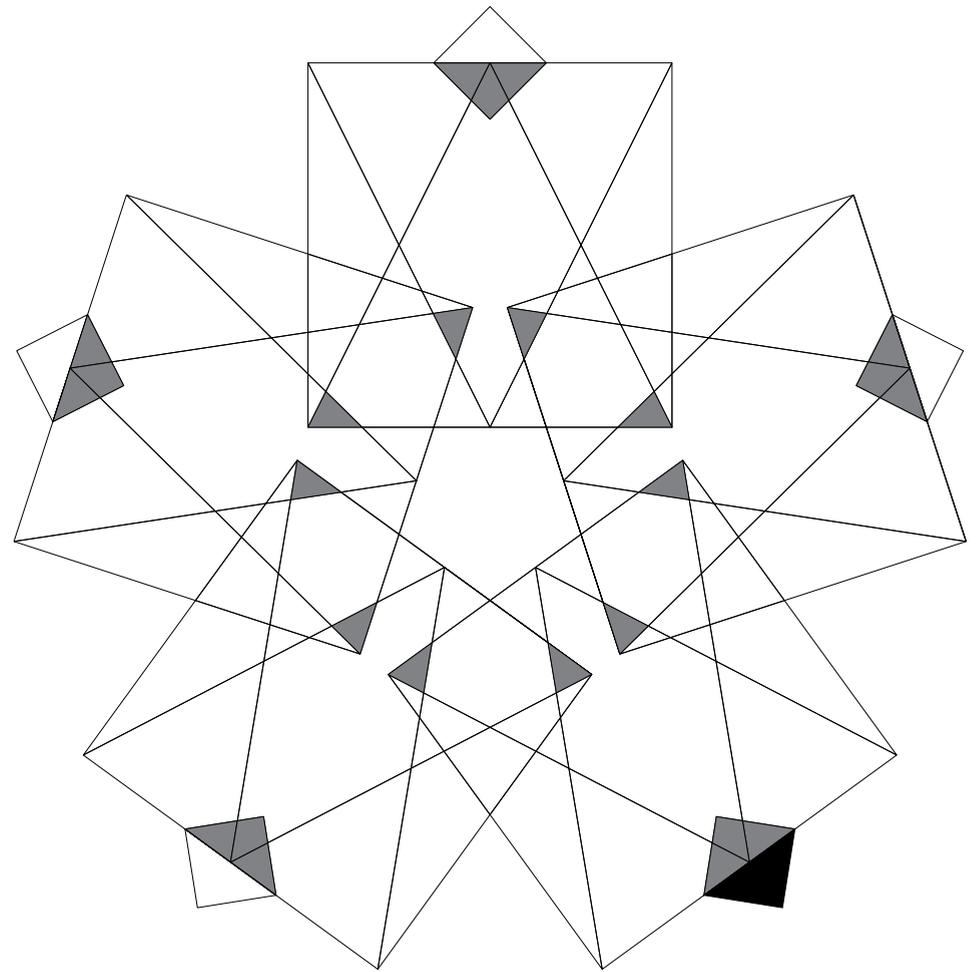


NUEVOS ENFOQUES DE DESARROLLO PARA MÉXICO
ESCENARIOS PARA 2020

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

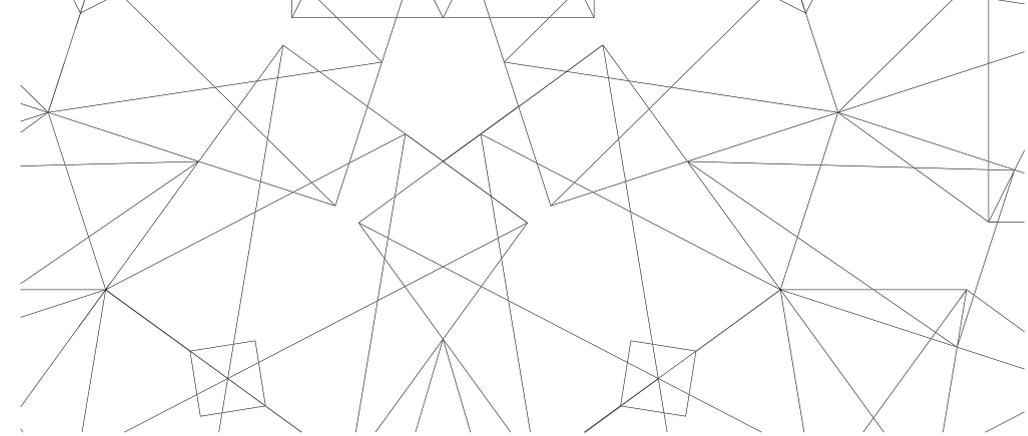


Fundación Friedrich Ebert
- Representación en México -

Agosto de 2011

ÍNDICE

09.	INTRODUCCIÓN
13.	EL CAMINO A LOS ESCENARIOS
21.	ESCENARIOS
	23. INERCIAL: SUBORDINACIÓN AL CRIMEN ORGANIZADO
	27. DESARROLLISMO EMPRESARIAL
	31. CAMBIO REFUNDACIONAL
	35. CONSOLIDACIÓN NEOCONSERVADORA
	39. CAMBIO PROGRESISTA
43.	GRUPO DE TRABAJO



INTRODUCCIÓN

La elaboración de escenarios sobre el desarrollo representa un ejercicio enriquecedor y, sin duda, una actividad necesaria ante la crisis del actual modelo de crecimiento. Ésta ha permeado diversos aspectos de la vida de la sociedad contemporánea en lo político, económico, social y cultural. Por momentos pareciera que el futuro de la humanidad tiene un solo sendero, que los dados están echados y los esfuerzos por cambiar serían vanos. Sin embargo los tiempos críticos también abren interludios: las antiguas estructuras y su funcionamiento han sufrido fisuras, pero no han desaparecido; al mismo tiempo se proponen nuevas interpretaciones que esbozan alternativas hacia el futuro, se prueban fórmulas y algunas de ellas se vuelven a descartar. Estos interludios son ambivalentes y crean incertidumbre, pero también brindan espacios abiertos para reconfigurar políticas.

La prospectiva permite una construcción de posibilidades, de escenarios que ilustran que el determinismo anclado al deterioro de la sociedad y sus instituciones no es la única respuesta sobre el futuro. Este ejercicio ayuda a identificar los factores decisivos en el desarrollo, ubicar los actores centrales y los campos de acción o puntos de convergencia donde se construye día a día el futuro y, por ende, incidir en la trayectoria.

Como parte de un esfuerzo regional, la Fundación Friedrich Ebert y sus sedes en América Latina, emprendieron un ejercicio de reflexión prospectiva que comenzó al inicio de la segunda década del siglo XXI con un objetivo claro: perfilar las opciones de evolución global y de nación en nación, hacia el horizonte 2020. Dada la tradición y el compromiso progresista

de esta Fundación se ha hecho especial énfasis en la oportunidad de identificar y propiciar nuevos enfoques de desarrollo, subrayando la posibilidad de modificar tendencias que conduzcan a caminos distintos a los transitados en el pasado, sin obviar, claro está, la dependencia que de ellos se tiene. Otros ejemplos de ejercicios prospectivos son *Kompass 2020*,¹ para el caso alemán, y *Global Economic Governance 2020*, con enfoque global.² En América Latina el proyecto Nuevos Enfoques de Desarrollo tiene como fundamento reflexionar la situación actual de nuestros países a través de factores y dinámicas que, por su naturaleza, se consideran estructurales o con cierta permanencia, y pueden ser proyectadas a futuro de forma tal que se construyan escenarios. Los objetivos particulares del proyecto son: (1) establecer un proceso de diálogo sobre nuevos enfoques de desarrollo viables para las economías, justos en lo social y sustentables para el medioambiente; (2) crear espacios nacionales y regionales para el debate sobre la región y la integración de ésta y (3) acercar estas reflexiones con las contrapartes de la Fundación Friedrich Ebert y los tomadores de decisiones, nacionales y regionales.

ESCENARIOS PARA MÉXICO EN 2020

El México del año 2020 podrá ser un lugar caótico, tal como lo ilustra el primer ejercicio prospectivo *Escenario inercial: subordinación al crimen organizado* que se expone en páginas siguientes. En este escenario, bajo el supuesto de la inercia política, las instituciones entrarán

en crisis y no serán capaces de salvaguardar la seguridad de la población. El colapso de las instituciones públicas ante el fortalecimiento de crimen organizado estará acompañado por incremento de las condiciones de desigualdad e inequidad social. ¿Pero qué pasaría si al identificar las principales variables en este escenario se decide cambiar su curso y si se modifica el actuar del conjunto de actores involucrados? Sin duda, los resultados no serían los mismos.

En México se ha vivido en crisis recurrentes con una conducción política y empresarial insensible a los niveles de pobreza y exclusión social. No hay una planeación estratégica del desarrollo. La incursión del país a la globalización económica desde la década de los años ochenta, impulsada por la dirigencia tecnócrata, no ha traído los resultados esperados. El sueño de pertenecer al bloque de países ricos se ha desvanecido y cada vez parece estar más alejado de la realidad.

La dependencia financiera a las remesas de los migrantes, las manufacturas de exportación con pocos insumos tecnológicos nacionales y la extracción del petróleo crudo sostienen la economía nacional sobre alfileres, pues se padece una desarticulación del sistema productivo, un régimen tributario y fiscal en franca agonía y un sistema nacional de ciencia y tecnología en extinción. La economía informal, la falta de transparencia en el gasto público, el desempleo y los bajos niveles de educación e innovación tecnológica son señales muy claras del agotamiento del modelo de desarrollo imperante.

La alternancia en el gobierno en el año 2000 proporcionó un bono democrático,

limitado al mero ejercicio electoral, que indudablemente y poco a poco mostró signos de agotamiento. La democracia ha empezado a permear a la sociedad mexicana, sin embargo, no ha sido lo suficientemente sólida, no ha logrado un diálogo fructífero entre las fuerzas de la sociedad - en específico entre el gobierno y la población. La insuficiente concertación social ha producido actores aislados, ensimismados en sus intereses.

En la construcción de escenarios se puede ir desde aquellos pesimistas o muy oscuros, hasta otros ideales, por momentos utópicos. También se facilita pensar en la asociación de actores y fuerzas impulsoras que permitirían modificar la inercia (el no cambiar nada) hasta activar las fuerzas sociales y políticas (concertación social, cultura cívica, empresariado, instituciones públicas, sistema educativo, etcétera) con el objetivo de lograr un enfoque de desarrollo con equidad social y sustentabilidad ecológica.

Sin embargo, el mundo de las posibilidades en la construcción de escenarios es una empresa difícil. Son múltiples y variados los factores y los actores que intervienen en el proceso. Una visión progresista debe concebir el desarrollo desde un prisma multidimensional, como un proceso que no se agota en lo económico y en lo político, sino que va más allá porque el desarrollo es multicausal. Una caracterización completa del proceso de desarrollo indica que los problemas no se pueden atender de forma aislada y que no hay soluciones parciales a situaciones de por sí complejas. Por ejemplo, la idea del líder carismático, por no decir mesiánico, se ha instalado en el imaginario social en cuanto a una solución a los problemas de México, así como la simple estrategia

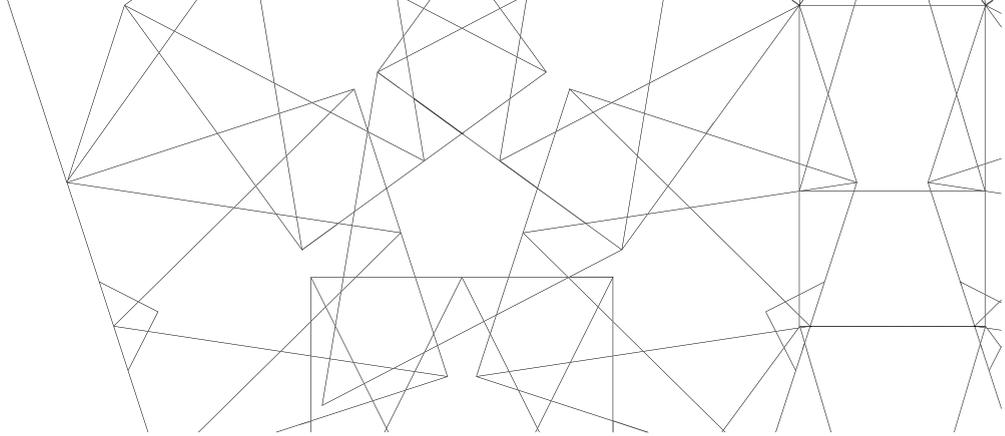
del crecimiento económico para erradicar la pobreza y la desigualdad social. Soslayar actores y factores da soluciones limitadas y cortoplacistas.

El actual proceso de globalización y la política internacional representan factores exógenos que inciden en el desarrollo a nivel nacional. Para el año 2020 los temas de la agenda global adquirirán mayor relevancia en los ámbitos nacional y local de México. El cambio climático y la degradación del medio ambiente, el comercio y las finanzas internacionales, la migración transfronteriza, el tráfico de armas y el narcotráfico son procesos que incrementarán su influencia en el futuro inmediato. Por lo tanto, la política interna y externa deberán orientar esfuerzos para mitigar sus efectos o, en algunos casos, adaptarse a circunstancias generadas por fenómenos irreversibles.

Los escenarios que aquí se presentan son una oportunidad de debate, constituyen una herramienta en la planeación de un nuevo rumbo del desarrollo. La reflexión en su construcción permite poner orden en la asunción de responsabilidades en el diseño de un desarrollo a escala humana. La vida democrática, la cultura cívica, la solidez institucional, la economía sustentable y la justicia social, elementos de una sociedad saludable, son alcanzables. Se requiere cambiar el rumbo, buscar alternativas. Estos escenarios pretenden ser una contribución a una tarea improrrogable de la sociedad en su conjunto.

1. Steinhilber, Jochen (2007) *Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín. 95 p.

2. Veit, Windried (ed.) (2009) *The Geneva Scenarios on Global Economic Governance 2020*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Ginebra. 75 p.



EL CAMINO A LOS ESCENARIOS

El futuro es completamente desconocido, todo podría suceder aunque se considere improbable. Un escenario es una herramienta para ayudar a tomar decisiones hoy con cierta comprensión de cómo podrían resultar las cosas en el futuro, por lo que su funcionamiento se basa en bosquejar diferentes futuros, no restringiéndose a un comportamiento lineal, como si fueran espejos sin pulir que reflejan próximas realidades con ciertas imprecisiones o ligeras distorsiones.³ Dado que se obtienen de procesos creativos, los escenarios no deben entenderse como algo definitivo, más bien, como un punto de inicio y una invitación para la discusión de un proyecto y su construcción.⁴

Para que el trabajo creativo y sus resultados fueran enriquecedores, se convocó un equipo de expertos en diversos campos,

tanto disciplinarios (economistas, sociólogos, politólogos, internacionalistas) como profesionales (academia, gobierno, *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil), que finalmente integraron un grupo multidisciplinario de nueve integrantes.

En las primeras reuniones se adoptó un método para la elaboración de los escenarios, basado en cinco pasos que se resumen de la siguiente manera: primero han de identificarse los factores clave que inciden en la realidad que se analiza; en segundo lugar se elabora un modelo sistémico simple. El tercer paso consiste en el debate e interpretación del modelo como fuente del escenario; el cuarto es el desarrollo mismo de los escenarios y su formalización. Finalmente, se está en condiciones de

3. Veit, Windried (ed.) (2009), p. 9.

4. Steinhilber, Jochen (2007), p. 5.

elaborar conclusiones estratégicas –estadio que no se incluye en este documento.

La implementación del primer paso consistió en un ejercicio de lluvia de ideas en que el grupo de trabajo propuso los factores que intervienen en la configuración de un nuevo enfoque de desarrollo para México dentro de los próximos diez años. Se identificaron treinta y tres elementos, de los que se eligieron nueve como los factores clave para influir en los escenarios de futuro, así como la definición de los aspectos que de tales factores claves se consideran fundamentales para el análisis del estado de cosas actual y su proyección al año 2020. En los segundo y tercer pasos del método se propusieron modelos simples de las interrelaciones entre factores clave a partir de la creación de una matriz, donde cada factor clave fue analizado en su vinculación con otros, reflexionando sobre cómo se manifiesta y de qué forma potencian, neutralizan o disminuyen su presencia o efectos entre ellos.

Para la cuarta etapa se analizaron las dinámicas descritas en las matrices conforme a grandes líneas lógicas en que los factores y sus interrelaciones operan de manera coherente. Como puede suponerse, es uno de los pasos más creativos pues en ellos se trata de responder preguntas como cuáles serían las modificaciones o cambios que podrían operar sobre un factor clave en el futuro y cómo se podrían evaluar; también se imaginan posibles fuerzas motrices o impulsores para conducir las descritas modificaciones a los factores clave. Finalmente, y este es uno de los valores más importantes de un escenario, se procura dilucidar la respuesta a la pregunta: ¿cómo afectará la modificación de un factor

clave —por medio de los impulsores ya identificados— el sistema y su dinámica en el futuro?

FACTORES CLAVE Y DINÁMICAS

Sin prelación o jerarquía entre sí, son los nueve componentes (aquí señalados en **negritas**) que, por su relevancia, fueron considerados de manera consensuada por el grupo de trabajo como los capaces de modificar —sea de forma positiva o negativa— el *statu quo*. Además, se estima que su evolución o dinámicas —desarrolladas bajo los segundo y tercer pasos— (señalados en *negritas cursivas*) deben ser observadas con atención como complemento analítico natural para lograr una mejor comprensión.

El grupo de trabajo consideró que (1) la **inscripción de México en el sistema internacional**, y en especial la *estrategia* para este fin, es un elemento sustancial pues actualmente se desarrolla de manera pasiva y con un alto grado de dependencia del país frente a fenómenos externos sobre los que tiene poca o ninguna capacidad de control; por ello resulta deseable que a futuro esa inserción sea definida de manera activa con un diseño estratégico que se corresponda con los objetivos específicos nacionales de desarrollo.

Se estima que (2) la **capacidad productiva**, su *dinamismo e integración*, son insuficientes para mantener los niveles de generación de riqueza, empleo e ingreso necesarios para el desarrollo; ello requiere que la política pública introduzca los incentivos necesarios

para asegurar un dinamismo e integración productivas suficientes para tales fines y para renovar y sostener el proceso de crecimiento económico.

El **desarrollo sustentable** (3), en particular su *presencia en la agenda nacional*, es baja si no inexistente; en una perspectiva comprometida de construcción de un enfoque de desarrollo, la sustentabilidad debe ocupar un lugar central y colocarse como una de las grandes prioridades de la agenda nacional, reconociendo su transversalidad e importancia todos los aspectos del desarrollo.

El siguiente factor identificado es (4) la **inclusión social**, y sus *políticas para reducir la pobreza y la desigualdad social*, que han sido hasta ahora inefectivas; un nuevo enfoque de desarrollo exige una adecuación integral de tales políticas para que actúen en las raíces mismas del sistema económico y social en favor de la igualdad de oportunidades y la equidad distributiva.

El **sistema educativo y la calidad del aprendizaje** (5) hoy son bajos; es menester elevar la *calidad* de cada uno de los ciclos y funciones del sistema, incluido el fomento a la investigación científica y tecnológica, como uno de los grandes objetivos estratégicos de la agenda nacional de desarrollo, e implicará una revisión amplia y radical de las actuales formas de organización institucional.

También se percibe que (6) el **proyecto de desarrollo nacional**, así como la *capacidad de concertación social*, adolecen de un muy bajo nivel pues los mecanismos de coordinación y acuerdo entre los agentes políticos y sociales son ineficaces en producir los arreglos

institucionales necesarios para una renovación duradera de la agenda nacional de desarrollo. Asimismo, (7) la **capacidad de dirección del Estado** es baja, causa y efecto de un enfoque general en que el desarrollo es resultado de acciones individuales coordinadas por el mercado y la competencia, y únicamente de manera secundaria por medio de acciones estratégicas del poder público; las experiencias históricas nacional e internacionales sugieren que un alta capacidad de dirección del Estado es necesaria pero insuficiente para el proceso de desarrollo.

El grupo percibe que (8) el **Estado de derecho** y el *respeto de la justicia y la legalidad* ocupan un lugar bajo en la escala valorativa y de conducta de los distintos agentes económicos y sociales; este hecho tiene implicaciones nocivas para el desarrollo porque restringe un ejercicio pleno de la ciudadanía, resta legitimidad a las instituciones, refuerza la inseguridad y degenera el clima de confianza necesario para expectativas de desarrollo individual y colectivo.

Finalmente, (9) el **arraigo de la cultura cívica** en la sociedad mexicana se ha debilitado en las últimas décadas, de forma multidimensional y propiciando dinámicas sociales contradictorias y desapegadas de visiones colectivas y solidarias de progreso; la instauración de un nuevo enfoque de desarrollo supone fortalecer el arraigo social de la cultura cívica.

STATU QUO

Una vez identificados los factores clave para el desarrollo en México, se discutieron cuáles

son las condiciones prevalecientes en cada uno de ellos, y en todos los casos se presentan como insatisfactorias:⁵

Un primer factor concierne al sistema económico, cuyos fundamentos y modo de organización no están en condiciones de garantizar el dinamismo y el cambio productivo que se requieren para incrementar de manera sostenible la capacidad de generación de riqueza, empleo remunerativo e ingreso en el país. La ausencia de políticas efectivas de fomento en un contexto de globalización económica ha fracturado durante años los grados de complementariedad e integración del aparato productivo. Una de las principales consecuencias de este hecho es el carácter desequilibrado o desigual del crecimiento, que se manifiesta tanto en una baja tasa de expansión del producto agregado de la economía como en su carácter volátil o discontinuo.

Un segundo factor determinante es el proceso de globalización y su significado actual para el desarrollo del país. México carece de un diseño estratégico vinculado a objetivos específicos al respecto. La inscripción de México en el sistema internacional tiene hoy un carácter fuertemente inercial frente a las fuerzas y procesos que determinan las grandes mutaciones del orden geo-económico, político y estratégico del mundo. La falta de una estrategia proactiva ante dichas fuerzas y procesos se traduce en un enfoque de políticas puntuales y reactivas, carentes de coordinación e ineficaces para reducir la fragilidad del país frente a una miríada de fenómenos sobre los que no cuenta con ninguna capacidad de regulación o de control. Hay una desvinculación creciente entre los grandes temas y problemas del desarrollo económico y

social del país y las acciones e iniciativas que se adoptan en materia internacional.

En tercer lugar, las insuficiencias de dinamismo e integración del aparato productivo y la fragilidad externa se han traducido en la configuración de un mercado con una oferta de fuerza de trabajo crecientemente redundante que está obligada a desplegar diversas estrategias de supervivencia en actividades de baja productividad, en la informalidad o emigrando a Estados Unidos. Esto incide en la extensión y la persistencia de la pobreza, alimenta las tendencias hacia una mayor concentración del ingreso y la riqueza y profundiza la desigualdad social y económica. Las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad son insuficientes para asegurar que los grupos que padecen algún grado de marginación tengan la oportunidad de desplegar sus capacidades y puedan integrarse al proceso social y productivo con un conjunto mínimo pero universal de derechos garantizados. La desigualdad económica y social es un factor que afecta la intensidad y la composición del crecimiento económico, restringiendo su impulso y condicionando la asignación de los recursos.

El patrón de inequidad económica y social tiene causa y expresiones multidimensionales. Una de ellas concierne a la educación, cuya situación aparece como un cuarto factor definitorio del *statu quo*. La calidad del sistema educativo sufre un fuerte deterioro en todos sus ciclos y funciones, y por consiguiente también de su papel como factor de igualación de oportunidades y movilización social. En la práctica, sus formas de organización institucional hacen que el sistema opere en varios sentidos fundamentales como

un mecanismo reproductor de situaciones de inequidad del que surgen niveles de preparación altamente estratificados sobre los que ulteriormente se establecen diferencias aún más acentuadas en el plano laboral y, de manera más general, en materia de inclusión social. Tras las brechas educativas se amplían las brechas sociales de conocimiento y de acceso al empleo de calidad, que a su vez ahondan en distintas formas e intensidades el acceso diferenciado de los grupos socioeconómicos a activos (tierra, capital) o a servicios básicos (seguridad, salud, transporte, etc.). El sistema educativo opera hoy como un mecanismo de transmisión intergeneracional de las desigualdades.

El quinto factor se refiere a la presencia efectiva del desarrollo sustentable en la agenda del desarrollo nacional es baja —si no, incluso, inexistente. Esto tiene varias implicaciones en el corto y largo plazos relacionados con la sostenibilidad y el deterioro del sistema y los recursos naturales del país. Además de su significado económico-financiero y de las decisiones de asignación de recursos que ellas exigen, las cuestiones relacionadas con los efectos del cambio climático tienden a ser crecientemente un tema del ámbito de la justicia (tanto en sentido jurídico como social) debido a sus repercusiones diferenciadas sobre la calidad de vida de individuos, grupos y comunidades. Ello tiene relación directa con las diferencias de acceso a las instituciones y servicios básicos de los individuos y diversos grupos de población expuestos o sometidos a factores y procesos de exclusión. Los grupos sociales más desfavorecidos tienen menos posibilidades de escapar en su vida cotidiana de los múltiples efectos nocivos derivados de situaciones de degradación ecológica. Su

condición socioeconómica determina por regla general una menor capacidad de reacción y defensa contra tales situaciones, que casi siempre se traducen en un deterioro adicional de sus condiciones de vida.

En sexto lugar, se considera que la capacidad de dirección del Estado en México es baja, tanto en relación con su propia trayectoria histórica como en comparación con los estándares internacionales. La imagen de una “baja capacidad de dirección” del Estado mexicano concierne, más que a la cantidad, a la calidad y congruencia de sus intervenciones en la vida económica, política y social del país. Esto es causa y a la vez consecuencia de un enfoque general en el que el desarrollo es concebido preferentemente como el resultado de acciones individuales coordinadas por el mercado y la competencia, y solo de manera secundaria por medio de acciones estratégicas del poder público constituido. Sin embargo, tanto la experiencia histórica de México como la internacional sugieren que una alta capacidad de dirección del Estado, aunque esté lejos de ser suficiente, sí es un factor necesario —y estratégico— en el proceso de desarrollo.

Vinculado de manera muy estrecha con el deterioro de la capacidad de dirección del Estado está un séptimo factor, que tiene que ver con el bajo grado de concertación social que hoy prevalece en México. Los mecanismos de coordinación y acuerdo entre los agentes políticos y sociales se encuentran muy erosionados y son ineficientes para propiciar los arreglos institucionales que son necesarios para la construcción y el impulso de una agenda nacional de desarrollo. Tras el desgaste de estos mecanismos se percibe un cúmulo de problemas de representación y participación

5. Ejemplos específicos, cuya identificación es compartida por el grupo de trabajo, pueden hallarse en Cordera, Rolando; Heredia, Carlos y Navarrete, Jorge Eduardo et al. (2010) *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 238 p.

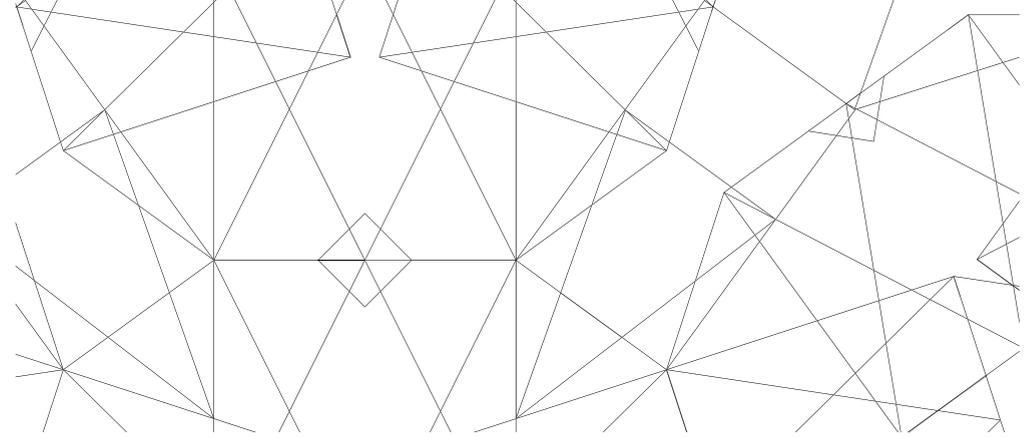
social que atañen de múltiples maneras y en grados diferenciados al desempeño de algunas instituciones (partidos políticos, sindicatos, organismos gremiales, medios de comunicación, legislaturas, etc.).

La percepción de que en México el respeto de la justicia y la legalidad ocupa una posición baja en la escala valorativa y de comportamiento de los distintos agentes políticos, económicos y sociales tiene numerosas implicaciones nocivas para el desarrollo: restringe un ejercicio pleno de la ciudadanía, resta legitimidad a las instituciones, es una fuente adicional de inseguridad y no contribuye a la generación del clima de confianza que se necesita para ampliar las expectativas de desarrollo tanto a escala individual como colectiva. Las consecuencias de este octavo factor afectan múltiples dimensiones de la vida cotidiana de los ciudadanos y en numerosos sectores y ámbitos territoriales constituye un real obstáculo para el mantenimiento o la puesta en marcha de procesos de inversión y desarrollo.

El arraigo de la cultura cívica se ha debilitado en el transcurso de las últimas décadas en la sociedad mexicana. Este último factor tiene múltiples manifestaciones negativas y propicia dinámicas contradictorias y desapegadas de las visiones colectivas y solidarias de progreso que serían necesarias para fortalecer la innovación social, política o económica y, por el contrario, restringen la capacidad de la sociedad para intervenir de manera más efectiva en la definición del proceso de desarrollo.

La identificación y deconstrucción de factores, sus relaciones y dinámicas, permitió ilustrar el

ejercicio de reflexión de proyección al futuro y la construcción misma de los cinco escenarios que a continuación se muestran.



ESCENARIOS

Luego de exhaustivas discusiones y análisis en el marco de la metodología descrita en páginas anteriores, el grupo de trabajo se abocó a la elaboración y redacción de distintos escenarios que recogieran el producto de esos debates y que guardaban coherencia entre los factores claves elegidos, las dinámicas de éstos, y el estado de cosas observado entre los años 2010 y 2011 que afectan el desarrollo de México. Con la idea de responder a la pregunta ¿cómo se vería México un día cualquiera del año 2020?, los esfuerzos se centraron en describir una proyección a diez años de los factores clave que de una u otra manera, conformarían diversas realidades en el futuro.

Los cinco escenarios que se construyeron implican cinco vías formas del porvenir, todas plausibles –aunque unas más satisfactorias

que otras–, y no deben leerse como vaticinios o pronósticos, sino como descripciones del futuro posible, que identifican a los principales actores y cómo operan. Estos escenarios no dan respuestas, sino rasgos generales del futuro; plantean una serie de alternativas y con ellos la Fundación Friedrich Ebert en México contribuye al actual debate nacional e internacional sobre la formulación y adopción de nuevos enfoques de desarrollo.

INERCIAL: SUBORDINACIÓN AL CRIMEN ORGANIZADO

En 2020 el orden institucional ha pasado de la tolerancia con la criminalidad a la complicidad, y de la complicidad a la subordinación. De ser temas primordialmente locales, la inseguridad ciudadana y la violencia criminal se han tornado en asuntos de vigencia nacional. La combinación persistente de la crisis de crecimiento económico y bajo empleo con la expansión del crimen organizado (que no pudo detenerse por medio de la estrategia de “guerra” adoptada por el gobierno a partir de 2006), mostró la imposibilidad del sistema de gobernanza construido en México entre finales del siglo XX y los primeros años del XXI para enfrentar estos problemas y sus múltiples consecuencias. Como consecuencia, la capacidad de las autoridades civiles y judiciales para garantizar el orden jurídico, defender a la ciudadanía y combatir la impunidad está seriamente fracturada en la mayor parte del territorio nacional.

Tanto los ciudadanos como las autoridades que muestran alguna voluntad de resistir y hacer cumplir la ley son violentamente enfrentados por el crimen organizado. Secuestros, “levantones” individuales y colectivos, asesinatos, extorsiones son prácticas generalizadas. Las víctimas directas de esta embestida de violencia e intimidación abarcan por igual al empresariado, a profesionistas independientes, a comerciantes modestos, a trabajadores —y desde luego, a los ciudadanos que intenten oponerse o rebelarse por cualquier medio a esta situación.

El relajamiento del combate al crimen organizado ha propiciado la apertura de mayores espacios de impunidad y corrupción. El menor grado de cumplimiento de la ley se traduce en un fortalecimiento

militar, económico y político de las bandas delincuenciales, cuyo correlato inevitable es el deterioro generalizado de la legalidad y el Estado de derecho.

En 2020 se ha profundizado la brecha entre las necesidades de la población y las acciones efectivas del Estado en todos los niveles de gobierno. Un resultado de este desencuentro creciente es el deterioro sin precedentes de la legitimidad de las instituciones. También es grande el descrédito del conjunto de la clase política, cuya disputa por el poder se recrudece al tiempo que su oferta de soluciones y nuevos cursos de acción para el desarrollo sigue empobreciéndose a lo largo de todo el espectro ideológico-partidista.

La fuerza del crimen organizado está presente de varias maneras en la estructura de poder; una plataforma especialmente utilizada para ello es el proceso político-electoral, que tanto a escala territorial como nacional está fuertemente contaminado por la prominencia de este factor y los recursos que es capaz de movilizar: en la imposición de candidaturas, en la financiación directa e indirecta de campañas electorales, en la acción directa para influir en los resultados de las elecciones (desde la intimidación de los votantes hasta el riesgo de atentados violentos). El objetivo de los distintos grupos del crimen organizado es atrapar mayores cuotas de influencia y poder del aparato del Estado, al interior de cuyas estructuras tiende a reproducirse la lucha que libran estos mismos grupos a escala territorial por el control del mercado de los negocios ilícitos.

El colapso de las instituciones públicas genera una situación caótica. Funciones sustanciales

de gobierno (como la tributación y la impartición de justicia, entre otras) tienden a erosionarse ante la mayor prevalencia de los grupos de poder criminal en varias zonas del país. Hay un languidecimiento general de la actividad comercial y productiva, en particular en ciudades y entidades donde la presencia del crimen organizado tiene una implantación más importante y mayor “arraigo histórico” (ciudades y estados de la zona norte, del Pacífico occidental, del Golfo de México). La economía registra una pérdida generalizada del impulso hacia la expansión de proyectos de inversión y la generación de empleos productivos.

La política pública alcanza un alto grado de ineficacia en el terreno del combate a la inequidad y reducción de las desigualdades. Los principales programas sociales gubernamentales tienden a reducirse a programas de transferencias monetarias pobremente fiscalizados y con una focalización determinada por criterios fuertemente vinculados con las relaciones de fuerza entre los grupos efectivos de poder tanto a escala federal como regional, lo que alimenta el clientelismo, el uso discrecional de los recursos y la corrupción. Las disputas distributivas se incrementan y en algunas zonas del país los poderes fácticos del crimen organizado sustituyen a la autoridad pública en la provisión de algunas acciones compensatorias que tradicionalmente habían correspondido a las políticas sociales, lo que retroalimenta la deslegitimación de las instituciones públicas y al mismo tiempo refuerza la “imagen social” de los grupos del crimen organizado. En algunos ámbitos regionales las organizaciones criminales llegan a ofrecer la protección que las instituciones gubernamentales son incapaces de asegurar a

la ciudadanía, imponiendo sus propias reglas del juego a la población y, en los hechos, a las mismas autoridades.

