las instituciones no es inagotable. México ya está enfrentando

los primeras consecuencias de la actitud intervencionista de presidente Trump, quien ha encontrado en el desgobierno imperante en nuestro país la excusa propiciatoria de intenciones agresivamente intervencionistas. Además de los asedios en relación con el TLCAN, ya ha anunciado públicamente una mayor intromisión estadounidense en asuntos mexicanos en respuesta a la manifiesta incompetencia del gobierno mexicano para poner orden en el territorio nacional. Además de pasividad y temor, el gobierno del presidente Peña Nieto no da signos de asumir una actitud firme y sólida en defensa del interés de la Nación pero tampoco emprende las acciones conducentes a reprimir con eficacia la criminalidad imperante.

#### COHESIÓN SOCIAL ¿SIN IDEOLOGÍA?

Suele definirse así la cohesión social: “Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una

comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”.<sup>8</sup> Un comportamiento social de esta índole no es obra de la casualidad, sino producto de la implantación en la conciencia social de un conjunto de valores compartidos y formas de vida dignos de ser defendidos por los miembros de la sociedad. Como resultado de la fractura del contrato social, en México se ha creado una suerte de anomia, que limita la movilización de los miembros de la sociedad en defensa del status social. ¡La Ideología es el único ingrediente capaz de aglutinar voluntades. Es el único medio para reconstruir el tejido social profundamente dañado, Es el instrumento por excelencia apto para lograr la unidad política de la gente!

<sup>8</sup> EUROsocial. “*La cohesión social*”, [www.eurosocial-ileu.com](http://www.eurosocial-ileu.com).

Retornar a nuestros orígenes no es una actitud reaccionaria; en todo caso es rectificadora. A lo largo de un siglo hemos experimentado como gobernar al país. De esa experiencia, extraigamos los puntos positivos para incorporarlos a nuestros planes futuros, conscientes de saber diferenciar nuestros beneficios colectivos de las prerrogativas para ciertos estamentos influyentes.

Este deberá ser la raíz y razón de los partidos gobernantes, la vía inevitable de todo proceso de transferencia del poder político. La gente debe salir a votar por principios que tengan como eje el retorno al Estado Promotor del Desarrollo, benefactor de la sociedad y eficaz ejecutor de su fuerza restauradora de la paz pública. El cumplimiento a estos postulados automáticamente concitará la cohesión social, dará legitimidad al ejercicio del poder público y ofrecerá a la sociedad certeza en su futuro.

## Semblanza de los autores

**FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA**, licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Economía por la Universidad de Cambridge.

Fue Embajador extraordinario y plenipotenciario de México en Canadá y Embajador ante la Organización para el Comercio y Desarrollo Económicos, la OCDE, con sede en París.

En el ámbito de las finanzas públicas fue Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Director Financiero de Nacional Financiera, Gerente General de Asuntos Internacionales del Banco de México,

Vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Representante de México ante el Fondo Monetario Internacional; también fue Director General del Banco Obrero y Director General del Banco Mexicano Somex, hoy Banco Santander.

Se desempeñó como Diputado Federal durante la LVI Legislatura, en la que presidió la Comisión de Hacienda y Crédito Público y en la LIX Legislatura).

En sus labores docentes y de investigación se distinguen las cátedras que dictó en la UNAM, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana; y su actual participación en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) y como Académico Fundador de la Academia Universitaria Fiscalización del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Facultad de Contaduría y Administración.

Ha publicado bajo diversos sellos editoriales *Convención en el purgatorio Sobre el futuro de México* y *La Reprivatización Bancaria Fracasada: Tragicomedia*

*nacional en 3 Actos*, además de múltiples artículos en periódicos y revistas especializadas, principalmente sobre temas económicos y financieros. En 2009 recibió el Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo.

**MANUEL AGUILERA GÓMEZ**, licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y miembro Académico Fundador de la Academia Universitaria del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) de la Facultad de Contaduría y Administración.

Fue Director de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, investigador del Centro de Estudios Monetarios para Latinoamérica (CEMLA) y Presidente del Colegio Nacional de Economistas.

Ha impartido conferencias magistrales en Instituciones de Educación Superior en materia de economía, política e historia, con énfasis reciente sobre la Reforma Energética y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y al respecto ha publicado más de diez libros con distintas empresas editoriales.

El SUG publicó en el Cuaderno N° 6 de su serie de Gobernabilidad y Fiscalización su disertación

“Reflexiones críticas sobre La Reforma Energética”, en agosto 2016.

Como servidor público destacan su gestión como Regente del Distrito Federal y otras importantes actividades directivas al frente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de las entidades paraestatales Instituto Mexicano del Café y Tabacos Mexicanos.

Fue Senador de la República, Diputado Federal, Asambleísta en la Legislatura del Distrito Federal y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el que fue presidente en dos ocasiones de su Comité Directivo en el Distrito Federal.

Es colaborador permanente de diarios periódicos y publicaciones especializadas.

*La Gobernabilidad en México ante  
los desafíos del entorno global*

editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México se terminó de imprimir en agosto de 2017 por Formas e Imágenes, S.A. de C.V., Av. Universidad 1953 Col. Copilco el Bajo, Deleg. Coyoacán, 04340, Ciudad de México sobre papel Cultural de 90g y forros en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica Tipografía y formación: Formas e Imágenes, S.A. de C.V. formaseimagenes@gmail.com Diagramación: Leticia Pérez. La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo, Secretario Técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje de 1,000 ejemplares

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización promueve el estudio de estos dos conceptos fundamentales de nuestro desarrollo institucional y democrático.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN