

México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros



# Crisis de identidad Estado/sociedad

Guillermo Knochenhauer





**Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC**

Tenochtitlán 55-Bis,  
Barrio de Santo Domingo  
Tepoztlán, Morelos  
[www.centrotepoztlan.org](http://www.centrotepoztlan.org)

**Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC**

Calle Melchor Ocampo 305,  
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010  
Ciudad de México, México  
[www.foroconsultivo.org.mx](http://www.foroconsultivo.org.mx)  
[foro@foroconsultivo.org.mx](mailto:foro@foroconsultivo.org.mx)  
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

**Coordinación:**

Mauricio de María y Campos  
Jorge Máttar  
José Franco  
José Antonio Esteva Maraboto

**Responsables de la edición:**

Jorge Máttar  
Gabriela Esteva

**Autor:**

Guillermo Knochenhauer

**Diseño:**

Francisco Ibraham Meza Blanco  
Karina Maldonado Vázquez

**DR, Marzo 2018, FCCyT**

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.

---

## Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

**Mauricio de Maria y Campos**

Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi

---



# Crisis de identidad Estado/sociedad

Guillermo Knochenhauer

## I. Introducción

El proceso electoral en curso ha despertado esperanzas en al menos en dos sentidos: la corrección del rumbo económico y político del país, y la renovación de la clase política. Hace por lo menos cuatro décadas que no se satisface ninguna de esas dos expectativas.

El proyecto de nación tiene que ser distinto al que se sigue desde hace 30 años, uno que restablezca la soberanía de la nación, que recupere el derecho a trazar las transformaciones del país, que democratice el ejercicio del poder, que impulse el progreso material pero también la equitativa distribución de la riqueza.

La renovación de la clase en el poder político es necesaria porque ha dejado de compartir las creencias y sentimientos de la sociedad; el cambio de nombres, de rostros, de enfoques y de redes de relaciones de la clase política se hace hoy más necesaria para volver a empatar valores de los gobernantes con los ciudadanos. La sociedad necesita creer en su gobierno, necesita tener certezas para su tranquilidad presente y confianza en el futuro; la desconfianza social en las instituciones y autoridades debilita a los poderes del Estado.

Tal debilitamiento es uno de los síntomas severos de la crisis política de México que se manifiesta en fenómenos como la pérdida de legitimidad de la élite gobernante; como la de cualquier élite de poder, su legitimidad depende de que su poder parezca una consecuencia necesaria de problemas reconocidos por la sociedad, de que la gente crea en las soluciones en juego y de avances prácticos eficaces; ninguna de estas condiciones se cumple hoy.

El entendimiento que la sociedad tenía de la razón del poder político se ha tornado en frustración y enojo relacionados con la incertidumbre, la inseguridad y el miedo, la precariedad de los empleos y de la economía familiar de la gran mayoría de las familias mexicanas.

En toda sociedad siempre habrá gobernantes, pero el tipo de dominación que ejerzan no tiene por qué ser siempre el mismo; como escribió el jurista y politólogo italiano Norberto Bobbio: "En la transición de una época a la otra no cambia el hecho de que exista una clase política, pero sí cambia su calidad, su modo de composición y de formación, su organización".

La corrupción, asociada al cinismo e impunidad de la clase política y la ineficacia de las instituciones en la atención de sus funciones esenciales, es la causa más señalada del desprestigio del gobierno, de los partidos y de los legisladores. También hay causas subyacentes.

## 2. Recuperar el Estado nacional: retos y propuestas

Hay causas del debilitamiento del Estado en México que han tomado más tiempo en madurar, y cuyo peso es determinante; destacamos cinco:

- a. La percepción que las élites económicas tienen del Estado como fuente de subvenciones, privilegios y protección.
- b. Imitación de paradigmas neoliberales.
- c. Desigualdades a partir de lo moderno y lo arcaico.
- d. Cesión de soberanía implícita en la globalización.
- e. Las reformas para adecuar la Constitución al neoliberalismo, las cuales terminaron por anular la coherencia normativa en las relaciones entre instituciones, quienes las encabezan y la sociedad.

### 1. Las élites económicas ante el Estado.

A diferencia de lo que ocurrió en Inglaterra, Holanda, Estados Unidos y unas cuantas naciones más, en México y en general en Hispanoamérica, el Estado impulsó

la acumulación de capital privado y la formación de empresarios cuyas inversiones han respondido, primordialmente, al proteccionismo comercial externo, a canonjías, privilegios, subsidios y a las inversiones públicas como detonantes de las privadas.

Del hecho de que la acumulación de capital ha estado asociada a canonjías, protección y subvenciones que se obtienen a discreción de las autoridades en turno, derivan valores que motivan la conducta de las élites con poder económico y político, como el inmediatismo en la maximización de utilidades y la contención de inversiones productivas en proyectos de maduración a largo plazo.

Las empresas de capital nacional de relativa importancia no perciben al marco de normas e instituciones del Estado como aquel que protege la propiedad, la legalidad y fomenta las inversiones al crear infraestructura, regulaciones y al subsidiar actividades estratégicas. Se le percibe como fuente discrecional de subvenciones, privilegios y protección. En ese tono, el régimen sirve a los intereses de las élites económicas, políticas y mediáticas, pero no al conjunto de la sociedad. Nuestro sistema de gobierno está diseñado para que unos cuantos controlen procesos clave.

Los privilegios, en medio de la desigualdad, prohíjan valores que además de conservadores, contrarios a toda fuerza transformadora, son proclives a la violencia de cualquiera forma para mantenerlos.

Además de la referencia a protección y privilegios, otro elemento sustantivo de la idiosincrasia de poder de las élites es una noción restringida de la propiedad.

Nuestro Estado de derecho es débil en la aplicación de la ley, pero intrusivo en el ámbito de las libertades individuales y uno de sus recursos intrusivos es la noción de propiedad.

Los actores principales del poder en el siglo XX mexicano han sido una clase política "representante de la sociedad" y depositaria de la soberanía de la Nación, "propietaria originaria de la propiedad privada o comunal" del territorio y de un empresariado embrionario al que se le han dedicado apoyos excepcionales para su beneficio.

Privilegios a costa de desigualdades sociales, pero también una noción restringida de la propiedad, forman la fragua de la voluntad de poder de las élites y de su ejercicio práctico como un estilo de vivir, de imaginar, de decidir en grupo la defensa del *status quo*.

Es necesaria la construcción de fuentes de certidumbre internas; por ejemplo, hacer que la ley se cumpla y que el gobierno se sujete a un plan integral de desarrollo nacional de largo plazo sobre el cual los ciudadanos organizados tengan control por ley.

La reforma del Estado se hace cada vez más necesaria para que en vez de imposiciones, se gobierne para resolver problemas y crear condiciones favorables al desarrollo incluyente.

## **2. El seguimiento de paradigmas ajenos.**

El divorcio entre las autoridades y la sociedad no es atribuible solamente a los negativos del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto; hace décadas que el gobierno marcha a contracorriente de la intervención pertinente del Estado en el desarrollo, guiado por paradigmas neoliberales que son ajenos a la institucionalidad, normatividad y cultura del país.

En el afán de parecer una democracia liberal moderna, dispuesta a dejar que sea el mercado el que determine cuáles son las ramas más rentables y atractivas para las inversiones productivas, se olvida que desde el Siglo XIX se han hecho intentos fallidos de imitar las normas e instituciones de Estados Unidos; se olvida también que la consolidación institucional del Estado mexicano quedó imbricada —décadas después de la independencia y nuevamente años después de la Revolución Mexicana— con el crecimiento económico impulsado por el propio Estado en tanto que originario de la acumulación capitalista y de las clases fundamentales.

A contracorriente de esa modalidad de capitalismo, el gobierno federal adoptó el neoliberalismo como nuevo maquillaje: por una parte asumió la necesidad de comportarnos como una sociedad liberal en lo económico y en algunos aspectos de la vida política, pero por la otra ha mantenido mecanismos de control tradicionales sobre grupos sociales y fuerzas políticas regionales.