La calidad de la concertación social está totalmente trastornada, volcándose, en unos casos, hacia diversas formas pragmáticas de “entendimiento” con los factores reales de poder, y en otros casos, a una resistencia cada vez más riesgosa y de mayor costo de la población y las organizaciones civiles frente al crimen organizado y la incompetencia gubernamental. La intensidad y los contenidos específicos de este proceso presentan una gran variedad regional, pero una de sus consecuencias es el incremento generalizado de los costos de transacción de la vida económica y social, que no solo profundiza el sentimiento de inseguridad ciudadana, sino que ejerce efectos nocivos de carácter acumulativo sobre la producción, el empleo, el ingreso y las distintas dimensiones de la cohesión social. Se observa una profunda degradación de las normas básicas de convivencia y sociabilidad, de solidaridad y cooperación al tiempo que aumenta la arrogancia e impunidad de los criminales y sus organizaciones.

El bajo dinamismo económico general, la violencia y el debilitamiento institucional producto de la mayor prominencia del crimen organizado, propician que nuevos segmentos sociales se añadan a los que tradicionalmente habían recurrido al expediente migratorio como recurso de última instancia para buscar bienestar y seguridad. La tendencia hacia el crecimiento de los flujos migratorios a Estados Unidos agudiza las tensiones y conflictos en la relación bilateral en un contexto en el que se ha operado una reconcentración indeseable de la agenda bilateral en torno a los efectos del

crimen organizado (tráfico de narcóticos, de armas y de personas), que en los hechos resta importancia relativa a temas sustantivos para el desarrollo y los derechos humanos de los migrantes. La percepción de México como un problema de seguridad para Estados Unidos —y la consiguiente utilización política de ello— se extiende en todos los círculos de opinión de ese país, generando constantes desacuerdos y desencuentros entre los dos gobiernos, así como frecuentes incidentes de violencia en los estados y cruces fronterizos.

De manera colateral, en 2020 se observa una pérdida creciente de credibilidad de la acción exterior del Estado mexicano, que tiene un alto costo de peso y de prestigio en los foros multilaterales y en las relaciones con algunos países y regiones claves en la configuración del nuevo escenario internacional.

DESARROLLISMO EMPRESARIAL

En 2020, México se muestra recuperado de la crisis del orden público y del estancamiento económico por la que se caracterizaban diez años atrás. Los altos niveles de violencia e inseguridad de entonces, causados sobre todo por la criminalidad organizada, han sido reducidos gracias a una revaloración desde la sociedad civil de normas básicas de convivencia y de sociabilidad, y gracias a un nuevo compromiso del empresariado con el desarrollo de la nación y el estado de derecho. Esa nueva cultura cívica y la nueva visión empresarial dan sustento a una capacidad de concertación social como no se había conocido antes en México. Esa capacidad de concertación resulta ser la clave para sacar el país de la inercia de las décadas anteriores. Así, en el México de 2020, se percibe una nueva dinámica económica con generación de empleo formal y más equidad social, aunque en dimensiones modestas. Los valores de una democracia representativa comprometida con la participación social y la igualdad como forma de ciudadanía han pasado de ser pura retórica a ser una realidad en construcción.

Al inicio del año 2011, eran escasos los indicios de un cambio en esa dirección. En aquel entonces, la inseguridad y violencia dominadas por el crimen organizado invadían todos los sectores de la sociedad y todas las regiones del país. Esa situación había incluso llegado a poner en entredicho los derechos de propiedad y los relacionados con el trabajo. Paralelo a ello, se profundizó la crisis económica en el sector productivo, que a su vez resultó en una mayor falta de generación de empleo formal e inconformidades por parte de diversos sectores sociales y organismos empresariales. Ante esa situación, la clase política se mostró inerte, incapaz de proponer y concertar medidas efectivas para superar los problemas.

Frente a este panorama, grupos de empresarios instalados en varias entidades de la República convocaron a sus colegas y al conjunto de la sociedad a “no abandonar la plaza” y a dar la pelea. Algunos miembros de las cúpulas empresariales empezaron a reconocer que el orden público es más que nada un problema de política de Estado —ley y orden— y que a diferencia de antaño, las condiciones actuales no permiten ya la continuidad del proceso de generación de riqueza y empleo. En consecuencia, la cuestión social y el cumplimiento de la ley fueron reconocidas por estos grupos como temas del desarrollo vinculados estrechamente con la distribución del ingreso y la riqueza; al mismo tiempo, la criminalidad fue entendida como un problema cuyo combate es inseparable del fomento de la cultura, la educación y la cohesión social. Para lograr una nueva dinámica en estos sentidos se propuso un proyecto nacionalista identificado con un Estado eficiente que promueve, conjuntamente con el sector productivo establecido en México, inversiones e incentivos apropiados para generar empleo y que impulsa una efectiva reforma fiscal y de PEMEX, además de un planteamiento de “cero tolerancia” a la corrupción.

Con esa nueva visión, los grupos empresariales buscaron la cooperación con sectores y organizaciones de la sociedad para presionar a la clase política para que asumiera su responsabilidad y que el Congreso convocara a un “congreso imaginando” con amplia participación de la sociedad civil organizada, los empresarios y sus cámaras, los académicos y diversas comunidades “epistémicas”. Este “congreso imaginando” propuso las bases para reconstruir los objetivos nacionales y dirimir y determinar al más alto nivel técnico

los instrumentos y las secuencias para hacer posible la consecución de esos objetivos. En consecuencia se desencadenaron importantes cambios respecto de factores claves que hasta entonces limitaban el desarrollo sociopolítico y económico de México.

En el México 2020 se ha extendido una nueva cultura cívica basada en la revaloración de normas básicas de convivencia y de sociabilidad. Eso se traduce en mayores grados de exigibilidad sobre las responsabilidades sociales y la actuación pública de los diversos agentes, principalmente los político-institucionales. Bajo un nuevo escrutinio cívico, los partidos políticos buscan estar más cercanos a la ciudadanía y ésta ha aceptado una competencia partidaria con base en propuestas serias y compromisos específicos.

El conjunto de las instituciones del Estado está sometido a fuertes presiones y exigencias para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado. Al mismo tiempo, ha ganado espacio y legitimidad la concepción de un Estado más activo y nacionalista, pero con acciones acotadas en los ámbitos económico y productivo y más orientado a asegurar la existencia efectiva de las garantías, las normas, las regulaciones y los derechos establecidos. Una reforma fiscal ha disminuido la dependencia del presupuesto estatal de los ingresos del sector petrolero y permite mayor margen para la inversión pública.

El reconocimiento explícito del problema social como un tema sustantivo del desarrollo ha dado lugar a un ambiente de negociación en torno a los grandes ejes de la desigualdad

y la inequidad, lo que pone las disputas distributivas en el centro de la redefinición del modelo de desarrollo. La reforma fiscal da lugar a más recursos para la política social y nuevos instrumentos para el sector productivo y la mayor generación de empleo formal e ingreso.

La recuperación del mercado interno es una prioridad de la política económica, al tiempo que se identifican sectores estratégicos en torno a los cuales se diseñan políticas de fomento para la integración de cadenas de valor con potencial altamente competitivo a partir de las cuales se permite redefinir el perfil de especialización internacional de la economía. La reforma fiscal y de Petróleos Mexicanos, así como la recuperación de la planta productiva y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) resultan ser cruciales en los nuevos instrumentos para la generación de empleos formales.

La nueva dinámica económica coadyuva por sí misma a escalar el nivel de importancia atribuido al desarrollo sustentable, en particular en la implementación de algunos proyectos económicos, como en las áreas de la generación alternativa de energía, el transporte público, el manejo de residuos y el tratamiento de aguas contaminadas. Diversos grupos de empresarios ven en los procesos de certificación ambiental una estrategia idónea de participación en sectores de la economía relacionados con el combate al cambio climático y la degradación del entorno natural. Si bien, el desarrollo sustentable sigue ocupando un lugar no prioritario en la agenda nacional de desarrollo, la sociedad civil, a través de su capacidad de consumo, está empezando a generar presión al sector empresarial para modificar los modelos

productivos altamente destructivos del medio ambiente, con el objetivo de que la transición hacia una economía baja en carbono adquiera la celeridad necesaria.

La revaloración del mercado interno y la conformación de la nueva coalición político-social han creado condiciones propicias para considerar una renegociación de las condiciones de la integración de México en América del Norte que incorpore planteamientos de algunos sectores coaligados. Este tema, más los relacionados con el combate al narcotráfico y otras variantes del crimen organizado han abierto una nueva ronda de negociaciones con Estados Unidos, marcada por tensiones y desencuentros. Un efecto colateral de todo ello (las nuevas prioridades del desarrollo y el perfil más conflictivo de la agenda bilateral) es el diseño de estrategias de diversificación de las relaciones exteriores del país en el económico y en los ámbitos políticos y estratégicos.