Contra el proteccionismo comercial externo, contra la rectoría económica del Estado y en contra también del nacionalismo defensivo ante Estados Unidos que representó el PRI durante décadas, se impuso desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari —y se ha mantenido hasta el momento— un proyecto político de Estado mínimo en el frente económico, con apertura al comercio e inversiones externas y de gestión diplomática dedicada a lograr la integración con la economía de Estados Unidos como factor del que se esperaba que impulsara la reconversión industrial del país.



La interrupción del fomento público a las inversiones privadas pasa por el abatimiento de las inversiones en infraestructura, abarca el desmantelamiento del proteccionismo mercantil y al mismo tiempo, induce una actitud de seguimiento de las innovaciones que las industrias de otras latitudes desarrollen, en vez de cimentar un sistema de ciencia y tecnología nacional; apuesta al mercado externo y deja al garete al mercado interno suponiendo que la riqueza que generara la libre competencia llegaría «goteando» a los consumidores nacionales y a la larga convertiría a los pobres en clase media.

Estamos ante un Estado deliberadamente acotado en sus capacidades, a lo que pueden atribuirse mayores desigualdades y pobreza, dos factores de primera importancia detrás del mediocre crecimiento económico durante las últimas décadas y de las cada vez mayores desventajas competitivas del país en la economía global.

La inserción de México en el proceso de globalización neoliberal está diseñada como subordinación a los Estados Unidos en el intento de ser parte integrante de la región económica de Norteamérica; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el instrumento marco.

Hay que revisar el TLCAN en función de las prioridades que se establezcan en el plan nacional contra la pobreza, las desigualdades, el desempleo, la violencia, el despojo de tierras y de recursos; son asuntos que el tratado, con su enfoque actual, no puede solucionar.

En la revisión del TLCAN hay que preservar la capacidad de regulación del Estado mexicano en materias como mercados, medio ambiente, estímulos y fomento, etcétera. Preservar también los mecanismos de solución de controversias que EUA quiere eliminar para llevarlos a sus cortes.

Con TLC o sin este, México tiene que redefinir su relación con Estados Unidos, lo que implica una negociación global de la interacción y de la vecindad; hay que incidir en la política interna de Estados Unidos y para ello serviría movilizar a los sectores potencialmente aliados de México.

También hay que reforzar la actuación del país en las instancias multilaterales y en las regionales, como la Cuenca del Caribe y Centroamérica.

### **3. La visión de los modernos.**

En el empeño neoliberal están comprometidos los sectores “modernos” de nuestra sociedad, que ven al México “arcaico” como un lastre que está aferrado a insti-

tuciones tradicionales como el corporativismo, el compadrazgo, a ciertas formas de trabajo colectivo, de dominación personalista y de populismo político.

Tal separación entre moderno y arcaico también debilita al Estado a la vez que lo orilla al autoritarismo, como ocurrió en el porfiriato. Evitar esa tendencia implica una síntesis entre los valores culturales de lo "arcaico" y los requisitos del mercado.

En vez de esa síntesis, la construcción de México en el mundo durante los últimos decenios se ha traducido en bajos salarios para atraer inversiones en maquila, en el ataque a toda organización sindical, sobre todo corporativas, y en el abandono y deterioro de la atención social en salud, educación, recreación.

Se requieren mayores recursos y su mejor aplicación para suplir lo que los mercados no pueden resolver; la oferta laboral y baja capacidad negociadora del sindicalismo mantendrá salarios bajos; la renta básica universal puede ayudar.

Hay que reconstruir y ampliar la función social del Estado a partir del reconocimiento de la diversidad socioeconómica y cultural de la población, con un enfoque de actuación territorial que facilite la participación civil en diagnósticos, formulación y seguimiento de los programas.

Cualquier intento de mejoría de los programas sociales (cerca de 6,000), implica superar su fragmentación operativa.