Una de las condiciones de sostenibilidad económica y social del nuevo esquema de desarrollo es la refuncionalización del conjunto del sistema educativo. El incremento generalizado de los estándares de calidad en todos sus segmentos y niveles (educación básica, media, superior y técnica, tanto pública como privada) plantea necesidades de reorganización y de reasignación y gestión de recursos con fuertes implicaciones políticas y sociales.

Un pilar central del nuevo escenario de desarrollo es la alta capacidad de concertación social. Esa se basa en la institucionalización de mecanismos de exigibilidad de derechos que garanticen a los actores sociales más débiles el cumplimiento de los compromisos asumidos

en el nuevo pacto social. Sin embargo, el protagonismo empresarial impone su sello a las políticas económicas y sociales, dejando inconformidades por parte de los sindicatos y diversos sectores sociales.

En el México del año 2020 predomina una política de “cero tolerancia” a la corrupción. El respeto de la justicia y la legalidad se ha convertido en el signo básico de identidad y a la vez una de las principales banderas programáticas del nuevo esquema de desarrollo.

CAMBIO REFUNDACIONAL

El México de 2020 es un país sometido a un proceso de un cambio profundo, un cambio que pretende la “refundación” de la República. La fuerza principal que promueve este cambio es el anhelo de gran parte de la ciudadanía y de diversos movimientos sociales por una política a favor de una sociedad más justa, una sociedad con menos desigualdades sociales. Un “caudillo popular” se muestra capaz de articular esa disposición y las diversas iniciativas por un cambio político radical en un movimiento de alcance nacional y fuerte raíz popular que domina el escenario político en el año 2020 y defiende el “proceso de cambio” en contra de fuertes resistencias por parte de las élites tradicionales. Las pugnas entre las “fuerzas del cambio”, por un lado, y las “fuerzas de la inercia”, por el otro, crean un ambiente político de fuertes y continuas tensiones y de una precaria gobernabilidad democrática que restringe el alcance del nuevo enfoque de desarrollo.

Este proceso de cambio refundacional empezó a perfilarse al inicio de 2011 cuando la ciudadanía se desesperaba con la incapacidad de los partidos políticos tradicionales para canalizar programática y electoralmente las demandas y reivindicaciones sociales de los diversos sectores de la sociedad. El “tema social” se convirtió en la piedra de toque de las y los ciudadanos en el momento de emitir su voto a favor o en contra de las fuerzas políticas que competían por el poder. En esa situación, un “caudillo popular” logró capitalizar este desencanto de la ciudadanía con las políticas “tradicionales” y transformarlo, con la consigna de construir una “alternativa de nación”, en un amplio movimiento nacional con fuerte arraigo en los segmentos más humildes de la población y en los diferentes

sectores sociales marginados y excluidos. El lema de este movimiento nacional era el del cambio que conduzca a “terminar con los privilegios de unos cuantos”. La capacidad de convocatoria del caudillo y su movimiento se extendía hacia otros sectores con mayor grado de organización, como algunos sindicatos independientes y organizaciones gremiales (pequeños comerciantes, profesionistas, trabajadores de la cultura).

Sin embargo, este movimiento producía y sigue produciendo una fuerte polarización política e ideológica en cuyo marco numerosos sectores de la clase media y empresarial rechazan esta movilización popular, o simplemente no se identifican con ella; por su parte, los dirigentes del movimiento popular muestran escasa capacidad para concertar acuerdos con estos segmentos de la población. No obstante, la oleada popular a favor del cambio y del proyecto de “refundación nacional” logra ganar con márgenes estrechos la presidencia en las elecciones nacionales. Tal como ha venido ocurriendo en las elecciones federales de México desde fines de los años noventa, este resultado electoral no se acompaña de una mayoría legislativa. La representación política de la Cámara de Diputados se dispersa entre varios grupos parlamentarios; el escenario es de crispación y falta de acuerdo, y enfrenta a las fuerzas políticas con la disyuntiva de optar entre el enfrentamiento o la negociación de un pacto para la gobernabilidad y la reforma del modelo de desarrollo, de manera que éste dé cabida, en algún grado importante, a las reivindicaciones del movimiento popular.

Esa polarización produce una confrontación de dos concepciones de la convivencia y la sociabilidad (la “popular” por el cambio y

la comprometida con la preservación del *statu quo*), frente a la cual los mecanismos tradicionales de mediación de los conflictos carecen de eficacia y capacidad de reconducción. Aunque el “caudillo popular”, en un afán de reducir la conflictividad, y ante la urgencia de los problemas del país, invita constantemente a las fuerzas opositoras a integrarse al proyecto de cambio, el avance en la construcción de un consenso nacional sigue siendo muy limitado. La gobernabilidad del proceso de cambio está en un constante peligro y se sustenta, en último término, en la movilización de motivos nacionales.

La crispación política conduce a una oposición entre dos esquemas contradictorios con respecto a la capacidad de dirección del Estado, ambas con una importante implantación institucional: el defendido por el Ejecutivo, proclive a recuperar un alto grado de activismo estatal en todos los órdenes de la vida pública y social, y el enarbolado por la oposición, dominada por las fuerzas a favor del *statu quo*, que se define en sentido opuesto. En este cuadro, la “judicialización” de la vida política, y en particular de las grandes decisiones de la política pública, alcanza una intensidad sin precedentes.

La política de igualdad, expresada en un amplio arco temático (del terreno material al simbólico, del económico al político-cultural), deviene el eje en torno al cual se organizan las políticas públicas y los principales objetivos de gobierno del Ejecutivo. La redistribución de la riqueza, el ingreso y el poder son el factor determinante de las grandes definiciones políticas, de la conformación de nuevas alianzas político-sociales y de la defensa de posiciones ya adquiridas. Uno de los temas

candentes y de mayor potencial de conflicto (pero también, aunque parezca paradójico, de construcción de nuevos acuerdos sociales) es el relacionado con la política fiscal en su doble vertiente: la de la tributación y la de la asignación de los recursos.

La revaloración del mercado interno como plataforma de crecimiento económico da lugar a la puesta en marcha de programas públicos orientados a la reconstitución de cadenas productivas, y al impulso de programas de desarrollo agrícola y rural. En este enfoque, la promoción de las MIPYMES y del pequeño comercio es un objetivo relevante. La banca nacional de desarrollo observa un nuevo impulso. La redinamización del sector energético nacional es una prioridad estratégica, pero enfrenta fuertes restricciones financieras.

Al contrario de la expectativa de una mayor sensibilidad de los actores del cambio refundacional frente a los problemas derivados del cambio climático, en la práctica, el rango de prioridad del desarrollo sustentable continúa siendo bajo en la agenda nacional de desarrollo. La permanente negociación política entre las fuerzas que controlan, respectivamente, el poder Ejecutivo y el Legislativo disminuye, en los hechos, la importancia efectiva de este tema.

En el ámbito de la política exterior se observa una redefinición de la estrategia de inserción internacional en varios temas sensibles: por un lado, el gobierno intenta volver a poner en la mesa de negociación con Estados Unidos la integración en América del Norte —con temas de alta conflictividad potencial, como la revisión del capítulo agrícola del Tratado de

Libre Comercio—; por el otro lado, presta más atención a la política hacia América Latina, tema en el que más allá de sus posibles logros concretos, recupera una alta dosis de retórica regionalista y “soberanista”; en los principales foros multilaterales se desdibuja aún más la posición y acción internacional del gobierno mexicano; y respecto de los temas de seguridad fronteriza, como el crimen organizado y el tráfico de armas, el discurso oficial del gobierno sube de tono frente a Estados Unidos, lo que produce tensiones y endurecimientos de posiciones.

La educación “para todos los mexicanos” es la parte medular de la oferta del gobierno en este sector. El gobierno privilegia la cobertura por encima de la calidad, es decir, en la práctica es más importante ampliar las matrículas en todos los niveles que asegurar un progreso paralelo o similar del tipo de educación que se imparta (contenidos, criterios de evaluación en todas las dimensiones del sistema, pertinencia de programas, etc.).

A pesar de que el “proceso de cambio” tiene exigencias muy altas de concertación social, está acompañado por constantes tensiones y desacuerdos en temas fundamentales de la política pública. La intensidad de las disputas distributivas establece el tono y el alcance probables de la concertación social y su contraparte, la conflictividad y el enfrentamiento social.

La aspiración de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley es una dimensión esencial del objetivo de justicia distributiva del programa de gobierno, lo mismo que el combate a la corrupción. La legitimidad del gobierno está sometida a la presión de emprender “acciones

ejemplares” contra algunos personajes significativos que simbolizan la impunidad, lo que es una fuente adicional de tensiones y crispación política.

CONSOLIDACIÓN NEOCONSERVADORA

En el México de 2020 se ha consolidado una estructura de poder que está claramente dominada por un sector reducido pero muy prominente del poder económico, aliado con grupos políticos de cuño autoritario, de perfil abiertamente derechista, vinculados con sectores conservadores radicales, muchos de ellos con viejos arraigos territoriales y con un alto grado de organización en los ámbitos social, religioso, educativo y de las comunicaciones. Un hito estratégico en la entronización de este esquema de dominación fue el triunfo de una coalición conservadora en las elecciones federales de 2012.

El aparato del Estado está plenamente capturado por los grandes intereses corporativos del mundo de las finanzas, la comunicación, el comercio y la industria. Un progresivo realineamiento del conjunto de las fuerzas de centro-derecha facilita, a partir de sus diversas expresiones partidarias, la suscripción de pactos de gobierno en temas sustantivos del desarrollo, sobre los cuales se funda el proyecto de una hegemonía política y cultural conservadora de larga duración.

Los grandes temas de este arreglo incluyen principalmente una reforma laboral conservadora que consagra criterios ortodoxos de flexibilización del mercado de trabajo y que se traducen en una rebaja generalizada de derechos y garantías de los trabajadores; el fomento y ampliación de proyectos privados de seguridad social, salud, educación, comunicaciones, transporte e infraestructuras, en abierta oposición al desarrollo de proyectos públicos; mayor desregulación del comercio exterior y de la cuenta de capitales, que ahonda la “depuración” del aparato productivo y lleva a una desnacionalización casi definitiva del

sistema de pagos. Esta orientación general de la política de desarrollo tiene implícita y supone la consolidación de las estructuras oligopólicas de sectores clave de la economía, que afecta la competitividad del sistema productivo considerado en su conjunto y a la vez genera externalidades negativas y sesgos contrarios a la innovación y el emprendimiento de nuevos proyectos de inversión. En el terreno fiscal se han producido varias reformas regresivas, incrementando y universalizando el IVA y preservando, y cuando es necesario, ampliando, los incentivos tributarios a los grandes contribuyentes con la justificación de estimular la inversión y el empleo.

En 2020 el modelo de organización productiva de México se distingue por una polarización extrema entre, por un lado, actividades exportadoras pero poco integradas internamente y sectores altamente concentrados con posiciones oligopólicas y gran poder político y de mercado; y, por otro lado, una miríada de empresas (MIPYMES) diseminadas en casi todos los sectores de la economía, con escaso financiamiento, muy baja capacidad tecnológica y una productividad muy reducida. La competitividad del sector exportador se sustenta, en amplia medida, en el dumping social, fiscal y medioambiental.

Las brechas de desigualdad social, sectorial y territorial permanecen intocadas, aunque las políticas de combate a la pobreza y la desigualdad siguen apareciendo como un tema importante en la agenda de gobierno. El enfoque predominante de estas políticas es tradicional y no aparecen innovaciones relevantes, por lo que las acciones focalizadas y las transferencias monetarias siguen definiendo, igual que a principios del siglo

XXI, el “horizonte posible” de las políticas de igualdad; no se incide en los múltiples factores estructurales de la desigualdad y la retórica a favor de la equidad se mantiene encendida al mismo tiempo que se entroniza el manejo clientelar y discrecional de los programas.

En el terreno político y jurídico, y en el plano más general de los valores, los sectores más conservadores de la alianza de poder auspician embates organizados y sistemáticos para contener y revertir conquistas históricas en la esfera de los derechos y las libertades individuales: aborto, matrimonios del mismo sexo, régimen de adopción, derechos de la mujer, descriminalización del uso y posesión de drogas ligeras. Se permiten, e incluso se fomentan desde algunos sectores del poder, prácticas de intolerancia y discriminación por razones de género, preferencia sexual, costumbres, valores, y en algunos lugares hasta por razones religiosas.

Paralelamente, la rama policíaco-militar del Estado se ha fortalecido y hay una tendencia creciente a la criminalización de comportamientos y conductas que se aparten y disientan del canon conservador. La concertación social, de por sí precaria, es ampliamente suplantada por el poder de penetración de los medios de comunicación, que forman parte central de la alianza conservadora. La difusión masiva de los valores de los sectores de esta alianza, unida a la capacidad de persuasión de los medios, es una poderosa herramienta de la lucha por consolidar la hegemonía ideológica, cultural y ética del neoconservadurismo en un contexto de profunda crisis del sistema educativo. La captura del sistema de educación básica por parte del sindicato magisterial impone una

barrera infranqueable a todo intento de reforma en la medida en que este organismo es uno de los pilares de sustento social y político de la coalición conservadora. En la educación media y superior las brechas entre los reducidos segmentos de alto rendimiento y el amplio sector de baja productividad docente y académica se amplían constantemente. La esfera de la educación privada, y en particular la impartida por las corporaciones religiosas, se expande en todos los niveles educativos en un marco de falta de dispositivos institucionales públicos de control y regulación de la calidad.

El discurso de defensa de la justicia y la legalidad alcanza altos registros retóricos, pero en la práctica pervive y se reproduce un sistema de desigualdad de los ciudadanos ante la ley en función de su condición económica y política. El peso político que adquieren los sectores constitutivos de la alianza conservadora se expresa de manera inmediata en su capacidad de presionar e influir en las grandes decisiones, incluso judiciales. La impunidad de los poderosos es el signo característico del sistema. La opacidad y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, el tráfico de influencias y la corrupción han alcanzado cotas históricas.

La agenda de la política exterior está marcada por una preferencia explícita por profundizar la integración económica y comercial con Estados Unidos, cuyo alcance y extensión hacia otros temas, como el monetario y financiero, es fuertemente promovida por varios integrantes de la alianza, con excepciones en lo que hace los sectores en que detentan niveles de oligopólicos de control del mercado. Los temas relacionados con el combate al narcotráfico,

el tráfico de armas, la seguridad fronteriza y la emigración continúan determinando la dinámica de las relaciones bilaterales y de la agenda internacional de México, con una mayor preponderancia de programas y planes de cooperación binacional, en clave de “colaboración condicionada” desde Estados Unidos, cuyos agentes político-institucionales demandan –y con frecuencia obtienen con mayor facilidad que en otras épocas– una mayor flexibilidad de México. En la mayoría de los temas globales y en la política hacia América Latina, prevalecen la pasividad y la negligencia, asociado con un activismo explícito y preferencial en la relación con gobiernos conservadores de la región.

CAMBIO PROGRESISTA

En 2020 México es un país que ha perfilado un proyecto de reforma y modernización de corte socialdemócrata que posee una amplia base social y política y ha logrado generar consensos básicos alrededor de algunos temas sustantivos de orden económico (que han permitido restablecer la capacidad de crecimiento y la creación de empleo), social (dirigidos a disminuir las desigualdades y ampliar la esfera de los derechos individuales y sociales) y políticos (que han sentado las bases de una reforma modernizadora del Estado y de un fortalecimiento del régimen jurídico). El gobierno muestra una voluntad manifiesta de concertación con las fuerzas políticas representadas en el Congreso, que es exitosa en numerosos casos gracias al acercamiento de posiciones con legisladores “moderados” y “modernizantes” del resto de los partidos. El país ha recuperado su capacidad de interlocución político-social y se han sentado bases razonables de entendimiento para la construcción de un nuevo pacto nacional a favor de la gobernabilidad democrática y la actualización de los grandes objetivos de desarrollo, incluyendo el diseño de una nueva agenda de acción internacional.

La consolidación de este proyecto de reforma ha sido paulatina desde que en 2011 las fuerzas progresistas del país lograron articular una coalición para participar exitosamente en las elecciones federales de 2012, encabezada por un líder comprometido con la democracia participativa, con una capacidad efectiva de interacción con movimientos de base social y popular, sindicatos, clases medias, empresariado, y con poder de convocatoria y aglutinación de las fuerzas políticas de centro-izquierda.

Las relaciones de fuerza políticas en las que el gobierno progresista asumió el poder en diciembre de 2012 determinan la ejecución de un programa de cambio gradual y negociado que dio lugar a una renovación paulatina del curso de desarrollo. Sobre la base de algunos consensos básicos construidos pacientemente, la política pública se orientó decididamente desde un inicio a promover algunas reformas estructurales largamente diferidas en sectores estratégicos de la economía y en ámbitos políticamente y socialmente sensibles (fiscalidad, energía, financiamiento de la formación de capital, política industrial, infraestructura básica, educación, seguridad social, sistema de justicia). La dinámica política, social y económica que suscitó este programa de cambio negociado precipitó ulteriormente, y en diversos grados, la renovación de los programas y ofertas de las principales fuerzas políticas; en muchos casos, esta renovación se acompañó de un relevo generacional de liderazgos y cuadros dirigentes, que a la larga también fue un factor, entre otros muchos, que permitió instaurar un marco político institucional propicio para la transición pactada hacia un nuevo curso de desarrollo para la nación, sustentado en acuerdos durables sobre un número básico pero sustantivo de temas económicos, sociales y políticos.