#### **4. Soberanía y globalización.**

La globalización, de entrada, reduce los márgenes de maniobra de los Estados, de manera extraordinaria en el caso mexicano, que se distinguió en los años noventa del siglo pasado con una apertura al comercio y las inversiones transnacionales calificada por muchos como acelerada y sobre todo, omisa en políticas de apoyo a la competitividad de las cadenas de valor internas.

Se adoptó la postura de que la mejor política económica es la no política, con la idea de que los agentes compitieran entre sí y se obligaran a elevar su eficiencia. A ello se debe en gran medida que no se hayan aprovechado las ventajas reales y supuestas de los tratados de libre comercio e inversión extranjera directa sino que, por el contrario, aunque las exportaciones han crecido, ha sido mayor el aumento de las importaciones que el país tiene que hacer para poder exportar y para suplir cadenas de valor internas que se han perdido.

Al frente de la economía global están las corporaciones que vienen acrecentando su independencia e influencia sobre gobiernos de todo el mundo; tales empresas

inciden en las políticas nacionales sin que los gobiernos tengan influencia real en sus cadenas de producción y de intercambios.

Las redes sociales y los medios de comunicación y entretenimiento transnacionales también salen del alcance de los gobiernos.

Un buen número de decisiones sobre el manejo de las finanzas públicas está mandado por organismos multinacionales que no le rinden cuentas a la sociedad a cuyo gobierno condicionan.

Un informe de IDEA Internacional titulado *El estado de la democracia en el mundo 2017. Examen de la resiliencia democrática* sostiene que “La globalización ha facilitado el movimiento de transacciones bancarias internacionales y ha fortalecido a las corporaciones internacionales, lo cual desdibuja la estructura del régimen de propiedad y los intereses que influyen en la política nacional y local (...) y difumina las líneas divisorias entre el control extranjero y el nacional”.<sup>1</sup> En otras palabras, la nómina de las élites con poder económico y político en cada país se ha modificado.

Son procesos en curso muy recientes, novedosos en su lógica y resultados que si bien no parecen reversibles, es posible normar su accionar en el país.

Un caso paradigmático es la enajenación del sistema bancario que administra el ahorro y el crédito nacional, un factor estratégico de la soberanía en política económica. Junto con la reprivatización salinista de la banca, se reformó su marco legal para que en vez de una regulación directa, se diera una más de tipo “prudencial”.

Además del poder económico y político que ejerce, el margen extraordinario de utilidades de la banca extranjera resta muy cuantiosos recursos a la inversión y al consumo interno de la economía mexicana. Es el caso, por ejemplo, de la filial mexicana de BBVA Bancomer que obtuvo en utilidades 2 mil 162 millones de euros en 2017 —unos 49,696 millones de pesos— monto que representa más de 40 por ciento de las utilidades mundiales del grupo, con presencia en más de 30 países. Cosa semejante ocurre con los otros grandes bancos extranjeros, como HSBC, Scotiabank y Santander.

---

<sup>1</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2017), *El estado de la democracia en el mundo 2017, examen de la resiliencia democrática*. En línea: <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/global-state-democracy-exploring-democracys-resilience-overview?lang=es>, consultado el 28 de febrero de 2018.

La recuperación de márgenes de soberanía es necesaria para atender requisitos del crecimiento económico y desarrollo social del país; un instrumento clave de un Plan nacional es el sistema financiero. No se trata de retirar las concesiones a los poderosos bancos extranjeros sino de regular la oferta y el costo de los servicios que ofrecen, y que en México son extraordinariamente elevados, exactamente como se hace en sus propios países de origen.

Convendría también adelantar pagos a capital del IPAB y sobre todo, fortalecer la banca de desarrollo, que tendría que dejar de ser sólo banca de segundo piso de la banca privada y desarrollarse como instituciones de ahorro.

##### **5. Las reformas constitucionales la deformaron.**

El marco jurídico-político de la vida del país se ha reformado desde una perspectiva neoliberal hasta deformarlo por completo; Diego Valadés acierta cuando escribe que “en un siglo pasamos de tener una Constitución del pueblo, a la Constitución de la élite gobernante y, luego, de la élite económica internacional”. (Reforma, 31/01/2016).

La manera en que se concibió la inserción de las finanzas, de la producción y del comercio del país en la economía global orientó el sentido de múltiples y profundas reformas legales. Los cambios constitucionales de los últimos 30 años han implantado elementos del “consenso de Washington” (desincorporación de empresas, desregulación mercantil, desprotección ante el comercio exterior) en nuestro régimen jurídico político, lo que contraviene de manera flagrante el pacto constitucional.

La orientación que se dio a las reformas fue para abatir el proteccionismo comercial externo, para desregular las actividades empresariales y para desincorporar empresas públicas, algunas de ellas de sectores estratégicos. En 1993 se emitió una nueva Ley de Inversión Extranjera para dar mayor seguridad jurídica a la inversión foránea y para ampliar la diversidad de actividades económicas en las que desde entonces, puede participar; una muy amplia batería de normas se adaptó a los acuerdos convenidos en el TLCAN.

Además, el régimen del PRI les endilgó a las reformas neoliberales arreglos políticos para elevarlos a rango constitucional, como los que marcaron la opaca desincorporación de empresas públicas y de los bancos.

A la opacidad de los arreglos políticos hay que agregar la falta de rigor técnico con que fue modificada la inmensa mayoría de los artículos, lo que generó un texto caótico, prolijo y redundante.

El resultado es que nuestra Carta Magna ha perdido la cualidad que tuvo como compendio de objetivos del proyecto nacional, de los derechos ciudadanos y de las responsabilidades y facultades de los gobernantes.

La Constitución ya no indica propósitos sobre el conjunto de la sociedad: ¿de qué propósitos nacionales estamos orgullosos hoy por hoy los mexicanos? ¿Qué objetivos atraen la concurrencia del interés general?

La Constitución Política constituye a la República siempre que cumpla con regir la organización del poder federal, estatal y municipal; con regular las relaciones entre gobernados y gobernantes, como norma de las relaciones entre los individuos y como marco de la soberanía nacional.

La falta de cualquiera de esos requisitos afecta la capacidad institucional del Estado para organizar a la federación, proteger al ciudadano ante la autoridad, garantizar los derechos de los gobernados en la solución de sus conflictos y definir la soberanía del país en la economía global.

La crisis del federalismo, promovido en ausencia de democracia local, es uno de los aspectos fallidos que causan grandes problemas hoy. En aras de parecer una democracia liberal moderna, los gobiernos panistas de Fox y Calderón impulsaron procesos descentralizadores de atribuciones, facultades y recursos para devolverle competencias territoriales a autoridades locales, pero no cuidaron que tal descentralización —de gran poder efectivo— se asentara en un contexto democrático.

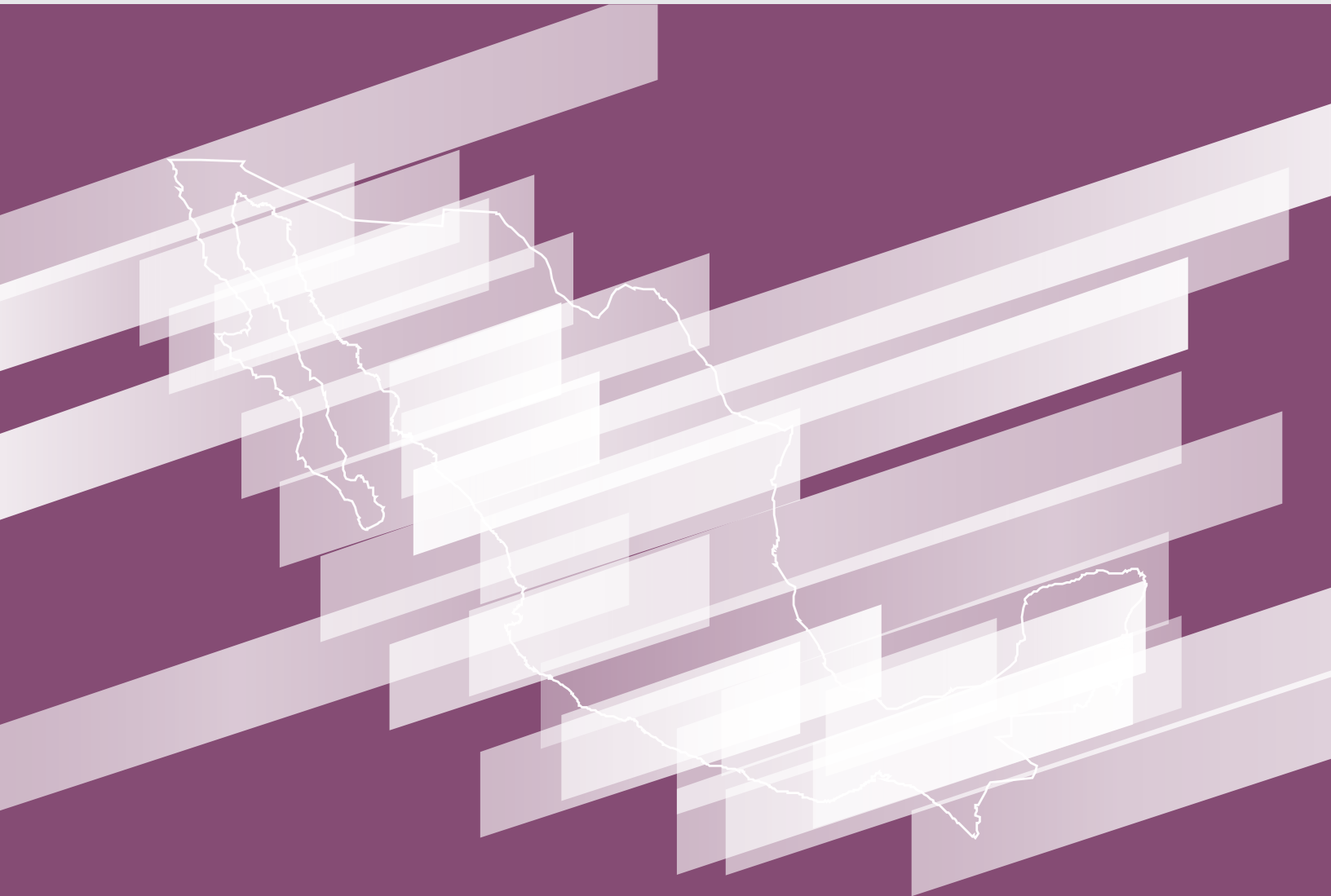
El resultado fue que se fortaleció la autocracia en cada entidad de la República, acentuándose la extrema concentración del poder, casi absoluto de los gobernadores, absolutamente corrupto en muchos casos. La exposición de los periodistas a la coerción de los poderes caciquiles es una de las pruebas de la naturaleza de ese poder.

En un sentido más amplio, México tiene que construir —desde la Constitución— un nuevo sistema de gobierno que dé certidumbre, tanto jurídica como de visión y enfoque. Ni las reformas ni las políticas específicas —aunque se requieran— sirven al desarrollo sin una estrategia con visión que las articule.

La inserción del país en el mundo globalizado hace necesaria una nueva constitución política que exprese las necesidades contemporáneas de los mexicanos, para lo cual tendría que convocarse a la integración de un Congreso constituyente.

Ante la dificultad política para hacerlo, dado que los partidos políticos no gozan de la confianza indispensable para encargarles la tarea de reconstituir a la nación, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM propone “reordenar y consolidar el texto vigente” es decir, depurarlo y hacerlo legible para tener “una versión de la Constitución que luego permita hacerle las numerosas adecuaciones que exige una democracia madura”.

En lo tocante al federalismo, la única manera de abatir las prácticas caciquiles es democratizar el sistema constitucional local. La reelección de legisladores locales les dará autonomía respecto al ejecutivo estatal; por el contrario, la reelección sucesiva de alcaldes puede acentuar las prácticas caciquiles.



# México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros



Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.