Aunque la oposición al proyecto de reformas progresistas está viva en los reductos de la derecha tradicional y de la izquierda radical y maximalista, en 2020 se percibe que, más allá de su heterogeneidad y de la prosecución de sus propios ideales e intereses, las principales fuerzas políticas y sociales comparten el compromiso de reducir de manera efectiva las desigualdades económicas, sociales, políticas y de participación que marcaron tan

hondamente el proceso de desarrollo nacional desde los últimos dos decenios del siglo XX.

Un eje estratégico de este compromiso es el de la justicia y la legalidad. La legitimidad del proyecto de reforma y la misma cohesión de la alianza social en la que se sustenta tienen en este ámbito algunos de sus principales desafíos. A partir de 2012 se ha emprendido una amplia reconstrucción y transformación, a la vez ética y operativa, del sistema judicial y de los distintos dispositivos institucionales de seguridad. Los niveles de seguridad ciudadana tienden desde entonces a restablecerse en todo el territorio nacional, lo que ha sido especialmente apreciado por la población de las localidades azotadas en años anteriores por la violencia del crimen organizado.

En función de ese mismo compromiso se ha redefinido de manera consensuada el papel del Estado como un agente activo del desarrollo económico y social, pero acotado en sus funciones por órganos de control y vigilancia autónomos y eficientes que aseguran la transparencia y la rendición de cuentas.

El combate a la desigualdad multidimensional se ha tornado en una auténtica política de Estado, desde la cual se ha ido produciendo una paulatina reorganización del proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas. Progresivamente, este proceso se ajusta a mecanismos de coordinación sectorial y multinivel que no solo buscan asegurar la coherencia de la acción pública en favor de la equidad, sino la optimización de los recursos utilizados. Desde finales de 2012, el objetivo central de esta estrategia ha sido la universalización de la seguridad social y de un conjunto básico de otros servicios.

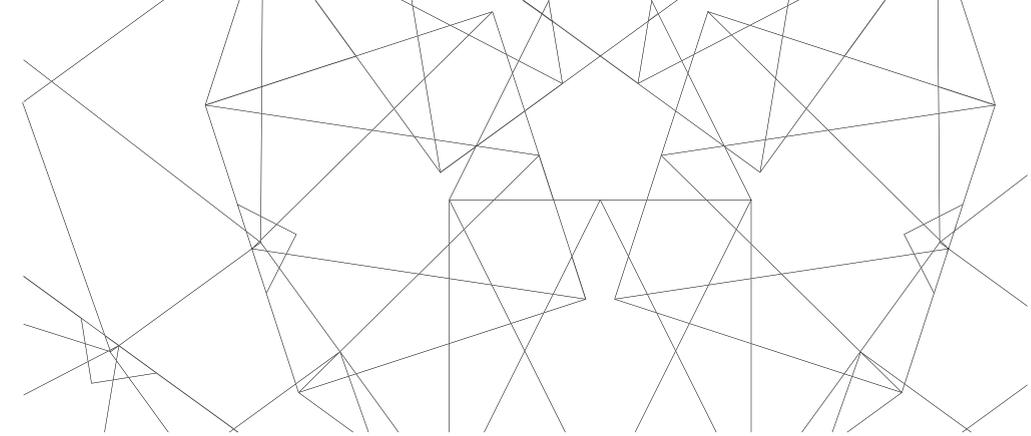
Uno de los “pactos fundacionales” de la coalición por un cambio progresista del modelo de desarrollo consistió en reformar de manera integral el sistema educativo. Las grandes definiciones de la reforma que en 2020 está en curso giran en tono a I) la centralidad de la educación pública; II) el establecimiento y garantía de estándares de calidad a lo largo de todo el sistema; III) la universalidad efectiva del derecho a la educación en todos los niveles y en todos los segmentos del sistema.

En 2020 las políticas de fomento económico están dotadas de un sentido estratégico y se sustentan en sólidos acuerdos con los sectores productivos. En todos los casos se intenta armonizar estructuralmente el dinamismo exportador con la expansión del mercado interno. Los incentivos de la política pública se orientan a la constitución de complejos productivos de alta capacidad competitiva, basados en ganancias de productividad a lo largo de las cadenas de valor, y en varios sectores se han dejado atrás los esquemas de competitividad espuria sustentados en bajos costos salariales y privilegios fiscales depredadores. Se han fortalecido los mecanismos institucionales públicos de fomento a la inversión productiva y la formación de capital, con programas de financiamiento y capitalización para MIPYMES. También se ha emprendido una reestructuración a fondo del sistema nacional de ciencia y tecnología aplicadas a la producción y el desarrollo económico y se han fortalecido los mecanismos institucionales (y su *enforcement*) de combate y erradicación de situaciones y prácticas de control monopólicas u oligopólicas de los mercados.

El pacto político y social progresista ha abierto espacios para incorporar, como un objetivo

explícito de las políticas públicas, el combate de los efectos del cambio climático, propiciando, si bien de una manera desigual y con ritmos diferenciados, que la sociedad discuta y asuma paulatinamente las consecuencias y los costos de la sustentabilidad como horizonte necesario e indispensable de la renovación del modelo nacional de desarrollo.

En 2020, la acción internacional también ha sido recuperada como una política de Estado al servicio del proyecto de desarrollo nacional. Este giro no solo ha propiciado la renovación de la política exterior, sino fructíferos debates sobre la definición de una estrategia activa de inserción de México en el sistema internacional, de cara a las nuevas realidades geoeconómicas y políticas del mundo y en función de los objetivos internos de desarrollo económico y social.



GRUPO DE TRABAJO

VÍCTOR GODÍNEZ (COORDINADOR)

Doctor en Economía por la Universidad de París, ha sido profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Consultor para organizaciones internacionales, es también socio director del Sistema de Información Regional de México (SIREM), empresa de consultoría económica.

THOMAS MANZ (RESPONSABLE DEL PROYECTO EN MÉXICO)

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Paderborn. De 2010 a la fecha, es representante en México de la Fundación Friedrich Ebert, cargo que ha desempeñado también en Bolivia, Cuba, Guatemala y República Dominicana. Además, ha sido investigador para la Universidad Técnica de Berlín y la Universidad Dortmund, y colaborador del Centro de Estudios Sociales y de la División de Cooperación Internacional de la Fundación Friedrich Ebert.



ARAM BARRA

(COORDINADOR LOGÍSTICO HASTA MARZO DE 2011)

Internacionalista por la Universidad de las Américas, Ciudad de México. Actualmente se desempeña como Director de Programas de Espolea (www.espolea.org) una organización de jóvenes y para jóvenes trabajando en América Latina y como Miembro del Consejo de Youth RISE (www.youthrise.org), una red global de jóvenes. Twitter: @arambarra

ZIRAHUÉN VILLAMAR

(COORDINADOR LOGÍSTICO A PARTIR DE ABRIL DE 2011)

Economista y maestro en Estudios Europeos. Especialista en gobernanza global y diplomado por las academias diplomáticas de Alemania y México. Académico de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Coordinador del Diálogo Económico e Internacional en la representación en México de la Fundación Friedrich Ebert.

ROLANDO CORDERA

Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde imparte clases así como en el posgrado universitario de economía. Investigador Nacional (SNI II). Actualmente coordina el Seminario Universitario de la Cuestión Social. Autor de numerosos libros y más de cien artículos académicos. Colaborador semanal del diario *La Jornada*. Director de la revista *Configuraciones*.

ENRIQUE DUSSEL PETERS

Profesor Tiempo Completo del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Director del Centro de Estudios China-México. Doctor en Economía e imparte clases e investiga sobre la organización industrial y regional en México y América Latina, así como sobre la relación económica y comercial con China.

<http://dusselpeters.com>

CARLOS HEREDIA ZUBIETA

Director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México con Maestría en la Universidad McGill (Montréal, Canadá) y estudios de Doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Asociado fundador del Consejo

Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y miembro del Consejo Asesor del Instituto de México del Centro Woodrow Wilson (Washington, DC).

FAUSTO QUINTANA

Profesor-Investigador de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales. Líneas de especialización: desarrollo sustentable, política internacional forestal, seguridad humana, cambio climático y teorías del desarrollo. Egresado del Curso Internacional sobre Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

fausto.quintana@upaep.mx

FEDERICO VÁZQUEZ CALERO

Doctorado en Ciencia Política con mención en el estudio de las sociedades latinoamericanas, Maestro en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, y Licenciado en Relaciones Internacionales. Actualmente colabora en calidad de fundador del Programa Latinoamericano de Asuntos Públicos (PLAP), dedicado a la dimensión política del desarrollo. Asesor de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de Estados Americanos y consejero de la Fundación Equidad y Progreso.

MARIANA VELARDE AGUIRRE

Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México, con licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública por la misma Universidad. Colabora en la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, en donde ha participado en el diagnóstico y diseño del programa de Derechos Humanos del D.F., así como en la conformación de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG