

México en 2009: la crisis, el narcotráfico, la derecha medieval, el retorno del PRI feudal, la nación globalizada

México es un país jaqueado por el narcotráfico, escandalizado por las muertes cotidianas, con un Estado copado por el poder del crimen organizado, una sociedad que desconfía de los políticos y los partidos y una economía en crisis. País fundado sobre la desigualdad y la discriminación, en México convive el impulso modernizador y democrático con los resabios de feudalismo, machismo y racismo; son los indígenas y las mujeres quienes más sufren estas condiciones. El artículo sostiene que el gobierno, nacido de un escandaloso proceso electoral, no duda en apelar a los valores medievales y –frente a un PRI que parece resucitar– sigue puntualmente los designios del Vaticano.

CARLOS MONSIVÁIS

I

En 2009 está profundamente en duda la interminable transición a la democracia. La sociedad, en su inmensa mayoría, desconfía de los partidos políticos, rechaza los gobiernos, se siente despojada a diario. Luego de su triunfo tan cuestionable, el presidente Felipe Calderón no ha conseguido la credibilidad necesaria y ha perdido incluso una parte sustancial de sus apoyos en la derecha tradicional. Lorenzo Servitje, el empresario conservador más prestigioso, que apoyó su campaña, ahora habla del fin del «microsexenio»

Carlos Monsiváis: intelectual, ensayista y cronista mexicano. Entre sus libros se encuentran *Días de guardar* (1970); *Amor perdido* (1977); *Entrada libre. Crónicas de una sociedad que se organiza* (1987); *Los rituales del caos* (1995). Su trayectoria abarca medio siglo dedicado al estudio de la mentalidad y la sensibilidad latinoamericanas. Ha recibido, entre otros, el Premio Nacional de Periodismo, el Premio Xavier Villaurrutia y el xxviii Premio Anagrama de Ensayo por el libro *Aires de familia. Cultura y sociedad en América Latina* (2000).

Palabras claves: crisis, narcotráfico, violencia, cultura, derecha, medios, México.

de Calderón: «Con la falta de legitimidad, ingobernabilidad social y empecinamiento en conservar en su gabinete y en los principales puestos públicos a sus amigos y gente inepta, es difícil que Felipe Calderón se conserve en el poder». El asunto básico no es la perdurabilidad de Calderón en los cuatro años que le quedan en el mando, sino la muy mencionada descomposición de la sociedad. Grupos literalmente hambrientos asaltan los trenes en busca de granos de maíz, en las calles de las ciudades las multitudes andan en pos del empleo o en pos de que las mafias que controlan el comercio marginal les den entrada, y el gobierno de Nuevo León acusa a quienes protestan por la situación económica y la presencia del Ejército en las calles de «pagados por el narcotráfico».

Al mismo tiempo, en los partidos políticos desaparece cualquier asomo de debate ideológico o de visiones críticas. El Partido Acción Nacional (PAN) mantiene su conservadurismo a ultranza pero no lo modifica en lo mínimo; el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con grandes posibilidades de volver al poder, es ya solo una confederación de tribus por así decirlo «feudales»; y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), muy obviamente corrompido en buena parte de su dirección, ha perdido, en tanto perspectiva, la identidad de izquierda. Queda sin embargo una poderosa fuerza social de izquierda, que ya no se identifica con el PRD (aunque probablemente vote por alguno de sus candidatos) y que mantiene la resistencia en lo político, lo ecológico, lo cultural, lo social, las causas de la bioética. Pero esto carece por lo pronto de consecuencias electorales.



Pese a todo, siguen siendo fundamentales las ideas en este periodo de sobrevivencia. Así se agoten y pierdan eficacia, o se diluyan y enturbien, las ideas genuinas incitan a las movilizaciones y a la resistencia. Véase si no la trascendencia de las ideas contenidas en estas palabras claves: *sociedad civil, tolerancia, transición a la democracia, programas políticos incluyentes, diversidad, pluralidad y empoderamiento*, de consecuencias amplísimas aun si devienen lugares comunes o abstracciones pobres. El proceso trasciende las formaciones políticas tradicionales, y en las alternativas al Pensamiento Único, hoy tan averiado, las ideas desempeñan un papel principalísimo.

II

El 13 de febrero de 2009, el presidente Felipe Calderón, en la residencia de Los Pinos y ante la cúpula del PRI, es enfático: «Si no lo hacemos, si no ganamos

esa batalla [contra la delincuencia], puede ser que la próxima vez que vengan a Los Pinos se tengan que sentar con un presidente narcotraficante». Luego, en una batalla previa contra la sintaxis, el secretario de Economía, Gerardo Ruiz Mateos, coincide: «De fracasar el combate contra la delincuencia organizada, el próximo presidente de la República será un narco. La lógica del ataque del gobierno en materia del narcotráfico es porque precisamente el narcotráfico ya había hecho un Estado dentro del mismo Estado. Es un problema serio, tan serio que tuvimos que entrar, lo más fácil era dejarlo, como dice mucha gente, dejarlo en el estatus en el que estaba y sí te puedo asegurar que el presidente de la República sería un narcotraficante».



Desde Estados Unidos las voces de alarma no coinciden con la seguridad del gobierno mexicano de estar ganándole al crimen organizado. El ex-zar del combate a la droga, Barry MacCaffrey, asegura: «México se encuentra al borde del abismo y se puede convertir en un narcoestado en la próxima década» (29 de diciembre de 2008). En materia de regaños a los demás, otra forma de las prevenciones apocalípticas, Felipe Calderón es enfático: «Haría que preguntarse cómo es posible que hayamos como pueblo sido capaces de tolerar que semejante barbarie penetrara en la sociedad mexicana, que se asentara en nuestras calles, que penetrara en nuestras autoridades...» (15 de febrero de 2009).

Los grupos del narcotráfico tienen su ejército, sus propios policías, su equipo de inteligencia y espionaje, sus propios financieros con los que estudian el mercado. Además, ya cuentan con territorios y ciudades, como reconocen dos secretarios de Gobernación (Juan Camilo Mouriño y Fernando Gómez Mont), sobredeterminan un buen número de gobiernos locales por medio del apoyo o la intimidación o la mezcla de persuasiones, pagan candidaturas a diputaciones y alcaldías, se asocian con empresarios y banqueros, manejan cifras espectaculares de lavado de dinero (actividad casi lícita en la medida en que no se investiga) y compran en EEUU armamentos de primer orden. En síntesis, desafían al Estado mexicano en varios aspectos y ponen en entredicho el funcionamiento de diversas instituciones, no solo de justicia.

Señala José Gil Olmos: «El narcotráfico tiene su ejército propio formado por los Zetas, kaibiles y maras salvatruchas. No hace falta recordar que el grupo de los Zetas se formó a partir de militares mexicanos que desertaron del



Ejército para pasarse al cartel del Golfo, mientras que los kaibiles y algunos de los maras son igualmente ex-militares de Guatemala y El Salvador, respectivamente, que vendieron sus servicios a los carteles mexicanos».



Cifras de enero y febrero de 2009: cerca de 1.020 personas asesinadas por causa del narcotráfico, muertes que no se investigan; hay atentados (la mayoría exitosos) contra jefes policíacos, presidentes municipales, autoridades judiciales, incluso contra un general encargado de la lucha contra el narcotráfico en Cancún; la violencia se extiende en todo el país, aunque sobre todo en la frontera con EEUU; abundan los secuestros a cargo de los narcos en sus «horas libres», o de delincuentes influidos por la atmósfera de la sobreabundancia de armas; aterrados por los secuestros y los climas de violencia en ciudades como Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, quienes pueden ser trasladados a la zona fronteriza de EEUU; la vida nocturna se extingue de un buen número de ciudades por la toma delincencial de restaurantes y discotecas.

Las autoridades de EEUU declaran «zona de gran riesgo» a la Frontera Norte de México; en dos años han muerto asesinados cerca de 1.000 soldados y policías; se acrecientan los choques entre integrantes de los carteles y las fuerzas

Es dudosa la presencia del Ejército en las calles, abundan las protestas sobre violaciones de mujeres y saqueos a escala, y hay disgusto por los daños causados por las tropas: el gobernador de Chihuahua pide que se retire el Ejército de su estado ■

de seguridad; luego de años de señalarlo la población entera, las autoridades, el presidente de la República incluido, ya reconocen la penetración del narcotráfico en las fuerzas de seguridad.

Es dudosa la presencia del Ejército en las calles como garantía de seguridad, abundan las protestas sobre violaciones de mujeres y saqueos a escala, y hay

disgusto por los daños causados por las tropas: el gobernador de Chihuahua pide que se retire el Ejército de su estado y el gobierno federal se niega. La guerra entre los carteles y el desafío permanente a las fuerzas de seguridad deprecian aún más el escasísimo valor concedido a la vida humana. ¿Cuántos han muerto en dos años? La cifra es imprecisable porque muchos asesinatos no se registran y porque los datos abrumadores (en un día 42,

23 o 15 víctimas) anestesian el registro sensible de la sociedad. Algo básico: ¿cuántos son los beneficiados en algún nivel por el crimen organizado? ¿Un millón, dos millones?



Un solo delincuente –llamado El Pozolero de Teo– disolvió en ácido 300 cuerpos de enemigos del cartel para el que trabajaba y recibió de 6.000 a 10.000 pesos por muerto disuelto (no es el único «pozolero» de la zona). También es común, luego de la tortura, decapitar a los enemigos, vivos o muertos, entre ellos policías y militares; los narcos entran a las fiestas a buscar a algunos de sus enemigos y de paso matan a los que pueden; de los asesinatos ya no se escapan mujeres, niños y adolescentes (no quieren deudos).

Una premisa de los narcos: «Si me han de matar mañana, mato muchos de una vez»; otra premisa: tener las armas y no usarlas es desperdiciar la vida. En este ámbito da casi lo mismo matar o morir; la tecnología armamentística comienza con el exterminio de especies en el cretinismo moral de la cacería, y luego considera a las personas, de modo casi literal, «objetos susceptibles de tiro al blanco». A un armamento tan sofisticado lo complementa la obligación de asesinar...

La capacidad de amenaza y compra de los carteles (el clásico «plata o plomo») exhibe la «accesibilidad» de jueces, jefes policíacos de distintos niveles, agentes del Ministerio Público, magistrados, empresarios, altos funcionarios militares, muy posiblemente clérigos. Y esto acelera el reparto de licencias de impunidad. A los narcos no parece importarles su casi inevitable destino, que incluye una muerte violenta entre los 20 y los 35 años de edad, la tortura del final, los encarcelamientos de por vida. Cada uno de ellos se considera la excepción y se siente amparado por el poder de presión y de compra del conjunto, al cabo el delito es un hecho sujeto a Tarija. ¿O es que México no es un país corrupto?

III

Si Dios nos hubiera querido diferentes no nos hace nacer en el mismo barrio. Noticias de la «economía mejor blindada del mundo» (Felipe Calderón): el dólar a 15,35 pesos a la venta (28 de febrero de 2009), el desempleo abierto y el subempleo siguen creciendo, se agota la movilidad social, se congela la creación de trabajos formales, la Bolsa de Valores es una zona de riesgo, desde 1982 el salario mínimo ha perdido 78% de su poder adquisitivo y el salario

promedio 63%, el diferencial salarial básico entre EEUU y México es de 15 a 1, el 0,18% de la población detenta un tercio de la riqueza nacional. Es interminable la cauda de datos negativos.

En el último medio siglo nadie objeta la descripción de México como un «país fundado sobre la desigualdad», y ya ni siquiera se intentan las tibias medidas igualitarias de la grandilocuencia patética, en el estilo «A los desposeídos les pido perdón», como exclamó el 1º de diciembre de 1976 José López Portillo al tomar posesión de la Presidencia. Una vez admitida la impagable deuda histórica a los habitantes de la miseria y la pobreza, cerca de 70% de la población, se les dedica acto seguido la dureza y la indiferencia.

Solo lentamente se toman en cuenta los derechos de las minorías marginadas por razones de racismo, sexismo, intolerancia, homofobia e intolerancia religiosa. Hasta épocas muy recientes, el reconocimiento de la diversidad no es usual y solo en 1982, durante la campaña del priísta Miguel de la Madrid, y como gesto de cortesía hacia los científicos sociales, se reconoce la condición *plural* del país. Todavía entonces se define a México como un todo homogéneo: la nación católica a la hora de fiestas, peregrinaciones y censos, la sociedad profundamente mestiza y heterosexual «que aún reza a Jesucristo y aún habla en español». No se concibe lo legítimamente alternativo, las libertades en materia de moral y vida cotidiana. Pese a las conquistas históricas (la tolerancia de cultos de la Reforma liberal del siglo XIX, la educación laica y gratuita de la Constitución de 1917 y la secularización progresiva), a la pluralidad se llega con lentitud pasmosa.

IV

2006: el año de la ilegitimidad gubernamental. El 2 de julio de 2006 se consuma la gran operación fraudulenta de la derecha, los empresarios, la jerarquía católica, la cúpula del PRI, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE, dirigido por Elba Esther Gordillo, cacica especializada en corrupciones y represiones), los medios electrónicos privados y los sectores de clase media alarmados por el «populismo» de Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD.

A la jornada electoral del 2 de julio la distingue la decisión pacífica y democrática de la ciudadanía, el ánimo alegre percibido en la Ciudad de México pero de seguro presente en casi todas partes, el deseo de intervenir en los asuntos nacionales por el trámite del voto. A las elecciones las marca la impresionante bajeza de la campaña de odio contra López Obrador, que insiste

en adjudicarle al PRD y a Andrés Manuel las tesis que *no* sostienen. Algunos mercadólogos importados de España y EEUU manipulan la credulidad de los votantes, ayudados por encuestólogos y articulistas absortos en el psicoanálisis instantáneo del «mesianismo populista» de López Obrador; a las Buenas Conciencias las alarma la proximidad de Hugo Chávez, y tanto lo esperan que imaginan haberlo visto en el Zócalo.

La campaña cumple con tres propósitos: alentar el odio contra Andrés Manuel López Obrador, garantizarle a la clase gobernante la continuidad impune y sembrar el miedo a la desposesión: «Nos quitarán nuestras casas, nos dejarán sin nuestras cuentas bancarias, nos robarán». El miedo cala entre quienes tienen poco o nada que perder y allí cumple su cometido genuino: incorporar a través del temor a sectores desamparados que de pronto se sienten «burgueses». Es inconcebible la avalancha de *spots*, correos electrónicos, llamadas telefónicas, rumores. Se quiere destruir con amenazas, profecías «aterradoras», textos espasmódicos: «¡Ya vienen los socialistas!». La derecha miente sin disimulo, finge rabia y adquiere facciones metapatrimoniales que creen posible quedarse con el poder indefinidamente.

La campaña de odio es el centro de la actividad de la derecha, cuyo lema «López Obrador es un peligro para México» la describe en su mitomanía grotesca. Varios comentaristas «independientes y críticos» aseguran que la frase «un peligro para México» carece de propósitos exterminadores. Si es así, ¿entonces por qué se empeñan en mantenerla, por qué es el eje de las movilizaciones y las inmobiliarias del PAN y de la cauda mediática que los asiste?

En 2006 entra en acción un ejercicio profético. Una tribu de adivinos, videntes y gente dotada de Percepción Extrasensorial, con detalle y temblores del alma, alucina lo que será el gobierno metacomunista de López Obra-

En 2006 entra en acción un ejercicio profético. Una tribu de adivinos, videntes y gente dotada de Percepción Extrasensorial, con detalle y temblores del alma, alucina lo que será el gobierno metacomunista de López Obrador ■

dor, las primeras, segundas y terceras medidas de aplastamiento de las libertades, los planes de castigo de su antiintelectualismo. Antes de que algo pase denuncian el futuro y lo consideran parte de lo que ya pasó.

El juego de las encuestas es la feria de la fantasía. Ningún encuestador se ve obligado a probar su metodología y su palabra es tan válida como la de su

competidor. Todos los consentidos del sistema de impunidad se coaligan para derrotar a la izquierda y hacer ver que México es un país conservador, siempre lo ha sido pese a los liberales y revolucionarios, y venturosamente siempre lo será. Y del 2 de julio al 1° de diciembre se intensifican en los Medios las campañas de odio y de difamación, el «golpecito de Estado» de la derecha.

Las alianzas entre el PRI y el PAN no duran mucho. Una escena del 13 de febrero de 2009 en la residencia presidencial de Los Pinos: al grupo de gobernadores, legisladores y dirigentes del Revolucionario Institucional, Calderón les profetiza: «Quiera Dios y los electores que ustedes nunca vuelvan a ganar la Presidencia». Respuesta de la presidenta del PRI, Beatriz Paredes: «A lo mejor Dios no quiere, pero la Virgen de Guadalupe sí, Señor Presidente». Y el mismo Felipe Calderón que dedicaba estampitas de la Guadalupeana durante su campaña se encrespa: «No la hagan tomar partido» (a la Virgen).

V

La desigualdad, el eterno punto de partida. Acátese y cúmplase: el monopolio de las creencias y el monopolio del poder político y el monopolio del poder económico y el monopolio de la conducta admisible se integran en un haz de voluntades tiránicas. Se margina a mayorías y minorías y se considera natural o normal su destino atroz. A los excluidos de la Nación (la mayoría), se los condena al infierno de la falta de oportunidades que complementa la ausencia de respetabilidad. En los espacios marginales se congregan los disidentes religiosos, los disidentes políticos, los minusválidos, los alcohólicos, los gays y lesbianas y, muy especialmente, los indígenas. Y en la marginalidad no declarada pero implacable, las mujeres. No obstante sus diferencias extraordinarias, estos sectores comparten rasgos primordiales: el costo psíquico y físico por asumir y transformar la identidad diseñada desde fuera, las dificultades para construir su propia historia (el esfuerzo continuo de adaptación a medios hostiles), y las repercusiones interminables del «pecado original», *la culpa* de no ajustarse a la norma.

VI

Los cadáveres de Ciudad Juárez. En el trato a las mujeres, la violencia ha sido en México el más verdadero de los regímenes feudales. La violencia aísla, deshumaniza, frena el desarrollo civilizatorio, les pone sitio militar a las libertades psicológicas y físicas, mutila anímicamente, eleva el miedo a

las alturas de lo inexpugnable, es la distopía perfecta. La fuerza y el peso histórico del patriarcado, y la resignación consiguiente, elevan a la violencia ejercida sobre un género a la categoría de obstáculo inmenso del proceso democrático, y sin embargo esto aún no se reconoce.

El límite de las libertades femeninas y, para el caso, masculinas, aunque con énfasis y proyección muy distintos, es la mezcla del monopolio histórico del poder y la violencia. Así, la violación, el derecho de pernada de un género, el *jus primae nocti*, se consideró «natural» porque «el razonamiento era una sen-

tencia», sacaba a flote la naturaleza teatral de la resistencia a la protección, y este dogma fue el predilecto de agentes del ministerio público y policías y jueces que responsabilizaban a las mujeres, tal y como lo hizo el cardenal de Guadalajara, Juan Sandoval Iñiguez, en 1998, al considerar culpables a las que, en su modestísima opinión, salían con ropa provocadora y movimientos sensuales. Solo le faltó decir: «Si no quieren que les pase nada, salgan sin cuerpo».

La fuerza y el peso histórico del patriarcado, y la resignación consiguiente, elevan a la violencia ejercida sobre un género a la categoría de obstáculo inmenso del proceso democrático, y sin embargo esto aún no se reconoce ■

El clímax de la violencia son las 600 o 700 jóvenes asesinadas en Ciudad Juárez entre 1993 y el día de hoy. En este fenómeno sangriento han intervenido tristemente las administraciones del PAN y las del PRI. Los gobiernos del PAN se especializan en el regaño a las víctimas, y ya en 1994 el procurador de Justicia del gobierno de Francisco Barrio acusa a las muertas porque «algún motivo dieron» o porque «provocaron a los criminales con su vestuario o su estilo de vida», y el gobernador Barrio, como se ve en *Señorita extraviada* (2000), el excelente documental de Lourdes Portillo, se tropieza con el lenguaje para resucitar la moral del siglo XII. La consecuencia de esta teoría falsísima es bíblica, la paga del pecado (la condición femenina) es la muerte.

¿Quiénes son los asesinos de Ciudad Juárez? ¿Se trata de un grupo o de una epidemia de *serial killers*? ¿Se contagian los patrones de exterminio? Al fin y al cabo, las interpretaciones se subordinan a lo que no se conoce: las aclaraciones puntuales. Asombra el ritmo de los crímenes, las desapariciones y la semejanza de los métodos, y se sabe del miedo entre las trabajadoras de la maquila y las jóvenes y sus familias. La violencia inmoviliza a las mujeres, cancela su libertad de movimientos, subraya la condición de «sexo débil» y

refuerza la tradición del abuso, la fuerza física, la posesión de armas y la misoginia criminal.

¿Por qué tarda la acción judicial? Enumero algunas respuestas posibles:

a) La condición fronteriza de Ciudad Juárez impregna el imaginario colectivo de imágenes marcadas por la ausencia de la ley. No es solo la pesadilla del narcotráfico, sino la idea de comunidades un tanto provisionales, que giran en torno de la posibilidad o imposibilidad de cruzar la frontera.

b) La consideración abstracta importa en demasía. Un muerto puede ser un acontecimiento gigantesco, así las conclusiones sean tan irrelevantes como las del asesinato del candidato del PRI Luis Donald Colosio en 1994, pero centenares de mujeres asesinadas en todo México afantasmán la monstruosidad del fenómeno en la mirada de las autoridades. Las estadísticas de la sociedad de masas tienden a disolver la profundidad de los sucesos. Seis mil millones de habitantes del planeta es la explosión demográfica que todo lo minimiza. No es, como insisten tan torpemente los tradicionalistas, que la educación laica relativice los valores; la educación laica es la primera garantía de una sociedad civilizada,

**Centenares de mujeres
asesinadas en todo México
afantasmán la monstruosidad
del fenómeno en la mirada
de las autoridades. Las
estadísticas de la sociedad de
masas tienden a disolver la
profundidad de los sucesos ■**

y lo que les da a los valores éticos su perspectiva relativizada es el conjunto de hechos ceñidos u organizados por la demografía. Siempre se requiere la comprensión humanizada, y al abandonarlo todo en la estadística, «los quinientos miembros o simpatizantes del PRD asesinados en el sexenio de Salinas, las muertas de Juárez», diluye el vínculo de las personas con las tragedias: la relación vivísima con seres ultrajados, sus esperanzas, su trayectoria, su familia. No hay conocimiento específico de las víctimas.

c) En el caso de Ciudad Juárez ningún elemento es tan decisivo como el desdén histórico por las mujeres desconocidas, es decir marginales. Recuértese un suceso de la Ciudad de México en 1992. Un grupo de trabajadoras sexuales intenta organizarse para denunciar la explotación de los proxenetas y las agresiones policíacas. Van a la Asamblea de Representantes del DF, testifican, dan nombres. Semanas después, dos de ellas son asesinadas en hoteles de paso. No se vincula su muerte con sus denuncias y pasan a la fosa común, ese sinónimo de la irrelevancia perfecta.

No solo son mujeres, son en elevadísima proporción trabajadoras de la maquila, y todas provienen de familias de escasos recursos. *Mujeres pobres* es la expresión que esencializa la invisibilidad social, la de los seres no contabilizables. Apenas figuran en los planes electorales, se las califica de «altamente manipulables», los ediles las toman en cuenta dos días al año, y su autonomía en el caso de las madres solteras suele verse como «actitud pecaminosa». Felipe Calderón solo considera familia a la formada por el padre, la madre, los hijos, los parientes y el confesor.

En 2003 la República Mexicana dispone oficialmente de 106 millones de habitantes (tal vez haya unos cuantos millones más, porque el manejo de los censos le exige al gobierno federal disminuir las cifras del crecimiento demográfico). Otra relación de los hechos surge de las nuevas definiciones en la práctica de *nación, minorías, diversidad y espacios alternativos*. No solo la globalización hace a un lado las estructuras del Estado-nación y la soberanía, también la sociedad misma eleva reivindicaciones fundamentales, los derechos humanos para empezar.

VII

Está escrito desde el principio de los tiempos... Por siglos, se ha impuesto la mentalidad determinista, el conjunto de prejuicios más arraigado en Latinoamérica. ¿Qué entiendo aquí por determinismo? Si no el proceso de erosión o destrucción de las alternativas, sí las formaciones tradicionales (el conservadurismo religioso, el clasismo, la ideología patriarcal) a las que se añaden los mecanismos del poder autoritario, de la educación y de las industrias culturales. Nada se puede hacer –es el mensaje transmitido de múltiples formas en los siglos del virreinato– si eres indio o mestizo; nada es posible, se decreta en el siglo XIX, porque vives en este caos que ni siquiera es nación; todo será inútil, se proclama en el siglo XX, si no perteneces a la elite o si no tienes sitio de privilegio en la movilidad social.

El determinismo opera primordialmente a partir de la clase social, el género y el color de la piel, pero en cualquiera de sus variantes minimiza o ridiculiza el enfrentamiento a la miseria y la pobreza, calificadas de expresiones endémicas del ser humano. Desde el llamado de los curas del virreinato, que les exigen obediencia y resignación a los indígenas y los pobres urbanos, el determinismo ha convertido las limitaciones económicas y sociales en rasgos de la idiosincrasia. Si la desigualdad es un rasgo inalterable de las sociedades, quienes la combatan han fracasado de antemano.

«*Ni te esfuerces porque de cualquier modo te convertirás en los anuncios que estás viendo.*» Psicológicamente, el llamado a la indefensión ante el poderío televisivo tal vez sea el más grave –por más fatalista– de los rasgos culturales

Psicológicamente, el llamado a la indefensión ante el poderío televisivo tal vez sea el más grave –por más fatalista– de los rasgos culturales de los años recientes ■

de los años recientes. No obstante las graves deficiencias de formación cultural, el fatalismo es una maniobra jamás justificable. Por desgracia, tiene éxito y los mismos intelectuales están convencidos: en efecto, los jodidos lo serán *ad eternum* porque hasta allí les alcanzará el salario. Por supuesto,

el factor económico es de una importancia suprema, pero sus consecuencias paralizantes no son «ley divina» ni destruyen el valor de las ideas y los estímulos culturales. Pese a todo, la Gente (ese término del que siempre se excluye a quien lo emite) puede desarrollarse culturalmente.

VIII

La derecha. El México del siglo XXI es, en relación con el de sus principios, una entidad irreconocible y un heredero fiel. La pluralidad es creciente, las tesis del feminismo penetran en la sociedad, fuera de los medios electrónicos la libertad de expresión es un hecho, se implanta la conciencia de los derechos humanos, lo «aberrante» pasa con frecuencia a ser «lo minoritario», y la derecha política acepta ya en algunas regiones lo inaplicable del término «faltas a la moral y las buenas costumbres». (¿Quién, fuera de las leyes, define *la moral*, y cuáles son hoy *las buenas costumbres*?)

También, en su lucha obcecada contra toda diversidad, el clero católico y la derecha insisten en reprobar las libertades corporales (incluido el uso de la ropa «provocativa»), se oponen con rencor a la despenalización del aborto, se obstinan en las campañas de desprestigio contra «las sectas», reafirman la definición de *la sociedad* que no admite a los exiliados de *la norma*. La pandemia del sida convoca lo mejor y lo peor de las actitudes sociales, y lo mismo pone de relieve a jóvenes altruistas, seropositivos y enfermos muchos de ellos, empeñados en difundir las medidas preventivas y apoyar a los enfermos, que a clérigos enemigos del condón y a vestigios de la Contrarreforma.

En este proceso, los derechos de las mujeres avanzan de modo desigual. No es lo mismo la situación de las indígenas, sojuzgadas bajo el peso idolátrico de los

usos y costumbres, que de las universitarias, convencidas de su derecho al empleo, a la equidad de género, a la crítica implacable del machismo. Y por eso es distinta la resistencia a la marginalidad de las jóvenes zapotecas que se niegan a usar a diario sus trajes típicos y retan a los hombres exigiéndoles que si tal caso quieren que pongan el ejemplo, y de las jóvenes de las colonias populares que se organizan para detener a los violadores y entregarlos a las autoridades. En el orden cultural el concepto de marginalidad se modifica a diario.

Las leyes de la Reforma liberal y de la Revolución impulsan el desarrollo secular, pero en la implantación de la tolerancia (entendida como el reconocimiento inevitable del derecho de los demás), la influencia decisiva es la sucesión de ejemplos de los países altamente desarrollados. Las novelas, los poemas, el cine, las series de televisión (en fechas recientes), el teatro, impulsan la amplitud de criterio, y dejan claro lo inevitable de la diversidad, así la uniformidad, como se arguye, esté protegida por los poderes terrenales y celestiales.

Calderón contra las madres solteras. Al inaugurar el VI Encuentro Internacional de las Familias, el presidente Felipe Calderón emitió un texto, ejemplar a su modo, si se quiere muy alejado del Estado laico, aunque también un tanto contradictorio en su entendimiento del sector religioso. Por un lado se olvidó de las diferencias entre la política y la religión, entre el mensaje de un presidente de la República y el del encargado de su mercadotecnia, entre la idea que profesaron algunos juristas o constitucionalistas de las distancias entre lo privado y lo público. Nadie reprocha a Calderón por su catolicismo, lo único sujeto a crítica es que introduzca una versión muy tradicionalista de su fe a nombre de su cargo, sin siquiera decir, como el ex-presidente Adolfo Ruiz Cortines cuando cometía alguna salida en falso: «Perdón Investidura». Por supuesto con su presencia y sus palabras, Calderón avaló, el verbo es imprescindible aunque tal vez innecesario, el sentido del Encuentro al que distinguieron:

a) «El Estado se convirtió en un educador absolutista, proponiendo las ideologías del movimiento por encima de las convicciones religiosas (...) El enorme deterioro social en que vivimos es consecuencia de un vacío espiritual y de una ausencia de valores, propiciada por el malentendido Estado laico que ha dejado en la indigencia de valores a la educación pública...». «La educación en la familia», editorial de *Desde la Fe*, de la Arquidiócesis de México¹, en contra de la educación laica.

1. Versión impresa, 11/1/2009.

b) «El descuido hacia los hijos, la desintegración familiar y todas sus consecuencias; el ataque a los valores de la familia desde diversos ángulos. Ahora se es feliz en la venganza. Esperamos que todos los legisladores sean congruentes, porque todos ellos vienen de una familia, y también luchamos por una familia... Es claro el rechazo a las posturas de la Iglesia católica porque impulsamos ideales: papá, mamá e hijos.» Jonás Guerrero Corona, obispo auxiliar de la Ciudad de México, al hablar sobre el VI Encuentro Mundial de las Familias, que él coordina².

c) «La familia es una sola, surgida de la naturaleza humana y del derecho natural, mientras que el resto de las denominaciones solo son creaciones artificiales de nuestro tiempo.» Tarcisio Bertone, secretario de Estado del Vaticano, al leer el mensaje de Benedicto XVI en el VI Encuentro de las Familias³.



El tono del Encuentro fue ese, lo que es perfectamente comprensible dada la intención y los mandamientos del Vaticano. Lo que no se entiende, insisto, es la manera en que Felipe Calderón no solo aprueba el espíritu de la reunión, sino que le agrega sus propios juicios que, se compartan o no, nada tienen que ver con un ejercicio presidencial. Véase una de las insistencias medulares:

**En esta homilía
 Calderón culpa al divorcio
 y a la madre-soltería de
 promover los males y
 hacerlo en gran medida ■**

Este fenómeno es real y, aunque preocupante, es fundamental afrontarlo desde la perspectiva de los valores (...) Tenemos que ver que son ya millones de niños los que nacen o se

forman en el seno de una familia integrada únicamente por la madre y su hijo. En México más de cinco millones de familias están encabezadas por la madre, por una mujer. También presenciamos cada vez más que, de acuerdo con la legislación civil, la práctica de divorcio propicia que muchas familias vivan un proceso de desintegración y de reintegración, en ocasiones hacia nuevos núcleos familiares.

En esta homilía (no me atrevo por respeto a llamarla «discurso»), Calderón culpa al divorcio y a la madre-soltería de promover los males y hacerlo en gran medida. Por lo visto, la separación legal y los hijos sin apellido paterno estaban en el fondo de la Caja de Pandora, metáfora pagana que incluyo por pura

2. Nota de Alma Paola Wong en *Reforma*, 13/1/2009.
 3. Nota de José Antonio Román en *La Jornada*, 17/1/2009.

heterodoxia. Sigue don Felipe, y ya no le incomoda ir del afán de preservar la familia que Dios unió a condenar a los que no tuvieron un hogar donde se enseñaran como se debe las reglas de la honradez que solo vienen con papá, mamá, hijos y apoyo del Estado, si no en la recámara por lo menos en la sala y el comedor:

Vale la pena señalar, amigos, que la proliferación de individuos que hacen de la violencia, del miedo, del crimen y del odio su forma de vida coincide, por desgracia, en una gran medida, con la fragmentación y la disfuncionalidad que afectaron su entorno familiar. Un gran porcentaje de personas que fallecen en enfrentamientos entre grupos criminales en México y que provocan, desde luego, la mayor atención de la sociedad y de los medios de comunicación son particularmente jóvenes y jóvenes que están totalmente desarraigados de un núcleo familiar; son adolescentes y jóvenes que se formaron en la carencia absoluta no solo de valores familiares, sino de familia misma.

Esta afirmación no se lleva bien con la realidad, entre otras cosas, porque no hay estadísticas al respecto y, en demasiados temas, la fosa común se muestra reservada, pero lo muy probado es lo opuesto a las sentencias de Calderón: la dirigencia de narcotraficantes es ferviente en su devoción por la Célula Básica, y son Familias los Arellano Félix, los Beltrán Leyva, los Caro Quintero, los... Y no solo los nombres resonantes en los Medios, sino en cada pueblo afectado por el delito se prueba que la primera organización se da en el núcleo familiar. Esto, sin que se haya avisos previos: «Como padre de familia (o hermano mayor) los he convocado para avisarles que, con todo el dolor de mi corazón, vamos a proceder como si cada uno de nosotros proviniese de un hogar destruido por la falta de armonía. Sí, ya sé que no es nuestro caso, pero vamos a hacerle así para defender el prestigio de la familia. Y su defensa del bien común».

Esto para no hablar de los Socios Respetables del narco, los que lavan dinero, por ejemplo, porque todos ellos mantienen sus familias bienavenidas, y son gente religiosa que pertenece a grupos que defienden la fe.

El Estado tutor amplía el orfelinato. Es categórico en su diseño de exclusiones el presidente Calderón.

Quienes tenemos la fortuna de pertenecer o de formar parte de una familia sólida estamos obligados a la solidaridad, a transmitir los valores que nos dan fuerza y nos identifican y a buscar la manera de compensar subsidiariamente desde la comunidad, desde las organizaciones sociales, desde las comunidades intermedias, desde las

instituciones públicas y, por supuesto, desde el Gobierno a quienes no tuvieron esa oportunidad de vida de familia.

Lo dicho: desde la seguridad que da el vivir y, sobre todo, el nacer como Dios manda, en una familia sólida se debe transmitir los valores que nos dan fuerza y nos identifican. «Por eso, y solidaria y subsidiariamente, nuestro esfuerzo debe ser cada vez más intenso y más fuerte con quienes (...) requieren subsidiariamente de la sociedad para esa formación indispensable del ser y del quehacer humano (...).»

Una vez más la cabra doctrinaria tira al monte. Calderón reconoce *solo* un tipo de familia, un tipo de educación y un conjunto de valores que nunca describe porque solo hay de esos en el código genético de la humanidad, o de esa parte de la humanidad que es la Célula Básica. ¿Adónde lleva esto? Por lo pronto, a impulsar la educación religiosa en las escuelas públicas: «En este caso su única familia solo puede ser, y me atrevo a decir, que debe ser la sociedad misma. Por ello, es responsabilidad del Estado reconocer y tutelar la familia que es la célula básica de la sociedad».

El Estado en tu vida, el Estado en tu clóset, el Estado en la toma de decisiones de tu persona y, si tienes buena suerte, de tu familia. El Estadonodriza, el Estado-nana, el Estado-ángel de la guarda. No nos desampares ni de noche ni de día, oh cuna de las instituciones, aunque no puedas ni sepas hacerlo. El Estado no cuida de la seguridad pública, no defiende la economía nacional, le sirve incondicionalmente a la oligarquía, pero sí, por lo menos en la noble intención, reconoce la existencia de la familia a la que tutela.



Prosigue Calderón:

De ahí la importancia de avanzar también en la regeneración del tejido social, en la impartición de valores desde la más temprana edad, en el fortalecimiento de las familias y de los lazos que unen a sus integrantes y a las familias entre sí. Por eso estoy convencido que para tener un México más seguro, para combatir las adicciones también es necesario, hoy más que nunca, fortalecer a la familia mexicana.

No sé si capté bien lo afirmado por el presidente Calderón, y muy probablemente no lo sabré nunca, pero según creo (intuyo, vislumbro) asegura lo siguiente: la disolución de la Familia viene de la falta de actas matrimoniales

(caso de las madres solteras) y del atroz olvido de los compromisos eclesiásticos y civiles (caso del divorcio).



No me detengo –no es el sitio para aquilatar lo inexistente o lo apenas significativo que se da por cumplido de modo óptimo– en el ensueño que beneficia a millones de familias con el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar que nadie ha firmado salvo su promotor, y cuya derrama de prosperidad ha sido puesta en duda por los expertos, salvo él y –con tibieza reprochable– el PAN. Sus logros aún permanecen en el nido de las promesas, aunque no sin metáforas: «Y por eso, tal y como me comprometí hace dos años, cuando decía que si en la sabiduría popular cada niña o cada niño que nace viene con su torta bajo el brazo, decía que viniera con su torta bajo el brazo pero también, por qué no, con un seguro médico bajo el brazo».

La derecha panista elimina toda causal del aborto en Guanajuato, Baja California, Querétaro y ahora quiere hacerlo en Jalisco; protesta contra las sociedades de convivencia o uniones civiles entre personas del mismo sexo; se opone –a la manera de Berlusconi– a toda forma de eutanasia; quiere prohibir películas (*El crimen del padre Amaro*, por ejemplo); se ayuda con los sermones parroquiales a favor del voto del PAN, etcétera, etcétera. Detestan al Estado laico y, en sus embestidas contra el laicismo, siguen puntualmente los designios del Vaticano. ☒



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2008

Gijón

Nº 58

EL PRECIO DE LA UTOPIA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 30 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

Resto del mundo - 80 euros (incluye gastos de envío)

Ábaco es una publicación de CICEES, C/ La Muralla, 3 entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.com>.

La economía mexicana frente a la crisis internacional

Dada su estrecha relación con Estados Unidos, la de México será una de las economías latinoamericanas más afectadas por la crisis mundial. Según estimaciones oficiales, el PIB podría caer entre 1% y 2% en 2009 –aunque, según otras fuentes, como J.P. Morgan, la contracción será de 4%–, con una importante pérdida de empleos. El artículo sostiene que, en vez de especular sobre los posibles efectos cuantitativos de la crisis –inevitablemente inciertos pues todavía no se ha tocado fondo y se desconoce el alcance real de los diversos programas de compensación del gobierno mexicano–, tiene más sentido evaluar su impacto sobre el patrón de desarrollo construido en México tras las reformas estructurales de los 90. El control del déficit fiscal y la inflación, por ejemplo, da cierto margen para implementar políticas anticíclicas, pero la debilidad del crecimiento basado en las exportaciones y la fragilidad del sistema bancario crean problemas serios para enfrentar la crisis.

JUAN CARLOS MORENO-BRID

■ Introducción

La economía mundial atraviesa una coyuntura sumamente adversa, quizá la más desfavorable desde la Gran Depresión de los 30. Su origen inmediato data

Juan Carlos Moreno-Brid: coordinador de Investigación de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Palabras claves: economía, crecimiento, reformas, crisis internacional, México.

Nota: las opiniones expresadas en el presente ensayo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las de Cepal o la Organización de las Naciones Unidas (onu). Se agradecen los valiosos comentarios de Carlo Panico y Esteban Pérez a una versión previa de este documento.

de 2007, cuando las crecientes dificultades del mercado hipotecario de Estados Unidos –en un contexto de inadecuada regulación bancaria, sobreendeudamiento del sector privado y crecientes desequilibrios tanto fiscales como de balanza de pagos– detonaron una crisis financiera con graves y duraderas repercusiones en la economía mundial. En efecto, a raíz del colapso del mercado *subprime*, el escenario económico no solo de EEUU sino de muchos otros países ha vivido conmocionado por la quiebra de hasta hace poco tiempo prestigiosas instituciones financieras, la contracción aguda del crédito, la caída e inestabilidad de los mercados bursátiles y la volatilidad de los mercados cambiarios.

La catástrofe financiera afecta adversamente la actividad económica e incide tanto en conglomerados industriales como en pequeñas y medianas empresas; contrae el comercio, la inversión y el empleo. De hecho, EEUU lleva ya varios meses de reducción de su PIB y el consenso indica que en 2009 sufrirá una contracción en términos reales. Por su parte, el desempleo ha alcanzado los niveles más altos en décadas. En lo que va de la crisis, se han perdido en EEUU más de 3,6 millones de puestos de trabajo. Tan solo en enero de 2009 más de 500.000 personas perdieron su empleo, lo que elevó la tasa de desocupación abierta al 7,6%, el nivel más alto desde 1992 y varios puntos por encima del registro de 12 meses atrás.

Todos los países –tanto del mundo industrializado como del mundo en vías de desarrollo– están sufriendo los efectos de la crisis. Ya desde el último trimestre de 2008 las economías avanzadas muestran una reducción o caída de sus niveles de producción y empleo. Las economías emergentes registran en general una desaceleración brusca de la actividad productiva y la ocupación formal, y en algunas de ellas se ha producido ya una contracción en sus niveles absolutos¹. Los organismos financieros internacionales y los centros de análisis coinciden en que el adverso entorno económico mundial persistirá durante el resto de 2009, aunque algunos sugieren que hacia la segunda mitad de 2010 comenzará una gradual y modesta recuperación. En todo caso, al momento de escribir este artículo (febrero de 2009), las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y las Naciones Unidas estiman que la economía mundial crecerá escasamente en 2009. Tales estimaciones están sujetas a gran incertidumbre y deben ser revisadas para tomar

1. Banco de México: «Posición de deuda externa bruta. Clasificación por residencia. Periodo jul-sep 2008», Saldos, <www.banxico.org.mx/tipo/estadisticas/infogeneral/divulgacionInformacionFMI/fmi.html>, fecha de consulta: 21/2/2009.

en cuenta en qué medida las políticas adoptadas por las potencias industriales –en especial, la estrategia puesta en marcha por el nuevo gobierno de EEUU– serán o no capaces de corregir la inestabilidad, evitar el colapso financiero e impedir que la economía mundial caiga en una espiral recesiva.

La crisis actual genera impactos de diferente magnitud en las distintas regiones del mundo. Si bien Asia es una de las áreas más afectadas, la economía de América Latina también acusa una desaceleración considerable, sobre todo en aquellos países cuyo crecimiento se había sustentado en el alza de los precios de las materias primas de exportación. En la región, todo indica que la de México será una de las economías más afectadas, dada su estrecha interrelación, comercial y de otro tipo, con EEUU. De hecho, ya en

En la región, todo indica que la de México será una de las economías más afectadas, dada su estrecha interrelación, comercial y de otro tipo, con EEUU ■

2008 la economía mexicana había sufrido una desaceleración en el ritmo de actividad, al punto que en el último trimestre el PIB real se contrajo 1,8% en relación con el de 12 meses atrás; la masa salarial y la remuneración media cayeron en términos rea-

les² y el índice de confianza del consumidor descendió a sus mínimos históricos. De octubre de 2008 a enero de 2009, el número de trabajadores formales, es decir afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se contrajo de 14,6 millones a 14,1 millones. Con ello, la tasa nacional de desocupación subió a 5%, su nivel máximo en más de una década³. Por su parte, la producción y el empleo manufactureros en diciembre de 2008 fueron respectivamente 6,6% y 4,7% inferiores a sus registros de doce meses atrás, lo que elevó a 5% la tasa de desocupación nacional, la más alta en diez años. Por su parte, el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) llegó en febrero a 17.752 unidades –casi la mitad de su nivel máximo de 32.500 (octubre de 2007)–, a la vez que el tipo de cambio a la venta subió a 15,30 pesos por dólar, lo que significa una depreciación de más de 40% desde agosto de 2008.

Proyecciones dadas a conocer en febrero por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por Banco de México estiman que en 2009 la economía podría sufrir una caída del PIB real de entre 1% y 2%. Fuentes no gubernamentales

2. Banco de México: ob. cit.

3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi): Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Población de 14 años y más, México, 2009.

estiman que la caída será todavía mayor: J.P. Morgan pronostica una contracción de 4%. En cuanto a la reducción esperada del empleo, su magnitud ha generado un intenso debate: las caídas netas estimadas van desde 150.000 hasta 800.000 empleos. No obstante tal divergencia, el consenso es que la cantidad de empleos y su calidad sufrirán un fuerte deterioro. En todo caso, las proyecciones seguramente se modificarán en los meses siguientes de acuerdo con el desempeño de la economía global –especialmente la de EEUU– y con el efecto de los diversos paquetes de medidas con que el gobierno mexicano busca enfrentar la crisis.

Dada la incertidumbre en cuanto a la duración y profundidad de la recesión económica mundial, y el alcance efectivo de las medidas y programas de emergencia anunciados por el gobierno de México, resultaría inútil dedicar el presente trabajo a contrastar la verosimilitud de las proyecciones arriba mencionadas para el caso mexicano, o tratar de construir estimaciones alternativas. Resulta más relevante enfocar el análisis en los siguientes puntos: ¿cómo es la estructura de la economía mexicana hoy, de cara a la actual crisis? ¿Cuáles son sus principales fortalezas y sus vulnerabilidades? ¿Por qué canales o de qué manera se transmiten los principales efectos de la crisis internacional a la economía mexicana? Y, finalmente, ¿cuál ha sido hasta ahora la respuesta del gobierno y qué tan adecuada resulta? ¿Qué recomendaciones de política económica podrían ayudar a minimizar los efectos adversos de la crisis y, en la medida de lo posible, aprovechar esta oportunidad para instrumentar reformas que permitan insertar la economía mexicana en una senda de elevado crecimiento de largo plazo? El trabajo se organiza de forma tal de abordar estas interrogantes.

■ Fortalezas y fragilidades tras las reformas estructurales

Para comprender las fortalezas y fragilidades actuales de la economía mexicana, es necesario tener en cuenta que su estructura es, en gran medida, la resultante de un intenso proceso de reformas emprendido desde mediados de los 80 –a raíz de la crisis internacional de la deuda– para abandonar la pauta tradicional de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y la intervención del Estado en la economía. El objetivo de este proceso fue convertir las exportaciones y la inversión privada en los motores de la expansión de la economía. Esas reformas, ampliadas por los gobiernos subsiguientes, convirtieron a México en una de las economías de tamaño medio más abiertas al comercio y la inversión extranjera, con una reducida intervención del sector público en la esfera económica.

Las reformas tuvieron tres ejes. El primero, el más urgente, fue combatir la elevada inflación y corregir el déficit fiscal, ambos fuertemente desestabilizados por la crisis de la deuda y el colapso del mercado petrolero en 1981 y 1986. La estabilización se consiguió finalmente mediante el recorte del gasto público y la aplicación de un programa heterodoxo, el Pacto de Solidaridad Económica, un acuerdo entre los sectores empresarial, laboral y gubernamental que comprendió el control concertado de la evolución del tipo de cambio, el salario mínimo nominal y los precios de algunos bienes básicos.

Además de enfrentar la inflación y el déficit fiscal, las reformas se propusieron transformar la estructura de la economía mexicana. Por un lado, se procedió a abrir los mercados nacionales –de mercancías, financieros e inversión– a la competencia externa, para lo cual se eliminó el sistema de protección basado en una gama de permisos, controles y múltiples aranceles. Por otro lado, se redujo drásticamente la intervención del sector público en la esfera económica. A continuación se describen los aspectos fundamentales de estas reformas.

Apertura al comercio y a la inversión extranjera. La eliminación del régimen proteccionista procedió con la firma de acuerdos internacionales proclives al libre comercio, entre los que destaca la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 y, especialmente, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y EEUU. El TLCAN comenzó a operar el 1º de enero de 1994 con el fin de eliminar prácticamente todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y a la inversión intrarregional en un plazo no mayor a 15 años. Desde entonces, México ha firmado otros acuerdos de libre comercio *inter alia* con Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia y la Unión Europea. En este ámbito, cabe destacar también la adscripción de México a la OCDE y a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cabe notar que, mucho tiempo antes de firmar el TLCAN, México había comenzado ya a dismantelar de manera unilateral su sistema de protección comercial. Desde mediados de los 80, primero de manera gradual y luego en forma más acelerada, fue eliminándose el requisito de permisos previos a la importación, se disminuyó el número y la dispersión de tarifas arancelarias, y se canceló el esquema de precios oficiales que prevalecía sobre algunas importaciones y exportaciones. De hecho, hacia fines de 1988 –es decir, varios años del inicio del TLCAN– el mercado mexicano ya era uno de los más abiertos

del mundo a la competencia foránea⁴. Poco antes del arranque del TLCAN, solo 20% de la importación estaba sujeto a permiso previo, el arancel máximo era de 25% y el promedio, de 11,5%⁵.

Con el TLCAN, solo unos pocos rubros considerados no estratégicos –entre ellos, el maíz, los automóviles y el equipo de transporte– mantuvieron cierta protección comercial de manera temporal. Por otra parte, el tratado incluyó entre sus elementos adicionales el compromiso de liberalizar los flujos de inversión extranjera y la incorporación de ciertos criterios ambientales y laborales.

Para México, el TLCAN tuvo tres objetivos. El primero fue reducir las presiones inflacionarias mediante una mayor competencia externa. El segundo consistió en insertar la economía en una trayectoria de elevado crecimiento de largo plazo impulsada por las exportaciones al mercado estadounidense. El tercero fue asegurar la irreversibilidad del proceso de reformas económicas.

La liberalización de la inversión extranjera avanzó de manera menos rápida, pero igual de firme, que la apertura comercial. Mediante una serie de modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera de 1973, se procedió a eliminar los topes y controles sobre la participación del capital extranjero en la mayoría de las actividades productivas. Una marca señera en este esfuerzo fue el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989. Este reglamento, más acorde con la apertura de la economía, eliminó los límites máximos legales a la presencia del capital externo en gran parte de actividades productivas.

Más tarde, en diciembre de 1993, se promulgó la nueva Ley de Inversiones Extranjeras en concordancia con el TLCAN, que estaba a punto de entrar en vigencia. Dicha ley permitió la participación mayoritaria de inversión extranjera

Mucho tiempo antes de firmar el TLCAN, México había comenzado a dismantelar de manera unilateral su sistema de protección comercial. Hacia fines de 1988, el mercado mexicano ya era uno de los más abiertos del mundo a la competencia foránea ■

4. Adriaan Ten Kate y Fernando de Mateo: «Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de la relación entre ambas» en *Comercio Exterior* vol. 39 N° 6, 6/1989.

5. Aaron Tornel y Gerardo Esquivel: «The Political Economy of Mexico's Entry into Nafta» en Takatoshi Ito y Anne O. Krueger (eds.): *Regionalism Versus Multilateral Trade Arrangements*, NBER-East Asia Seminar on Economics 6, University of Chicago Press, Chicago, 1997.

en un número de actividades cuya producción equivalía a 81% del PIB. Entre las áreas que se liberalizaron se encontraban las sociedades de producción cooperativa, la televisión por cable, la provisión de servicios marítimos y la transportación terrestre de pasajeros y de carga por autobuses y camiones. Se quitaron también las restricciones a la petroquímica secundaria, la industria de autopartes y la construcción de autobuses y camiones. Con la salvedad de la petroquímica básica, cuya cobertura fue estrechándose, y la producción de armamentos y explosivos, la manufactura quedó totalmente abierta a la inversión extranjera, incluso mayoritaria. La última medida significativa de apertura, adoptada con la crisis de 1994, fue el rescate del sistema bancario comercial mediante la autorización al ingreso de inversión extranjera sin establecer topes de ningún tipo.

Reducción de la intervención del sector público en la esfera económica. La cancelación del sistema de protección comercial y de límites a la inversión extranjera directa (IED) produjo una disminución fuerte de la gama de controles y formas de intervención del sector público en la economía. Este esfuerzo fue acompañado por un proceso de privatización de entidades públicas y la eliminación de la política industrial. Respecto al primer punto, la privatización de empresas públicas –elemento esencial de las reformas estructurales– buscó dar mayor margen de acción al sector privado, además de reducir el déficit fiscal pues, salvo excepciones, las empresas desincorporadas generaban pérdidas⁶.

La venta de empresas públicas tuvo dos grandes momentos. El primero, a mediados de los 80, abocado a la venta de unas 200 empresas medianas o chicas que, en general, no gozaban de posiciones privilegiadas en sus mercados. El segundo, entre 1989 y 1996, incluyó la venta de empresas grandes con fuerte poder de mercado. En total, implicó el traspaso al sector privado de más de 1.000 de las 1.155 empresas públicas que existían en 1982. Desde entonces, se han producido unas pocas privatizaciones más, de empresas ferroviarias, administración portuaria y otros servicios. La reapertura de la discusión sobre la reforma energética en 2008 no alteró este panorama. De hecho, se mantiene la fuerte restricción a la participación del sector privado en la petroquímica básica, si bien en la petroquímica secundaria admite hasta 100% de inversión privada, local o extranjera.

El segundo modo en que se buscó acotar la participación del Estado en la economía fue el desmantelamiento de la política industrial tradicional. Así, se

6. Jaime Ros: «Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: a Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms» en Gerald Helleiner (ed.): *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Routledge, Londres-Nueva York, 1994.

procedió a sustituir el esquema de subsidios y fomento a sectores específicos por otro basado en la adopción de políticas llamadas «horizontales» que, en vez de distinguir por rama o tipo de actividad, concentran su atención en el tamaño de las empresas, privilegiando a las pequeñas y medianas.

La nueva política de fomento busca promover el libre juego del mercado, sin apoyo o subsidios estatales, y al mismo tiempo facilitar los trámites administrativos y fortalecer un marco general de respeto a los derechos de propiedad. En la práctica, esta nueva orientación implicó abandonar todo esquema de injerencia directa selectiva vía subsidios, permisos, licencias o requisitos de desempeño en torno de criterios como el carácter nacional de las empresas o su capacidad para la generación neta de divisas. En efecto, en concordancia con las disposiciones del GATT/OMC, desaparecieron la mayoría de los subsidios y solo se mantuvieron algunas reducciones tributarias sobre ciertas importaciones temporales; es decir, sobre insumos importados para su reexportación. Esta política, ajena a la promoción sectorial y orientada a compensar fallas generales del mercado, ha permanecido en general inalterada desde los 90 hasta hoy.

■ Los resultados de las reformas

Inflación y finanzas públicas. Las reformas económicas que adoptó México para alterar su pauta de desarrollo han tenido un éxito innegable en corregir el déficit de las finanzas públicas y controlar la inflación. En efecto, aunque más como resultado del recorte del gasto público –particularmente en inversión en infraestructura– que por un aumento significativo de los ingresos fiscales, el gobierno ha logrado prácticamente erradicar el déficit fiscal. En este proceso, se ha logrado reducir notablemente la deuda externa del sector público. Su saldo al cierre de 2008 fue de 56.000 millones de dólares, 40% menos que hace diez años; como proporción del PIB, equivale a 6,1%, 15 puntos por debajo de su nivel en 1998.

Las reformas económicas que adoptó México para alterar su pauta de desarrollo han tenido un éxito innegable en corregir el déficit de las finanzas públicas y controlar la inflación ■

La corrección fiscal tuvo tal alcance que, sin contar los pasivos contingentes asociados al régimen de pensiones del sistema de seguridad social, desde hace ya varios años que el déficit público se mantiene por debajo del 2% como

proporción del PIB. De hecho, en años recientes se ha vuelto norma el registro de un superávit en las finanzas públicas. Ello fue posible gracias a que, reforzando el compromiso del gobierno con la austeridad fiscal, el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria –publicada en el *Diario Oficial* el 30 de marzo de 2006– que establece la obligación de mantener un balance anual equilibrado entre gastos e ingresos públicos; es decir, un déficit igual a cero. Si bien en 2008 se realizó un ajuste a esta norma para excluir el gasto de inversión de Pemex del cálculo del balance fiscal, la ley impone una restricción notable a la conducción contracíclica de las finanzas públicas. Sin embargo, la ley admite, en condiciones macroeconómicas extraordinarias, un margen a la restricción fiscal hasta un déficit equivalente a 1% del PIB.

El saneamiento de las finanzas públicas, sin embargo, no ha podido corregir dos elementos preocupantes que, en una perspectiva de mediano plazo, podrían generar una enorme fragilidad en el presupuesto público. El primero es la baja carga tributaria. En efecto, la carga tributaria equivale a menos de 14% del PIB, lo que ubica a México entre los países con menor carga fiscal en la OCDE y también por debajo de la mayoría de las economías de ingreso comparable en América Latina. El segundo elemento es la excesiva dependencia del fisco de los recursos petroleros, que hoy representan cerca de 40% de los ingresos fiscales totales. Dichos recursos dependen, por un lado, de los precios internacionales del petróleo, sujetos a fuertes fluctuaciones. Y, por otro, podrían sufrir, en un horizonte de mediano o largo plazo, una caída significativa, en la medida en que las reservas petroleras del país y la capacidad de producción se reduzcan. Ambos elementos, la baja carga tributaria y la dependencia de los ingresos petroleros, limitan, aunque no eliminan, la capacidad del gobierno para realizar una política fiscal anticíclica sostenida y de gran alcance.

En cuanto a la inflación, después de haber alcanzado niveles anuales de tres dígitos a mediados de los 80, ha mostrado una tendencia a la baja. Desde 2000, el índice de precios al consumidor ha permanecido en un dígito. Este comportamiento estable se ha mantenido incluso en los últimos años, en momentos en que muchos países sufrían un alza de los precios de materias primas y granos. Para lograr estos resultados ha sido crucial la política del Banco de México de combinar una flotación –en la práctica y hasta 2009– muy acotada del tipo de cambio nominal del peso frente al dólar, con una orientación prudente de las tasas de interés. Esto ha logrado mantener los precios bajo control.

El auge exportador y la evolución del comercio. Desde el punto de vista productivo, las reformas concentraron aún más los flujos de comercio y de inversión extranjera de México en EEUU. Además, generaron un auge de las exportaciones,

sobre todo de las manufactureras, y un fuerte aumento de la IED. En este auge exportador jugó un papel importante el TLCAN. En efecto, en el lapso que va desde la firma del tratado en 1993 hasta 2006 –año más reciente para el que se cuenta con información–, las exportaciones manufactureras crecieron a una tasa media por encima de 10%. Aunque inferior a la de China, es una de las más altas del mundo. Tal dinamismo permitió que, entre 1994 y 2008, las exportaciones duplicaran su participación en el PIB, ubicándose en 35%. Si se suman las importaciones, el comercio internacional se elevó hasta representar, en promedio, más de 60% del PIB; es decir, más del doble de su registro medio de diez años atrás.

El auge fue posible gracias al cambio radical en la inserción exportadora del país, que dejó de tener un perfil basado solo en los hidrocarburos. Las maquiladoras, las plantas automotrices y un creciente número de empresas extranjeras –ya establecidas en el país o atraídas por el TLCAN– explican este incremento. Pero esta expansión exportadora encuentra una fuerte limitación dada su relativamente elevada concentración en unas cuantas industrias, entre ellas las de motores y partes automotrices, automóviles, computación y equipo electrónico diverso.

El dinamismo exportador de México, en el marco del TLCAN, ha permitido generar un superávit comercial con EEUU. Sin embargo, este se encuentra acompañado de un importante déficit comercial con el resto del mundo, que más que compensa el saldo positivo de la relación con EEUU. En los hechos, el superávit comercial derivado de las maquiladoras y de la industria petrolera ha sido rebasado por el déficit que se genera con otros países en el comercio de manufacturas, bienes primarios y servicios. En otras palabras, el auge exportador ha traído consigo una expansión todavía más notable de las importaciones, que ha limitado la capacidad de arrastre del sector exportador al resto de los sectores. Por ello, el dinamismo exportador no se ha podido traducir en un impulso suficiente para que la economía mexicana en su conjunto se inserte en una senda de expansión elevada y sostenida.

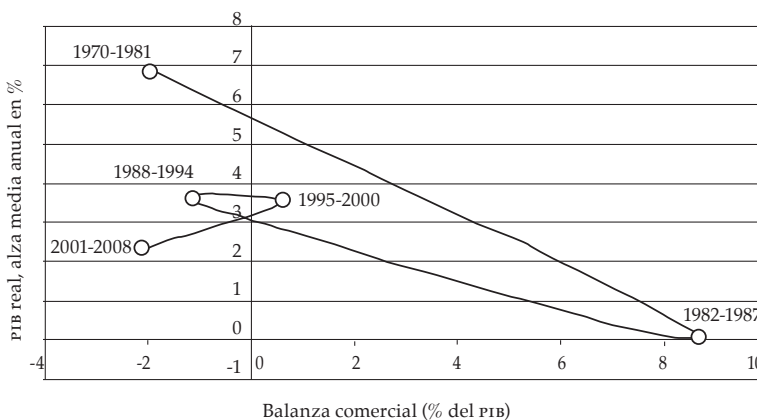
Desde el punto de vista productivo, las reformas concentraron aún más los flujos de comercio y de inversión extranjera de México en EEUU ■

Entre las razones detrás del *boom* importador está, sin duda, la apertura comercial que, tras varias décadas de proteccionismo, dio a los consumidores de México acceso fácil y legal a productos fabricados en el extranjero. Pero también incidió la persistente tendencia a la apreciación del tipo de cambio real. Más aún, a priori no se puede descartar que cierta proporción de las crecientes importaciones reflejen la estrecha relación entre las empresas exportadoras y sus proveedores extranjeros, así como también la ruptura de algunos «encadenamientos» entre proveedores y fabricantes locales que se han visto desplazados por importaciones.

Las limitaciones del nuevo modelo. La insuficiencia del nuevo modelo apoyado en las exportaciones como motor para garantizar un elevado crecimiento (*export-led growth*) se ilustra en el gráfico 1, que relaciona el desempeño comercial con el ritmo de expansión del PIB real en los últimos 40 años. Entre 1970 y 1981, el PIB real creció a un promedio de 7% al año y registró un déficit comercial equivalente a 2% del PIB. La fase siguiente, entre 1982 y 1987, marcada por el ajuste a raíz de la crisis internacional de la deuda, produjo un estancamiento económico y un superávit comercial notable (8% del PIB). En los años siguientes, correspondientes a la primera fase de reformas pre-TLCAN, la economía creció a una tasa media anual de 3,5%, la mitad de su ritmo de expansión de los 70, con un déficit comercial similar al de entonces.

Gráfico 1

Balanza comercial y crecimiento económico, 1970-2008



Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de Inegi y Banco de México.

La tasa de expansión económica y el desempeño comercial muestran una pauta similar en los primeros seis años del TLCAN, afectados por la crisis de 1995, que contrajo el PIB en más de 6%. En lo que va del presente siglo, a casi 20 años del inicio del proceso de reformas, la economía mexicana genera un déficit comercial similar al de los 70, pero crece en promedio a una tercera parte de la velocidad que lo hacía entonces. Es decir, con un uso proporcionalmente similar de divisas, la economía de México hoy en día crece a un ritmo muy por debajo de sus pautas históricas. Hay que subrayar, además, que en la primera década del presente siglo el crecimiento de la economía mexicana ha sido lento pese a que el contexto externo –salvo en 2008– fue muy favorable, producto de la fuerte expansión de la economía mundial, el franco acceso al mercado de capitales y la mejora de los términos de intercambio. Finalmente, debe destacarse que, si se excluyeran las exportaciones petroleras, el déficit comercial sería cuatro veces mayor al total registrado.

La limitada expansión de la economía resulta preocupante pues no permite generar suficientes empleos para absorber la expansión de la fuerza de trabajo. De acuerdo con diversas estimaciones, México requiere crear entre 800.000 y un millón de empleos al año, número que dista de haberse generado en los últimos tiempos. Si, además de sostener el empleo, se quisiese reducir de manera significativa la pobreza –que actualmente afecta a más de 40% de la población y en su forma extrema de pobreza alimentaria, a poco más de 10%–, la creación de empleos debería ser aún mayor.

La segunda limitación importante de la economía mexicana a raíz de las reformas ha sido la débil respuesta de la inversión fija. En efecto, la inversión fija bruta había alcanzado su punto más alto –como proporción del PIB– en los años del *boom* petrolero, pero colapsó en los años de la crisis internacional de la deuda, entre 1982 y 1987. Tras aquel desplome, su recuperación fue muy lenta y hoy equivale a solo 20% del PIB. La tasa de acumulación de capital fijo es menor a la de otros países y se ubica por debajo del 25% recomendado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, por sus siglas en inglés) a los países en desarrollo para lograr un crecimiento superior a 5% anual.

Tan pobre respuesta de la inversión a las reformas macroeconómicas se explica por varios factores. El primero de ellos, no necesariamente el más importante, es la escasez de crédito que sufre buena parte de las empresas nacionales después del colapso del sistema bancario a mediados de los 90, que culminó

con su absorción por la banca internacional. Hoy, la oferta de créditos para actividades productivas –excluidos el comercio y la vivienda– se encuentra en niveles muy bajos como proporción del PIB. El debilitamiento de la banca de desarrollo ha contribuido a agravar esta situación.

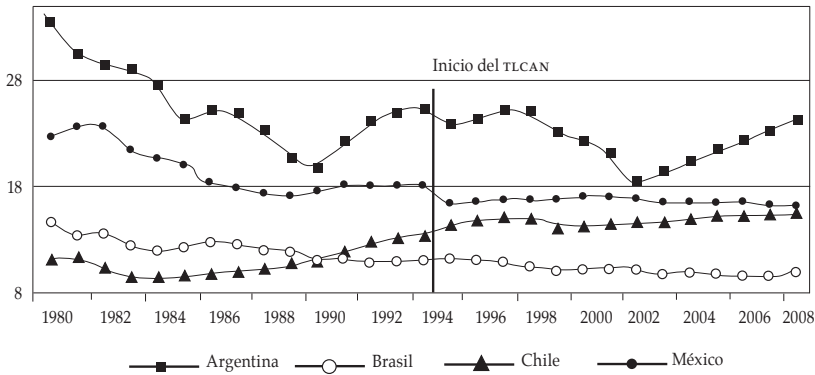
El segundo factor que explica la escasez de inversiones es la contracción de la inversión pública –y su impacto adverso sobre la infraestructura– como resultado de la estrategia adoptada para corregir el déficit fiscal. Del mismo modo, la cancelación de los programas de fomento industrial e incentivos especiales también ha tendido a deprimir la inversión privada. Estos factores se unen a la incertidumbre propia de cualquier cambio en la pauta de desarrollo, que desincentiva la inversión. Finalmente, la persistente apreciación cambiaria también influyó de manera negativa sobre la inversión manufacturera, pues tendió a canalizarla a la producción de bienes y servicios no comerciables en el extranjero.

Más allá de las explicaciones, lo cierto es que la ausencia de una inversión sostenida y fuerte frena el crecimiento económico pues dificulta la ampliación y modernización de la maquinaria y el equipo. Sin ellas, el aparato productivo pierde competitividad tanto en los mercados mundiales como en los locales.

La falta de dinamismo de la economía –no obstante el impresionante auge exportador– ha profundizado la tendencia a la ampliación de la brecha del PIB per cápita de México frente al de EEUU. Como muestra el gráfico 2, desde el fin del *boom* petrolero en 1982, el rezago de México ha tendido a acentuarse. La estabilización y el repunte económico logrados a partir de 1987, junto a la expansión registrada al inicio del proceso de reformas, permitieron acortar moderadamente dicha brecha. Sin embargo, este avance se revirtió de manera abrupta con la crisis de 1995. Desde entonces, la distancia ha permanecido en niveles cercanos a 16%. Esta brecha es comparable a la registrada durante la década de 1950, es decir, hace más de ¡50 años! Una consecuencia importante de este creciente retraso en el ingreso promedio de México es, por supuesto, el incremento de la migración a EEUU. Diversas estimaciones coinciden en que, desde hace ya una década, entre 400.000 y 500.000 mexicanos emigran a EEUU cada año. De no ser por esta válvula de escape, la presión sobre el mercado laboral mexicano –y el consecuente deterioro de los ingresos– alcanzaría niveles aún más preocupantes.

Gráfico 2

México y otros países de América Latina: PIB real por habitante en relación con EEUU, 1980-2008 (PIB por habitante de EEUU = 100, dólares constantes de 2000)



Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de Banco Mundial (BM): *World Development Indicators*, BM, Washington, DC, 2008, y estimaciones del autor para 2008.

■ Los efectos de la crisis internacional sobre la economía mexicana

La sección anterior examinó la nueva pauta de desarrollo e inserción internacional de la economía mexicana a raíz de las reformas e identificó tanto sus fortalezas como sus fragilidades en la búsqueda de un crecimiento liderado por las exportaciones y basado en la intervención reducida del Estado. En las páginas siguientes, se señalan los principales canales a través de los cuales la crisis internacional puede afectar –y ya afecta– el desempeño de la economía mexicana. Finalmente, el texto analiza en qué medida esos efectos pueden agravar algunas de las fragilidades señaladas y de qué forma las fortalezas identificadas permiten compensar el impacto negativo de la crisis.

Un primer efecto de la crisis internacional es la restricción del financiamiento externo. En efecto, la contracción del crédito que se sufre en EEUU y en otras economías industrializadas a raíz del colapso financiero acota y encarece las posibilidades del gobierno mexicano (y de otros países en desarrollo), así como de las empresas privadas, de contar con crédito de fuentes no oficiales. En el caso mexicano, esta restricción adquiere especial relevancia para las grandes empresas, que se insertaron en los mercados mundiales apoyadas en el crédito externo. Dado el clima recesivo mundial, es probable que varias de estas empresas enfrenten dificultades en el corto plazo para conseguir las divisas necesarias para cumplir con sus obligaciones crediticias, sea para el pago

de intereses o de capital. Tales situaciones pueden crear presiones puntuales pero significativas en el mercado cambiario mexicano. Recuérdese que hoy alrededor de 55% de la deuda externa de México es del sector privado⁷.

Un dato significativo, ligado a lo anterior, es que desde hace ya diez años gran parte del sistema bancario en México está compuesto por filiales –por cierto, sumamente rentables– de grandes bancos internacionales. Algunos de ellos, como el Citigroup, atraviesan situaciones críticas en sus balances. ¿Cuál será la estrategia que las centrales de dichos bancos impondrán a sus filiales para enfrentar la crisis financiera? ¿En qué medida las operaciones de intermediación financiera de las filiales de México se verán presionadas por la necesidad de transferir pronto recursos extraordinarios al exterior? Las respuestas a estas interrogantes aún no están claras. Sin embargo, cabe señalar que a mediados de febrero de 2009 circularon rumores de que el Citigroup vendería Banamex, su filial en México, para mejorar su posición financiera.

El adverso panorama en el mercado mundial de capitales y el aumento en las primas de riesgo tienden a dificultar el acceso de México a fondos frescos del exterior. Esta situación, de profundizarse y persistir, puede llevar a cancelar proyectos de inversión que impliquen un alto contenido de divisas. Por otro lado, esta restricción podría aliviarse mediante una rápida respuesta de los organismos financieros internacionales o regionales. Al respecto, México se ha asegurado el acceso inmediato a una línea especial de financiamiento por parte del FMI de 30.000 millones de dólares, equivalentes a cerca de 35% de las reservas internacionales del país.

Además de los créditos, la crisis financiera afectará la IED y el ingreso neto de capital de corto plazo. En cuanto a la primera, la incertidumbre global, la caída en la demanda y las restricciones financieras tienden a desincentivar la inversión tanto en proyectos nuevos como en la ampliación o modernización de la maquinaria y la planta productiva de empresas ya existentes. De hecho, en 2008 la IED cayó 30% respecto al año anterior. El capital de corto plazo puede sufrir oscilaciones bruscas en respuesta a presiones especulativas y la búsqueda de activos más seguros denominados en dólares, como los Bonos del Tesoro de EEUU. Estos efectos de naturaleza financiera incidirán en la economía real deprimiendo la actividad productiva y el empleo.

7. Banco de México: ob. cit.

FOR SALE

www.soyinmexico.com
 iso-oporuno.com.mx 7154379-1

PARTAMENTO AMUEBLADO COLONIA ATLAPA ENTRE EL EJ 2 NORTE Y CIRCUITO, \$3,800.00, 04455 2459-94-63.
 aviso-oporuno.com.mx 717712-1

APARTAMENTOS AMUEBLADOS SERVICIO, JACUZZI, HOTEL CERCA ANGEL INDEPENDENCIA, EXCELENTE PRECIO, RIO CERMA 202, 5811-03-09, 1164-99-08.
 aviso-oporuno.com.mx 7106307-1

JAREZ NUEVOS DEPARTAMENTOS AMUEBLADOS, SERVICIO HOTEL, UBICADOS EN LONDRES 212, COLONIA JUAREZ, PRECIOS ACCESIBLES, 5547-77-77.
 aviso-oporuno.com.mx 7106289-1

Havre

12 Mérida 12, colonia Roma, entre Avenida Chapultepec y Puebla, a dos calles. Metro-Glorieta Insurgentes y Zona Rosa, buena construcción porfiriana, remodelada, cuarto full Nación independiente, amueblado, a pa cama, salacabras y baño, igual a pagar, no depósito, no mocion, aho

16 Popocatepec, no Condesa, Insurgentes, pa cerca Metro Glorieta, no depósito, segun doy llaves, amueblado, jaula, tendadero, a horas.

16 también 12 Chlo esquina Ayuntamiento, cerro, cerquita cines a Chino, Televisu Chapultepec Ciudadela, metros dos (Salteras y Juarez), independiente cuarto amueblado, con cama, telefono, cocina, bañero, tchada, tendadero, no depósito, no mocion, pa, a horas mucho.

INDIO GUADALUPE, POLITÉCNICO, CUARTO AMUEBLADO, INDEPENDIENTE, TODOS SERVICIOS, VIGILANCIA, LIMPIEZA, CANTERO SEMANALES, OCUPELO, PUEBLO, \$5,586-69-88.

PIZCUALAPA colonia Pahuatlán, baño completo, integrado, \$34,900.00 \$663-04-92 \$661-61-52. Horario de 9 a 5.

COYOACAN, INMUEBLE 2 NIVELES, 1 M. BA. CO. REST. URANTE, REF. CIONARIA, TRIPASICA, 61 TAS, \$1,192,400, 0173-356-4090.
 aviso-oporuno.com.mx 717837-1

RENTA-LOCALES Y BODEGAS

TEXCOCO, CENTRO DISTRIBUCION LOCAL COMERCIAL, INFO MES, 5634-95-23.
 aviso-oporuno.com.mx 7178067

A 2 CUADRAS ESTACION BUENAVISTA RENTO LOCAL COMERCIAL, INFO MES, 5634-95-23.
 aviso-oporuno.com.mx 7178067

A BODEGAS, TERRENOS, NAVES INDUSTRIALES, VENTA, RENTA, TENMOS 8,500 INMUEBLES DISPONIBLES, PDD MEXICO, 5562-15-CABIEDES.

Excelentes locales, Plaza Comercio y Churrusco, 5674-42-69

INSURGENTES SUR Y REFORMA LUJOSOS LOCALES 7, 23 METROS, 3.25 ALTURA, 5661-81-95, 04453740-60-30.

A LOCALIZAMOS LOCALES TERRANOS, BODEGAS, NAVES INDUSTRIALES, MANTENIMIENTO, COMERCIO, PLAZA COMERCIAL, 5674-42-69, 3712-20-00, 5674-42-69.
 aviso-oporuno.com.mx 7178099-1

AL TOLUCA, 5674-42-69, 3712-20-00, 5674-42-69.

LISSIMO, VAL, NORTE, CONSULTA, 5356-83-23.

QUERETLAN, NAVE INDUSTRIAL, ESTACION, SERVICIOS, CERCA, 2,650 M.

\$1,900.00, \$38-80-00, 7185263-1

LOCALES NUEVOS, 10,000, 90, 5674-42-69, CERCA MEXICO, 7157826-1
 aviso-oporuno.com.mx 7157826-1

COAPA, LOCALES COMERCIO, ESTACIONAMIENTO, \$3,900.00, \$3,900.00, \$2,584-26-00, \$2,265-49-35.
 aviso-oporuno.com.mx 7157498-1

ALQUILO NAVES INDUSTRIALES (COCHINAS) TRIPASICAS, 2,500 M. CUADRA, 5,000 M. CUADRA, 04455 2728-67-47.

ANAHUAC, MARINA, NACIONAL, 35 ACCESORIOS, LOCALES, 2,000 M. CUADRA, 2,000 M. CUADRA, 0173-3166-45-69.
 aviso-oporuno.com.mx 7178263-1

AVANCES de Ahorro, Aizapapan Amplissima para escuela, laboratorio, 5674-42-69.

AAA. Cuarto amueblado, "2 personas", metro Villa de Cortés, 5579-69-48.

AAA. ESTRENO BONITA RECAMARA, 5674-42-69.

METRO Copilco, \$2,500.00. Mier, 5554-95-74, edificio, Brasil 303, departamento compartido.
 aviso-oporuno.com.mx 7173292-1

INCLIE, LA HELE 205 DEL VALLE, RECAMARAS AMUEBLADAS, BAÑO, INDEPENDIENTES, NIVE, DISEÑOS, 5674-42-69, \$3,500.00, 5674-42-69.

Además, la economía mexicana sufrirá el impacto de la baja del comercio mundial. La contracción de la economía estadounidense y de otros mercados importantes disminuye la demanda de exportaciones de México. Entre todos los sectores, los dos que enfrentan un panorama especialmente complicado son el automotor –y la manufactura en general– y el turismo. De hecho, ya en enero de 2009 ambos sectores sufrieron contracciones anualizadas: de 56% en las exportaciones de autos y de 10% en las ventas en el sector de turismo. Si, además, se confirman las tendencias proteccionistas que ya se insinúan en algunos países, o si las armadoras de autos en EEUU deciden cerrar temporalmente algunas de sus plantas en México, entonces el efecto puede agravarse.

El otro sector económico que es necesario analizar es el petrolero, dada su relevancia como fuente de ingresos fiscales y, en menor medida, como generador neto de divisas. El 17 de febrero de 2009 se conoció la noticia del descubrimiento y certificación de un yacimiento extraordinario de 139.000 millones de barriles en Chicontepec, lo que ubica a México como el tercer país con mayores reservas probadas del mundo⁸. Cabe subrayar que, para fin de ese mes, el precio de la mezcla mexicana de petróleo alcanzó 40,7 dólares por barril, menos de la tercera parte de los 130 dólares de ocho meses atrás (julio 2008).

El debilitamiento de las exportaciones totales puede traducirse o no en un aumento del déficit comercial, dependiendo de lo que ocurra con las importaciones. Una parte de estas, las importaciones temporales de bienes intermedios ligadas a la maquila, caerán automáticamente. Las restantes, de bienes de consumo y de inversión, tienden a reducirse, en periodos de contracción, más que proporcionalmente al PIB. En 2008, el déficit comercial se elevó sustancialmente hasta alcanzar 2% del PIB, no obstante la desaceleración de la economía. Algunas estimaciones apuntan que dicho déficit será ligeramente mayor en 2009, a pesar de la caída del PIB y de la depreciación que se ha dado de casi 50% del tipo de cambio nominal del peso frente al dólar, lo que encarece considerablemente las importaciones.

El ingreso de divisas también podría quedar afectado por una reducción de las remesas familiares, ante la fuerte pérdida de dinamismo de la economía de EEUU y la subsecuente disminución del empleo y las remuneraciones de los trabajadores emigrados. La contracción del flujo de remesas familiares puede generar un problema grave en las condiciones de vida de algunas localidades

8. Noé Cruz Serrano: «Riqueza petrolera hasta 2080» en *El Universal*, 17/2/2009, <www.el-universal.com.mx/finanzas/69237.html>.

y comunidades del país. En 2008, de hecho, el flujo de remesas familiares a México se contrajo 3,6% frente a 2007.

Finalmente, junto a la retracción del crédito y la disminución de la inversión extranjera y el ingreso neto de capitales, el tercer impacto de la crisis es el que engloba los llamados «efectos multiplicadores progresivos» que tienen las variaciones en el ingreso y en la capacidad de compra de grupos directamente afectados por la crisis sobre otros grupos en principio aislados del *shock* externo inicial. Estos efectos hacen que a la primera ronda de contracción de las exportaciones le sigan otras rondas de efectos que deprimen el ingreso y el empleo de sectores abocados a satisfacer el mercado interno. Tales repercusiones pueden ser tanto o más significativas que los efectos iniciales. Un aspecto adicional a vigilar en esta interacción adversa es su impacto sobre los ingresos fiscales y, por ende, su repercusión en el gasto público. Al perder impulso el ingreso nacional, se reduce la captación fiscal, reducción que adquiere proporciones mayores al perderse puestos de trabajo formales.

Los párrafos anteriores han identificado los canales más relevantes a través de los cuales la crisis internacional puede afectar a México. Si bien, como señalamos en el inicio de este ensayo, algunos sectores ya están acusando los impactos de la crisis, es difícil estimar con precisión su magnitud en 2009 y 2010. En todo caso, estos canales seguramente serán monitoreados por las autoridades responsables para el diseño y la ejecución de la política macroeconómica y de protección social.

Al analizar los posibles impactos, es evidente que varios de estos efectos pueden acentuar las fragilidades estructurales identificadas en este trabajo. La crisis tiende a agravar la situación de la balanza de pagos, es decir, a acentuar la insuficiencia del sector externo como motor de crecimiento. Igualmente, la necesidad urgente de instrumentar políticas fiscales compensatorias o contracíclicas para dar un efectivo impulso a la economía enfrenta la limitación de una carga fiscal demasiado baja y dependiente de los ingresos petroleros. En estas condiciones, seguramente el impedimento impuesto por la ley federal

La contracción del flujo de remesas familiares puede generar un problema grave en algunas localidades y comunidades del país. En 2008, de hecho, el flujo de remesas familiares a México se contrajo 3,6% frente a 2007 ■

mencionada a la ampliación del déficit fiscal público se verá rebasado en los hechos por la necesidad de utilizar la política de gasto público para evitar un deterioro económico y social mayor. Del mismo modo, la crisis deja en evidencia la debilidad y la falta de profundidad del sistema de intermediación bancaria, expresada particularmente en la insuficiencia de créditos para fines productivos.

Por otra parte, algunas de las fortalezas señaladas cobran relevancia en la actual coyuntura. El hecho de haber dejado atrás el enorme déficit fiscal de otras épocas, al igual que el excesivo endeudamiento externo y la elevada inflación, abre la posibilidad de usar el gasto público para enfrentar la crisis sin que ello implique necesariamente generar presiones inflacionarias agudas o un exceso de carga sobre el presupuesto. Esto genera posibilidades de implementar políticas contracíclicas, pero a condición de que se adopte una actitud pragmática en la conducción de las finanzas públicas, alejada del dogma del presupuesto continuamente equilibrado que sustenta la ley de responsabilidad presupuestaria.

Finalmente, en el ámbito cambiario y monetario, el actual régimen de flotación, complementado por intervenciones directas selectivas del Banco de México en el mercado de divisas, permite corregir rápidamente los precios relativos de los bienes comerciables y el precio de la divisa. Esto marca una diferencia con la situación que se vivía en otra época –y que existe hoy en otros países– de paridad cambiaria virtualmente fija. La flexibilidad ayuda a frenar corridas especulativas y contribuye a proteger el empleo.

■ Reflexiones finales: medidas de política económica para enfrentar la crisis

Las primeras declaraciones del gobierno mexicano frente a la crisis financiera de EEUU tendieron a minimizar la importancia de las posibles repercusiones en el país. Se argumentaba que, en años recientes, el dinamismo de la economía nacional –así como el de otras naciones latinoamericanas– había permitido desacoplarla de la situación de EEUU, y que la solidez de la macroeconomía mexicana había blindado al país de todo impacto adverso. Empero, a medida que la crisis externa se fue profundizando, la posición oficial cambió de la alerta a la preocupación. Ello ha llevado al gobierno a adoptar medidas de política económica específicamente orientadas a aminorar los efectos adversos de la coyuntura internacional. De esta forma, en vez de presentar desde el inicio una estrategia integral frente a la crisis externa, el gobierno ha venido

construyendo progresivamente una estrategia de respuesta mediante el anuncio y el lanzamiento sucesivo de una serie diversa de programas e iniciativas no necesariamente articulados.

La primera fue el Fondo Nacional de Infraestructura, anunciado en febrero de 2008, para reanimar el mercado interno mediante la ampliación de la infraestructura en un lapso de cinco años. Entre las medidas anunciadas recientemente, destaca el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE), lanzado en octubre de 2008, que comprende acciones en diferentes ámbitos: ampliación, reorientación y flexibilización del gasto público, sobre todo hacia la infraestructura; construcción de una refinería; apoyo adicional a las pequeñas y medianas empresas; y simplificación de trámites para el comercio exterior y el establecimiento de empresas en el país.

En enero de 2009 se dio a conocer el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo, que incluye una serie de acciones concertadas entre el Ejecutivo Federal, los gobernadores estatales, el Poder Legislativo y diversas organizaciones de los sectores social, empresarial y de trabajadores. Entre estas acciones se destacan el incremento de recursos para el programa de empleo temporal, el congelamiento de los precios de las gasolinas y la baja del precio de la electricidad y del gas LP, además de un aumento del financiamiento directo a ser otorgado por la banca de desarrollo (Nafinsa y Bancomext). Recién el 10 de febrero, el presidente Calderón envió dos iniciativas al Congreso para modificar la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Fomento a la Vivienda (Infonavit), con el fin de proteger el ingreso de quienes pierden su empleo formal, dando acceso a su cuenta en Infonavit. Unas semanas después, el Congreso presentó una serie de propuestas para enfrentar la crisis a ser discutidas en el actual periodo legislativo. Entre ellas, destaca la propuesta de ampliar el mandato del Banco de México a fin de que se ocupe tanto de abatir la inflación como de mantener la economía mexicana cercana a su senda de crecimiento potencial de largo plazo. Pero buena parte de estas iniciativas, a menos que estén respaldadas por recursos fiscales adicionales y una fuerte voluntad política, corren el riesgo de terminar siendo tan solo buenas intenciones.

En vez de presentar desde el inicio una estrategia integral frente a la crisis externa, el gobierno ha venido construyendo una estrategia de respuesta mediante el anuncio sucesivo de una serie diversa de programas e iniciativas no necesariamente articulados ■

El alcance de esta serie de programas, que se han venido anunciando y en mayor o menor medida poniendo en marcha, es incierto, y más aún cuando se espera que en el futuro continúen complementándose con iniciativas adicionales. De acuerdo con declaraciones del secretario de Hacienda: «las medidas contracíclicas para el 2009 incluidas en el PICE y el Acuerdo (...) implican un estímulo fiscal de 1,8% del PIB»⁹. Estimaciones alternativas apuntan que el paquete fiscal extraordinario propuesto por el gobierno asciende a 3% del PIB¹⁰. Estas cifras, si bien inferiores al porcentaje destinado a medidas del mismo tipo por los gobiernos de Brasil y China, revelan el compromiso oficial con una necesaria reorientación contracíclica de la política macroeconómica. De hecho, el secretario de Hacienda afirmó que la prioridad en la conducción de la política económica debe ser el impulso al empleo¹¹. Habrá que aguardar para ver en los hechos cuántos recursos fiscales adicionales son destinados a este empeño y, más aún, cuál será la capacidad real del gobierno para ejecutar los diferentes programas anunciados. Esto determinará el éxito en el empeño en aminorar de manera significativa el impacto de la crisis sobre el empleo y la actividad económica.

En cualquier caso, en este esfuerzo el gobierno deberá contemplar la posibilidad de obtener recursos adicionales, por ejemplo mediante un mayor endeudamiento externo; ampliación para la que hoy cuenta con márgenes razonables dado el bajo saldo de la deuda externa, la situación fiscal controlada y, hasta ahora, la baja inflación. En el área social, un desafío crucial será el de ampliar la política de protección –por ejemplo, mediante el programa Oportunidades– a los centros urbanos, donde más se sienten los efectos adversos de la crisis.

En décadas recientes, las fases de bonanza de las economías latinoamericanas –entre ellas la mexicana– han sido detonadas por la abundancia temporal de recursos externos debida a mejoras drásticas en los términos de intercambio o a entradas masivas de capitales del exterior. Estos periodos de bonanza crean la oportunidad de canalizar recursos extraordinarios para incrementar la inversión y el gasto social a fin de aliviar algunas restricciones estructurales que frenan el desarrollo económico de largo plazo. Sin embargo, el aprovechamiento juicioso de tales recursos ha sido más la excepción que la regla en la región. Así,

9. Agustín Carstens: «Discurso en el Foro de Propuestas y Compromisos México Ante La Crisis: ¿Qué Hacer Para Crecer?», H. Congreso de la Unión, Castillo de Chapultepec, México, DE, 27 de enero de 2009.

10. «Economic Policy in Mexico: Damage Control. A Latin American Country softens Recession with Counter-Cyclical Policies» en *The Economist*, 22/1/2009.

11. A. Carstens: ob. cit.

tales flujos extraordinarios terminan malgastados, sin fortalecer la competitividad internacional o ampliar la capacidad de crecimiento de largo plazo.

En contraposición, las épocas de crisis –detonadas por adversos y severos choques externos– revelan drásticamente las limitaciones estructurales de las economías latinoamericanas, entre ellas la restricción externa al crecimiento, la insuficiencia y vulnerabilidad de los ingresos fiscales y la escasa profundidad del sistema de intermediación financiera, así como la incapacidad de generar suficientes empleos de calidad para abatir la pobreza y la desigualdad.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, es indispensable que las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para enfrentar la crisis sean acompañadas, más temprano que tarde, por iniciativas que sienten las bases de un desarrollo económico y social de largo plazo, a la vez que eviten una profundización de la pobreza y de la desigualdad. Entre estas iniciativas debería incluirse la búsqueda de un nuevo pacto fiscal que amplíe sustancialmente los ingresos del sector público, reduzca su excesiva dependencia del petróleo y, a la vez, permita instrumentar un programa de inversión pública de largo aliento para ampliar la infraestructura y mejorar la educación. La mejora de los ingresos fiscales es un requisito indispensable para reinsertar la economía mexicana en una senda de elevada y sostenida expansión. Si no se concreta, será difícil instrumentar políticas macroeconómicas contracíclicas que efectivamente aminoren los efectos de la crisis.

Es indispensable que las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para enfrentar la crisis sean acompañadas, más temprano que tarde, por iniciativas que sienten las bases de un desarrollo económico y social de largo plazo ■

La difícil situación que desde fines de 2008 atraviesa el mercado de trabajo en México, que sin duda se deteriorará aún más en 2009, seguramente reavivará el debate en torno de la reforma laboral. Al respecto, habrá que definir una estrategia sólidamente argumentada para responder a las presiones a favor de una mayor flexibilización, entendiendo por ello un abaratamiento de la mano de obra mediante el recorte de salarios y prestaciones y la reducción de los esquemas de protección laboral. En este punto, es evidente que México no puede ni debe buscar mejorar su competitividad internacional sobre la base de la mano de obra barata. Por el contrario, lo

que el país necesita es contar con mano de obra con empleo de calidad –es decir, cada vez más calificada–, de modo que adquiriera la flexibilidad necesaria para incorporar más entrenamiento y capacitación a lo largo de su trayectoria laboral. La remoción de los mecanismos básicos de derechos laborales conspira contra este objetivo.

Habrá que ver si la atención a los problemas urgentes puede combinarse con avances sustanciales hacia la eliminación de los obstáculos que impiden un crecimiento sostenido en el largo plazo. En tal empeño, parece recomendable impulsar un cambio en la ley presupuestaria actual y adoptar una estrategia al estilo de la de Chile, cuyo balance fiscal se fija en función del crecimiento económico de largo plazo. Igualmente, el gobierno mexicano deberá poner en marcha una estrategia para ampliar y mejorar la intermediación financiera, en especial para ampliar el crédito bancario a la inversión y a la actividad empresarial. Un elemento que ayudaría en este sentido es el robustecimiento de la banca de desarrollo, aspecto que ya comienza a asomar en alguno de los programas anticrisis propuestos por el gobierno, pero que habría que impulsar de forma más sistemática y decidida. Otro punto importante, sugerido por Francisco Suárez Dávila, consistiría en poner en marcha una política, por parte de las autoridades de supervisión bancaria, para que la banca privada que opera en el país tenga en cuenta en su estrategia de intermediación financiera (sobre todo en su pauta de asignación de crédito) la concordancia con el cumplimiento de objetivos específicos del plan de desarrollo nacional. Esta reorientación estratégica del proceso de intermediación financiera de la banca privada hacia los grandes objetivos del desarrollo nacional puede lograrse mediante diversos instrumentos de política pública, entre los que destaca la capacidad de persuasión y regulación de las autoridades monetarias y fiscales sobre los agentes del sistema financiero. Otro elemento que ayudaría es el relanzamiento de una nueva estrategia de políticas para promover la innovación y la competitividad industrial.

Varios de estos cambios implican una transformación del papel del Estado y del mercado en la economía mexicana –en particular, un cambio en los alcances y las formas de regulación e intervención del sector público en la asignación de recursos– con el objetivo de lograr un crecimiento de largo plazo. Que la transformación tenga o no lugar para enfrentar la crisis y promover una estrategia de crecimiento económico elevado y persistente es una interrogante cuya respuesta, hoy por hoy, está en el aire. ☐

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008*, LC/G.2401-P, Cepal, Santiago de Chile, 2008.
- Economist Intelligence Unit: «Mexico Country Report January 2009», EIU, 2009.
- «Entrevista con Jaime Serra Puche: La crisis y el mercado» en *Este País* N° 215, 2/2009.
- Leyva, Jeanette, Rivelino Rueda e Isabel Becerril: «Lanza el Congreso propuestas de emergencia contra la crisis» en *El Universal*, 19/2/2009.
- Moreno-Brid, Juan Carlos: «Essays on Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint, with Special Reference to the Case of Mexico», disertación de PhD, Facultad de Economía y Política, Universidad de Cambridge, Reino Unido, 2001.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros: «México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica» en *Revista de la Cepal* N° 84, 12/2004.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros: *Growth and Development in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, en prensa.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Juan Carlos Rivas y Jesús Santamaría: «Industrialization and Economic Growth in Mexico after Nafta: The Road Traveled» en *Development and Change* vol. 36 N° 6, 11/2005.
- Reyes, Adriana: «La crisis en la óptica de Carstens» en *Ejecutivos de Finanzas* N° 73, 2009.
- Reyes Heróles, Federico y Francisco Suárez Dávila: «Presentación de 'La crisis: testimonios y perspectivas'» en *Este País* N° 214, 1/2009.
- Ruiz, Jonathan y Gustavo de la Rosa: «Caerá 4% el PIB: J.P. Morgan» en Sección Negocios, *Reforma*, 28/2/2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP): *Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, cuarto trimestre de 2008, México, 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP): *Información de finanzas públicas y deuda pública enero-diciembre de 2008*, México, 2009.
- Werner, Alejandro: «Perspectivas económicas para 2009 y el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo», presentación ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, 11 de febrero de 2009.



Octubre de 2008

México, D.F.

N° 84

ARTÍCULOS: **Liliana Ferrer Silva**, Cabildeo en Estados Unidos: retos y oportunidades para México. **Horacio Cerutti Guldberg**, Hacia unas nuevas bases discursivas para la integración. **Damián Cardona Onses**, Los primeros han sido los últimos: Haití, una oportunidad para la gratitud y la solidaridad regional. **Enrique Camacho Navarro**, Gilberto Crespo y Martínez, un operador de la diplomacia de México en la Cuba republicana (1902-1906). **Erika Pani**, Religión y autoridad: la crisis en las relaciones Iglesia-Estado a mediados del siglo XIX.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ricardo Flores Magón N° 2, 1er. piso, Ala "A", Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc. México d.f., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.

¿Puede México ser Colombia?

Violencia,
narcotráfico
y Estado

El fantasma de la colombianización recorre México. Se teme un escenario en el que el crimen organizado, el negocio de la droga y las guerrillas y autodefensas se articulan y socavan el poder del Estado. Algunos informes hablan incluso de México como un futuro «Estado fallido». El artículo discute estos argumentos. Aunque la violencia y el narcotráfico son un problema grave, constituyen un fenómeno muy diferente del colombiano: urbano más que rural, sin contenido político y asociado sobre todo al tráfico por la frontera con Estados Unidos. En suma, una violencia que se explica más por la globalización, la integración con EEUU y la descomposición del antiguo régimen que por una deriva a la colombiana.

**FERNANDO ESCALANTE
GONZALBO**

■ Colombianización

Desde hace dos o tres décadas Colombia es, más que un caso ejemplar, casi un concepto. Es imposible decir qué significa concretamente, pero vivimos acosados por el fantasma de la *colombianización*. Cuando se habla de eso, como en México en los últimos años, se evoca un escenario más o menos confuso marcado por altas tasas de violencia: asesinatos, secuestros, atentados, en que

Fernando Escalante Gonzalbo: doctor en Sociología; profesor en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Entre sus libros se encuentran *Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos?, de Samuel P. Huntington* (Paidós, México, 2005); *Ciudadanos imaginarios* (El Colegio de México, México, 1992); *Una idea de las Ciencias Sociales* (Paidós, México, 1999); *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento* (Paidós, México, 2000); y *A la sombra de los libros. Lectura, mercado y vida pública* (El Colegio de México, México, 2007).

Palabras claves: violencia, narcotráfico, Estado, Colombia, México.

se desarrollan vínculos más o menos sólidos entre guerrillas y organizaciones criminales, surgen grupos de autodefensa, paramilitares, y el conjunto de la vida política termina condicionado por la violencia. No hace falta decir que Colombia es mucho más que eso, pero la fantasía habitual imagina la *colombianización* como un descenso hacia el caos.

La idea misma es un poco ingenua, por decirlo así, pero permite elaborar algunas preguntas que al menos vale la pena plantear. Detrás del fantasma se oculta un hecho básico: existen relaciones de colaboración –en distintos niveles, con distintos propósitos– entre grupos guerrilleros y organizaciones criminales, en particular dedicadas al narcotráfico. Y eso aumenta enormemente los recursos económicos y la capacidad de fuego y de reclutamiento de las guerrillas. Ha sucedido en Colombia, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y también sucedió en Perú, con Sendero Luminoso. Si a eso se le suman la debilidad del Estado y la ineficacia del sistema de procuración de justicia, nunca está lejos la organización de grupos de autodefensa o paramilitares, incluso con la complicidad de las fuerzas de seguridad.

Dicho con otras palabras, el fantasma de la *colombianización* evoca una configuración en la que coinciden tres fenómenos: la debilidad del Estado, la existencia de organizaciones criminales con un negocio millonario y la emergencia de grupos guerrilleros más o menos asentados en parte del territorio.

■ Factores

Visto así, en sus términos más generales, el riesgo de una deriva similar a la de Colombia parece en México bastante real e incluso cercano. No obstante, vale la pena analizar con un poco más de cuidado los tres factores básicos de la configuración para introducir algunos matices.

La debilidad del Estado, en cualquiera de nuestros países, es casi un dato que puede darse por descontado. Cualquiera de los indicadores que se quiera emplear dirá prácticamente lo mismo: nuestros Estados tienen recursos insuficientes para cumplir incluso con tareas básicas; su base fiscal es pequeña, precaria y volátil; carecen de un servicio civil sólido, profesional, bien equipado; y no pueden contar con una obediencia inmediata, incondicional y uniforme de la legalidad, porque hay otros recursos de orden práctico a los que debe acomodarse la lógica estatal.

Esa debilidad del Estado significa que la legislación, los expedientes, el dinero y la autoridad del Estado son recursos que los actores pueden emplear en un campo en que existen también otros factores de orden, autoridad y poder. Ahora bien: la debilidad no es uniforme en un país ni tiene consecuencias iguales en todas partes, porque en cada caso se integra en un orden social distinto.

Los patrones de violencia, el arraigo del crimen organizado y las pautas de incumplimiento de la ley no son algo azaroso ni enteramente imprevisible.

En México, responden a la organización del sistema priísta y a las formas en que se ha ido disolviendo ■

incumplimiento de la ley no son algo azaroso ni enteramente imprevisible. En México, responden a la organización del sistema priísta y a las formas en que se ha ido disolviendo.

En México, durante décadas, esta situación fue no un problema sino una *solución* para la integración política, la movilidad y la producción de orden, en una sociedad de enormes desigualdades económicas y regionales, a partir del sistema de intermediación del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Lo anterior quiere decir que los patrones de violencia, el arraigo del crimen organizado y las pautas de

El gran negocio para las organizaciones criminales es, sin duda, el mercado de drogas. También en este caso, las abstracciones habituales desorientan un poco. Lo más frecuente –en la prensa, en los discursos políticos, también en algunos trabajos académicos– es que se recurra a la imagen de unos cuantos carteles colombianos o mexicanos, que controlarían un negocio de 100.000 millones de dólares anuales. Y se habla de capos y ajustes de cuentas y demás, con una imaginaria tomada de *El padrino*. Pero la realidad es un poco más complicada.

Para empezar, los 100.000 millones de dólares del negocio son una fantasía, una cifra más que dudosa, construida a partir de indicadores muy poco confiables y muy obviamente sesgados (el dato proviene de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos, DEA, por sus siglas en inglés). Los ajustes y las correcciones que se han hecho reducen la cifra a la mitad por lo menos. Por otra parte, en la composición del precio final de la droga, más de 70% corresponde a los últimos dos tramos: distribución local y minorista; es decir, el gran negocio no es el del contrabando, aunque siga siendo un negocio millonario. Hay que tomar en cuenta también que rara vez existe una «integración vertical» que incluya cultivo, procesamiento, contrabando, distribución y venta al

menudeo. Los controles de puertos y fronteras favorecen una concentración relativa del contrabando en los grupos mejor organizados, pero el único tramo en que hay una posibilidad más o menos obvia de control monopólico es la venta al menudeo, que es un negocio rigurosamente local.

Todo ello significa que el narcotráfico no tiene una organización uniforme: su arraigo en la sociedad es muy distinto en cada uno de los tramos, y sus prácticas también. Es distinta su forma de actuar y muy variable el volumen del negocio en la producción de marihuana, amapola, cocaína, en laboratorios, rutas, puertos o mercado, en lugares donde únicamente se siembra o donde sobre todo se arregla el tránsito.

Las diferencias entre organizaciones guerrilleras son perfectamente obvias: tamaño, arraigo, organización, armamento, exigencias y objetivos. No hay punto de comparación entre, digamos, las FARC y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), entre Sendero Luminoso y el Ejército Popular Revolucionario (EPR). La vinculación con el narcotráfico no es obvia: al igual que los secuestros o los asaltos bancarios, el mercado de la droga puede ser una fuente de recursos para la guerrilla, pero no siempre es igualmente asequible. El vínculo suele generarse si la guerrilla mantiene el control de regiones aptas para el cultivo, en las que pueden instalarse también –lejos de la vigilancia del Estado– laboratorios y pistas aéreas; la guerrilla puede brindar protección, a cambio de una parte de la ganancia, o puede dedicarse directamente al tráfico. Es más difícil imaginar una asociación así en zonas urbanas, puertos o fronteras vigiladas.

Las consecuencias de la asociación con el crimen organizado, y en particular con el contrabando de drogas, son ambiguas. Es indudable que el tráfico puede dar a la guerrilla mucho dinero, y con ello armas y capacidad de reclutamiento. Sin embargo, el dinero también puede debilitar la disciplina y contribuir a la desorganización y desmoralización, como sucedió con Sendero Luminoso en el Huallaga, o puede separar a la guerrilla de la población campesina entre la que se mueve, en la medida en que deja de depender de los recursos de la población local; una guerrilla con recursos, armamento y reclutamiento urbano puede incluso adoptar prácticas predatorias, como ha sucedido con algunos frentes de las FARC.

■ Narcotráfico

El tráfico de drogas es importante en México, como en Colombia: en particular, el contrabando a gran escala hacia el mercado estadounidense. Se habla

de carteles mexicanos –del Golfo, del Pacífico, de Juárez– como antes de los colombianos, los de Medellín o de Cali. Hace tiempo que la DEA insiste en que las organizaciones colombianas, debilitadas por los programas de interdicción, han transferido esa parte del negocio a los carteles mexicanos y se limitan a transportar la droga a México.

Las estimaciones que ha publicado la DEA –90% de la droga que ingresa en EEUU lo hace por la frontera mexicana– son bastante dudosas, no solo porque se refieren a la droga que no es interceptada, sino porque suponen

Las estimaciones que ha publicado la DEA –90% de la droga que ingresa en EEUU lo hace por la frontera mexicana– son bastante dudosas, no solo porque se refieren a la droga que no es interceptada, sino porque suponen que los puertos ya no son lugares de entrada ■

que los puertos ya no son lugares de entrada, y es difícil imaginar semejante eficacia con un volumen de carga marítima de 400 millones de toneladas al año (de la que aduanas y guardacostas pueden inspeccionar apenas un 2%). Comoquiera, es evidente que existen en México organizaciones dedicadas al contrabando de drogas en gran escala hacia EEUU, y que –además del tráfico tradicional de marihuana y heroína, que se produce en México– hay también un intenso tráfico

de cocaína proveniente de Colombia. Ahora bien: por muchas razones, en su estructura, logística y vinculación social, las organizaciones de narcotráfico mexicanas son distintas de las colombianas. Vale la pena verlo con algún detenimiento.

A partir de los años 80 se comenzó a sembrar coca en Colombia para sustituir la producción de Bolivia y Perú. En algunos casos, como el del cartel de Medellín, una misma organización se hacía cargo de todo el proceso, desde el cultivo y el procesamiento hasta el contrabando a EEUU. La cocaína es una droga cara, de muy alto valor por kilo, con una demanda alta y constante. Ello, unido a la posición casi monopólica de la producción colombiana, permitió la existencia de organizaciones sumamente extensas, como las de Cali y Medellín. Sin embargo, el control de la cadena completa desde la siembra hasta la distribución en EEUU requería redes demasiado extensas, costosas y vulnerables. En adelante, bajo la presión de los programas de erradicación, el cultivo se fue desplazando hacia áreas relativamente despobladas, con mínima o nula presencia del Estado, sobre todo en las cuencas del Amazonas y el

Orinoco, en el tercio sudoriental de Colombia, que es donde mantenía mayor presencia la guerrilla, en particular la de las FARC.

Hasta la fecha, el negocio del narcotráfico en Colombia es básicamente de cocaína: siembra más o menos dispersa, con frecuencia en territorios controlados por la guerrilla, procesamiento y contrabando hacia Centroamérica, México, Europa y EEUU. La actividad sigue teniendo un fuerte componente rural porque la principal ventaja comparativa de Colombia es su capacidad para el cultivo.

El perfil del narcotráfico en México es muy distinto. El gran negocio ha sido siempre urbano y muy concentrado en las ciudades de frontera con EEUU: se trata de una frontera intensamente vigilada, con numerosos pasos urbanos de gran tráfico comercial, más el desierto de Sonora y el *Texas Bend*. Es sabido que el valor de la droga se multiplica geométricamente conforme se aproxima al mercado final, y eso hace que el cruce de la frontera estadounidense sea uno de los eslabones más lucrativos. Es ahí donde arraigan los «carteles» mexicanos, en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, aunque con una organización mucho más laxa, fragmentada y efímera de lo que se imagina.

Pero vayamos por partes. En México hay, desde hace muchas décadas, zonas de cultivo de marihuana y de amapola: dispersas, más o menos aisladas, en la Costa Chica y la montaña del estado de Guerrero, en la cuenca occidental del río Balsas en Michoacán, en el nordeste del estado de Sinaloa. La relativa facilidad con que se cultivan tanto la marihuana como la amapola hace muy difícil el control de la producción, que es barata. La consecuencia es que la presencia de las organizaciones del crimen organizado en el campo es poco significativa (salvo en sitios puntuales en el estado de Sinaloa, por ejemplo). Además, a excepción de la montaña en Guerrero, en las zonas de producción no ha habido históricamente presencia de guerrillas.

El negocio más tradicional y mejor organizado en México es, entonces, el contrabando hacia EEUU. Viejas rutas y redes familiares sirvieron para transportar marihuana y heroína durante décadas, como habían servido antes para contrabandear cera candelilla, neumáticos o cualquier otra cosa. El gran negocio del narcotráfico es relativamente reciente, consecuencia de varios factores: el crecimiento explosivo de la demanda de drogas en el mercado estadounidense en los años 80, las políticas súbitamente más intransigentes de interdicción y erradicación, y la incorporación de la cocaína, importada de Colombia, al contrabando tradicional.

En un primer periodo, entonces, el crimen organizado que comenzó a generar ingresos millonarios en México estuvo concentrado en los pasos fronterizos. Era un fenómeno local, que no inspiraba mayor interés ni a la clase política ni a la opinión pública.

En años recientes, desde mediados de los 90, han cambiado las tornas. La saturación del mercado estadounidense ha hecho que un volumen creciente de cocaína se oriente hacia el mercado interno, en México. Otra vez, se trata de un fenómeno urbano, sobre todo de ciudades de más de 100.000 habitantes, pero que tiene otra lógica: la del narcomenudeo, el control de plazas, barrios y calles, con la violencia que eso trae aparejada. Y algo más: las drogas sintéticas son las drogas de moda en los primeros años del nuevo siglo. México surte también al mercado estadounidense de metanfetaminas, con precursores importados de EEUU, o de China a través de EEUU. Las piezas claves son los laboratorios instalados en las grandes ciudades mexicanas y las viejas redes de contrabando, cartelizadas en las ciudades de frontera. Y el mercado nacional, por supuesto.

Todo lo anterior es para decir que el narcotráfico en México tiene muy tenues vínculos con el campo y escasísima o nula presencia en zonas de alguna actividad guerrillera (hay guerrillas en México: varias decenas de grupos, casi todos insignificantes, con actividad en los estados de Oaxaca, Guerrero, Puebla, Chiapas). Es difícil de imaginar un esquema de protección como el que ha prosperado en Colombia. El narcotráfico es un problema grave, por supuesto, pero no hay un espacio natural de asociación entre droga y guerrillas.

■ **Violencia**

La señal de alarma es la violencia. Y lo primero que viene a la memoria es la escalada colombiana de los años 80: asesinatos de jueces, políticos, policías, atentados con coches-bomba, cientos de secuestros. Es el horizonte que se teme en México, el que anuncian algunos medios de comunicación, también políticos y militares estadounidenses que han comenzado a hablar, a principios de 2009, de México como «Estado fallido», al borde del colapso.

La diferencia en ese terreno no solo es de magnitud, sino de naturaleza. En primer lugar, en los años 80 y 90 en Colombia hay varias *guerras* librándose simultáneamente: de las grandes organizaciones de narcotraficantes contra el Estado, de los grupos guerrilleros (FARC, Ejército de Liberación Nacional –ELN–, M-19) contra el Estado, de las organizaciones paramilitares contra la

guerrilla y movimientos de izquierda en varias regiones del país. Las tres guerras se pelean en extensas áreas del territorio, en el Magdalena Medio e incluso en Cundinamarca, en las afueras de Bogotá. Y la violencia de los diferentes grupos se acumula en las cifras y en la conciencia pública y desborda claramente la capacidad del Estado.

La violencia de guerrillas, narcotraficantes y autodefensas aumenta sistemáticamente, año tras año, hasta 1990. La tasa de homicidios pasa de 40 a 80 por cada 100.000 habitantes, rebasa los 100 en Cali y llega casi a 350 en Medellín, a principios de los 90. En la década siguiente, una vez desarticulados los carteles de Cali y Medellín, la tasa de homicidios disminuye, aunque la actividad guerrillera y de las autodefensas continúa en ascenso hasta aproximadamente el año 2000; el número de secuestros crece hasta llegar a los 3.500. Ahora bien: importa anotar que en todos los casos se trata de una violencia *política*, que tiene al Estado como término de referencia y en zonas rurales pretende ocupar el territorio y ocasiona, por eso, el desplazamiento forzoso de decenas de miles de personas.

El perfil de la violencia en México es muy distinto. Los grupos guerrilleros no tienen mucha presencia, no representan una amenaza para la seguridad nacional y su actividad no es significativa para los índices de violencia en el país. Y no hay organizaciones paramilitares de autodefensa. Es decir, se trata, por ahora, únicamente de la violencia del crimen organizado: es una violencia mucho más dispersa, sin objetivos políticos. Está muy lejos, por otra parte, de los niveles de Colombia hace 20 años.

El número de asesinatos es un buen indicador. En contra de lo que podrían sugerir los medios de comunicación masiva, la tasa de homicidios ha disminuido en

el país, sistemáticamente, en las últimas décadas: ha pasado de 20 por 100.000 en 1990 a poco más de 10 por 100.000 en 2007, es decir, una tasa cercana a la estadounidense (muy lejos de las cifras colombianas o brasileñas). Paralelamente, ha cambiado el perfil geográfico de la violencia. En 1990, los estados con mayores tasas de homicidios eran los del centro del país: estado de México

En contra de lo que podrían sugerir los medios de comunicación, la tasa de homicidios ha disminuido en el país, sistemáticamente, en las últimas décadas: ha pasado de 20 por 100.000 en 1990 a poco más de 10 por 100.000 en 2007, es decir, una tasa cercana a la estadounidense ■

y Morelos y, cerca de ellos, el Distrito Federal, Puebla, Jalisco y Veracruz. En 2007, el panorama es completamente distinto: los estados con índices más altos –y los únicos en los que la tasa de homicidios, a diferencia de lo que ocurre en el promedio nacional, tiende a crecer– son los de la frontera noroeste: Baja California, Sonora, Chihuahua, Durango y Sinaloa (esto es, descontando los tres estados con tasas históricas altas: Michoacán, Guerrero y Oaxaca, con una violencia muy dispersa, rural, más bien de *antiguo régimen*, y en descenso).

Las primeras cifras que hay disponibles, todavía sin validar, para 2008, muestran un aumento considerable en el número de homicidios, tanto como para cambiar la tendencia nacional. Sin embargo, en su inmensa mayoría han ocurrido precisamente en las dos regiones problemáticas, en la vertiente Pacífico y la frontera Noroeste. Tiene, a primera vista, el aspecto de una *oleada* criminal (*crime wave*): intensa y muy localizada y, por eso mismo, seguramente breve.

Han cambiado algunas pautas de la violencia, y eso es acaso lo que más llama la atención: hay, por primera vez, asesinatos que se usan como mensajes para la opinión pública ■

Además de los números y la ubicación, han cambiado también algunas pautas de la violencia, y eso es acaso lo que más llama la atención: hay, por primera vez, asesinatos

que se usan como mensajes para la opinión pública; cuerpos decapitados, mutilados, con mensajes escritos; hay también masacres, asesinatos masivos de diez y hasta 20 personas; y hay finalmente atentados contra mandos de la policía y contra destacamentos del Ejército. Todo eso aparece en la prensa y contribuye a crear el clima de inseguridad del que se hace eco la opinión internacional. Sin embargo, no hay una orientación política ni un significado claro de la violencia.

La mayoría de las víctimas son jóvenes: entre 20% y 30% son menores de 25 años, y hasta un 50%, menores de 30 años. Se trata en la mayoría de los casos de jóvenes con muy poca escolaridad (hasta 80% tiene solo educación primaria o menos). Las zonas que registran los índices más altos son, con diferencia, las periferias de las grandes ciudades, algunos municipios de la frontera con EEUU (Tijuana, San Luis Río Colorado, Ciudad Juárez) y municipios relativamente aislados en la Sierra Madre Occidental y la costa del Pacífico, en Michoacán y Sinaloa. Ambas cosas sugieren que se trata sobre todo de enfrentamientos entre grupos de traficantes o pandillas juveniles en la disputa por la

venta al menudeo de la droga y el control de puertos de entrada y tránsito hacia el Norte. Los atentados contra policías y militares cuadran con una estrategia defensiva como respuesta a la nueva política del gobierno federal.

Sin duda, los asesinatos espectaculares sirven a varios propósitos. Entre otras cosas, contribuyen a producir un clima de miedo, una sensación general de inseguridad que las organizaciones criminales pueden aprovechar para dedicarse a actividades predatorias. Acaso sea el rasgo más grave de la situación mexicana a principios del siglo XXI: en algunas zonas del país, en algunos municipios, ya es habitual la venta de protección, al amparo de la ineficacia del sistema de procuración de justicia. Aunque está lejos de ser un régimen de control territorial como el que tienen las guerrillas o los grupos paramilitares, de todos modos es un factor de deslegitimación que no deja de tener consecuencias para el sistema político.

■ Diferencias

Decir que México y Colombia son muy diferentes no pasa de ser una obviedad: podrían enumerarse muchos otros rasgos como los anteriores sin llegar a nada nuevo ni particularmente revelador. No obstante, el contraste de ambas historias no deja de tener interés en la medida en que la diferencia en las pautas de violencia obedece, en un plano más general, a las diferencias en los procesos de formación del Estado. Subrayo dos: la integración territorial y la integración política.

Lo más llamativo de Colombia es la desigual presencia del Estado: una frontera de colonización que avanza muy despacio a lo largo del siglo XX, creando espacios de población inestable y derechos inciertos, con muy escasa presencia estatal; regiones en que se echa de menos al Estado en lo que tiene de más material y concreto: escuelas, hospitales, carreteras, puestos de policía, y cuyo vínculo con el mercado nacional es inestable, débil. Y un tercio del territorio, al sur y sudeste, Amazonía y Orinoquia, prácticamente despoblado, sin ciudades ni carreteras ni vinculación alguna con el resto del país, en la frontera con Perú, Brasil y Venezuela. Basta ver un mapa de Colombia –demográfico, económico, de infraestructura– para entender la persistencia del fenómeno guerrillero, el arraigo de las organizaciones dedicadas al narcotráfico o la importancia de los grupos paramilitares.

Las organizaciones guerrilleras y los grupos de autodefensa, los carteles del narcotráfico, ocupan un territorio en que no se ha establecido –o lo ha hecho

de manera muy precaria— la jurisdicción estatal. Regiones de población nueva y poco cohesionada, sin una tradición política propia. Esa base territorial es un recurso indispensable para la implantación de la guerrilla y el narcotráfico: a partir de ahí, pueden avanzar hacia otras regiones, pero siempre las conservan como espacio de refugio. Y allí la disputa es la más elemental: por el control sobre el espacio. O no hay otro referente institucional para la producción de orden, o es casi inoperante, de modo que la violencia se convierte en un expediente cotidiano (mucho más frecuente e intensa, por supuesto, si compiten varios actores armados).

En esos espacios *liminales* surgieron La Violencia y el bandolerismo posterior, lo mismo que las guerrillas. No parecen haber sido, dentro de ciertos límites, enteramente disfuncionales para el Estado colombiano, que ha mantenido una traza liberal y democrática de estabilidad poco frecuente en la región, con una clase política bastante cerrada. En todo caso, el sistema político se ha configurado contando con la violencia —el conflicto, la pacificación, la guerra contra las drogas, la negociación de la paz— como uno de sus elementos.

En México, en cambio, la integración territorial fue relativamente temprana. A principios del siglo xx el ferrocarril conectaba prácticamente todo el altiplano central, el Bajío, la parte central de la frontera con EEUU y la costa del Golfo, y poco después la península de Yucatán. Quedaban al margen solo algunas regiones del Sur y Sureste (partes de Chiapas y Oaxaca), las zonas de la costa occidental en que la orografía hacía casi impracticables las comunicaciones (la región de Aguililla en Michoacán, el norte del estado de Sinaloa) y el desierto de Sonora.

Con la reforma agraria, a partir de los años 30, se aceleró la ocupación del territorio, de modo que en el último tercio del siglo xx prácticamente no había *espacios vacíos* en México. Algo más: la tierra se repartió con la mediación del partido oficial; los nuevos núcleos agrarios estaban desde su fundación incorporados a una estructura política e institucional que puede haber sido más o menos corrupta, autoritaria e ineficaz para promover el desarrollo, pero que no por eso era menos real. Eso no quiere decir que no hubiese violencia rural, sino que estaba siempre entreverada con el orden político revolucionario y con las instituciones estatales: se procesaba a través del partido, las presidencias municipales, las asambleas de ejidos y las comunidades. Y eso no quiere decir tampoco que hubiese un desarrollo medianamente uniforme del campo, sino que en ningún momento fue «marginal» para el régimen.

Se ha insistido mucho, sobre todo en los últimos tiempos, en el carácter autoritario del régimen de la Revolución Mexicana, en su proclividad para la corrupción; con demasiada frecuencia se pasa por alto, en cambio, el éxito de sus mecanismos de integración política. Y es importante, porque lo uno iba con lo otro. La integración se logró mediante lo que, con alguna exageración, se podría llamar una «debilidad calculada» del Estado: una extensa red de intermediarios, en el partido, podía negociar el incumplimiento selectivo de la ley para sus clientelas; y el orden del conjunto estaba garantizado por el control de las instancias formales de poder, desde las presidencias municipales hasta el Congreso y la Presidencia de la República.

En ese contexto se desarrollaron los mercados informales y también los mercados ilícitos, el contrabando y el narcotráfico. Lo más notable es que, durante décadas, pudieron prosperar con niveles muy bajos de violencia. El cambio de los últimos años está en eso.

■ Perspectivas

No hace falta insistir en que la *colombianización* es un fantasma agitado por los medios que carece de fundamento. Eso no significa que no haya motivos de preocupación en México. La violencia no ha adquirido –no todavía– niveles alarmantes, pero algo ha cambiado en las últimas dos décadas.

La transformación del negocio de las drogas y de la organización del narcotráfico no tiene mucho misterio. Se produjo a partir de los años 80 por la coincidencia de varios fenómenos: el aumento explosivo del mercado estadounidense de cocaína, el ataque a los carteles colombianos, la desregulación del sistema financiero internacional, la intensificación del comercio entre México y EEUU, el crecimiento del mercado internacional de armas ligeras con el fin de la Guerra Fría. En resumen, lo que sucedió fue la globalización. Algo después, el crecimiento del mercado mexicano de cocaína y metanfetaminas.

Ahora bien: ese proceso coincidió con la decadencia del régimen revolucionario y la adopción de una política económica neoliberal. Ambas cosas han

Se ha insistido mucho, sobre todo en los últimos tiempos, en el carácter autoritario del régimen de la Revolución Mexicana, en su proclividad para la corrupción; con demasiada frecuencia se pasa por alto, en cambio, el éxito de sus mecanismos de integración política ■

ido en detrimento de la capacidad de integración del sistema político. Y tengo la impresión de que eso es lo que le imprime su carácter específico a la crisis actual.

Se ha perdido, por una parte, la coherencia nacional del antiguo régimen: un Poder Ejecutivo federal relativamente débil, más moderno y eficiente, mucho más vigilado, más rígido, coexiste con el poder cada vez más autónomo y opaco de los gobiernos de los estados y de algunos ayuntamientos. Se ha perdido la capacidad para integrar clientelas y administrar los mercados informales mediante la negociación del incumplimiento de la ley, y se ha perdido margen de maniobra en la política económica, al mismo tiempo que han aumentado en general la desigualdad y en particular las desigualdades regionales.

La consecuencia más importante de todo ello es que ha aumentado la tensión en el sistema de relaciones sociales y se han multiplicado las ocasiones de conflicto, conforme se han ido debilitando las instancias de mediación. Siempre hay al menos una imprecisa amenaza de violencia, amagos de conflicto, ya se trate de construir un aeropuerto o una presa, ordenar el comercio en la vía pública o modernizar el transporte colectivo. Y la alternativa obvia de imponer el cumplimiento estricto de la ley no ofrece un camino más pacífico. Fortalecer al Estado es una buena idea, pero solo en teoría.

La «crisis de seguridad», como se ha dado en llamarla, es solo una pieza más. La delincuencia organizada no representa una amenaza para el control territorial: no tiene ningún perfil político ni vinculación con grupos guerrilleros, y donde ha adquirido una mayor presencia mantiene una relación directa y solamente predatoria con la sociedad. Por otra parte, no ha habido ni siquiera intentos de crear fuerzas paramilitares. El grueso de las víctimas de los últimos años son jóvenes, sin educación, desempleados o empleados en la economía informal. Es decir que la violencia actual es en mucho una secuela de la miseria.

La sensación general de inseguridad que acusa la opinión mexicana tiene como referente concreto la violencia del crimen organizado, y con razón, pero traduce también un miedo mucho más difuso: el de una sociedad inestable, sumamente desigual, con un sistema político fragmentado, de futuro incierto. Aunque no venga el caos, se anuncia tiempo nublado. ☐

México de cara a las elecciones

El proceso democratizador que experimentó México en los últimos años, que por primera vez permitió la presencia de la pluralidad política en sus instituciones, se encuentra desgastado. Las dificultades para solucionar los persistentes problemas de desigualdad, pobreza e inseguridad, sumadas a una perspectiva económica pesimista, les ponen un marco complejo a las elecciones de este año, en las que se renovará la Cámara de Diputados y se elegirán seis gobernadores, además de ayuntamientos y congresos locales. El artículo repasa los antecedentes de los comicios, plantea escenarios a partir de los posibles resultados y analiza críticamente el rol de la izquierda mexicana ante este nuevo desafío electoral.

JOSÉ WOLDENBERG

Las elecciones que se realizarán en México este año incluyen la renovación de la Cámara de Diputados, seis gobernadores, 606 ayuntamientos, 11 congresos locales, 16 jefaturas delegacionales y la Asamblea Legislativa en el DF. El siguiente artículo intenta un panorama general de los comicios y se divide en cinco apartados: un esbozo general de las vicisitudes que hoy tiene que sortear la germinal democracia mexicana; las cifras electorales que ilustran los antecedentes en los seis estados en los que se elegirán gobernadores, congresos y ayuntamientos; los eventuales escenarios que surgirán de la

José Woldenberg: sociólogo mexicano. Entre 1996 y 2003 ocupó el cargo de consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Colabora con diversas publicaciones y es autor de varios libros sobre la realidad y la política de su país. Actualmente es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y director de la revista *Nexos*.

Palabras claves: política, pluralismo, elecciones, izquierda, México.

renovación de la Cámara de Diputados en las elecciones de julio próximo; los retos que enfrentan las autoridades electorales en la aplicación de la nueva legislación en la materia (aprobada apenas en 2007); y la difícil situación por la que atraviesa la izquierda mexicana.

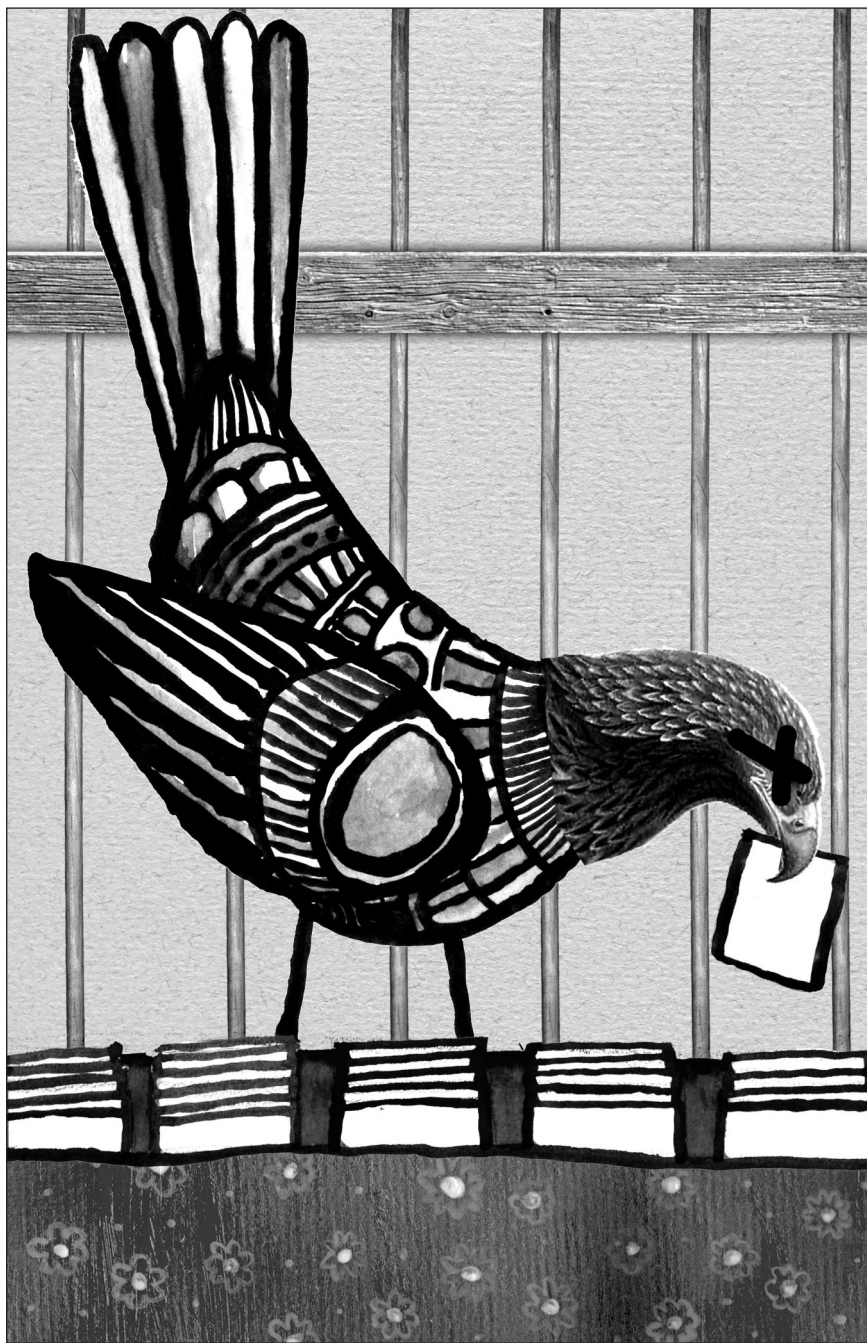
■ Un esbozo general

México logró, contra muchos pronósticos, que la diversidad política coexistiera en las instituciones estatales. Después de largos años de monopartidismo fáctico, y gracias a movilizaciones y conflictos recurrentes, se llevaron a cabo las reformas normativas e institucionales que permiten la presencia del pluralismo político, tanto en las esferas de gobierno como en los espacios legislativos. Se trató de un proceso tenso, complicado, pero venturoso porque sintonizó de mejor manera a los circuitos estatales con una sociedad abigarrada y diversa.

Cualquier comparación entre el mundo de la política de hoy con el de hace 20 años permite apreciar las diferencias: asentamiento de la diversidad, mayores grados de libertad, contrapesos en las instituciones estatales, pluralidad, Ejecutivo acotado, federalismo primitivo, mayor rendición de cuentas.

No obstante, ese proceso democratizador se encuentra erosionado y desgastado, porque en otros terrenos de la vida social las realidades son más negras. El tránsito democratizador ha sido acompañado por un crecimiento deficiente de la economía, por una persistente desigualdad social y los fenómenos de exclusión aunados a ella, por el incremento notorio de la delincuencia, por la reproducción de mundos paralelos que escinden a los ciudadanos, por un frágil y contrahecho Estado de derecho, por una vida pública estridente e ininteligible. En suma, como insiste la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por una escasa cohesión social.

Nada de esto es una novedad. Pero si deseamos que la incipiente democracia no siga deteriorándose, es necesario enfrentar esas realidades que la carcomen y le restan el aprecio de franjas importantes de ciudadanos. Organismos internacionales, gobiernos, partidos, académicos, advierten sobre la posibilidad de que lo que fue motivo de esperanza se convierta en fórmula de desencanto. Luego de trágicas dictaduras militares y de la persistencia de gobiernos autoritarios (como el nuestro), el horizonte democrático en América Latina pareció concitar las más amplias adhesiones. Izquierdas y derechas convergieron en esa apuesta y millones de ciudadanos se sumaron a esos



esfuerzos. No obstante, concluido aquel primer ciclo, el entusiasmo por la democracia parece enfriarse.

Es cierto que no existe un modelo alternativo que cuente con suficiente apoyo social, pero el desencanto con la democracia (tal vez sería mejor decir con sus instrumentos: los partidos, los políticos, los parlamentos) aparece en todos los ámbitos: en las escuelas y en los centros de trabajo, en los medios y en las mesas de los amigos; y por supuesto, es recogido por las encuestas. Una y otra vez, la gran ilusión aparece defraudada.

Ello tiene que ver con la sobreventa de expectativas durante los periodos transicionales, pero ese es un débil consuelo analítico. Lo cierto es que no solo se prometió que la democracia permitiría la convivencia de la diversidad política, que construye candados para acotar a los poderes constitucionales y que potencia los márgenes de libertad; también se la pensó como una terminal de ferrocarril en la que, al arribar, se encontraría una sociedad reconciliada consigo misma.

El problema de fondo es que el desaliento no solo es fruto de las perspectivas desbordadas sino de las realidades existentes. Es esta la fuente fundamental de los abatidos humores públicos, del coraje contra la política, del desprecio masivo a todo aquello que huele a partidos y órganos de representación.

El nuevo horizonte de la política no puede desentenderse de los fenómenos que carcomen la convivencia. Frente a una crisis ya presente y en la perspectiva de crecimiento cero o incluso decrecimiento, los comicios de 2009 se realizarán en un ambiente cargado de preocupaciones ■

No son buenas noticias, por supuesto. Pero preocupan más por la inercia autorreferencial en la que se reproduce la política nacional, como si los puentes entre representados y representantes pudieran ser dinamitados nuevamente sin consecuencias graves para unos y otros.

El nuevo horizonte de la política no puede desentenderse de los fenómenos que carcomen la convivencia. Frente a una crisis ya presente y en la perspectiva de crecimiento cero o incluso decrecimiento –que supondrá

más trabajo informal y menos oportunidades laborales en el universo de la formalidad, además de más pobreza en un país marcado por una ancestral desigualdad–, los comicios de 2009 se realizarán en un ambiente cargado de

preocupaciones. Ese rasgo estructural de la sociedad mexicana es el que se tiene que empezar a enfrentar si es que se aspira a vivir en un hábitat incluyente, equilibrado y justo.

Es un tema de ayer (de siempre) pero que hoy, quizá por primera vez en nuestra historia, debe ser asumido en un contexto de pluralidad en el entramado estatal. Porque el reto mayor de la naciente democracia mexicana consiste en reproducirse en un ambiente adverso, cargado de malos presagios y pésimos humores. Y para hacerla sustentable se requiere de un piso común, de un horizonte compartido, que no puede (no debe) ser otro que el de la forja de una ciudadanía digna de tal nombre (capaz de apropiarse y ejercer sus derechos), para lo cual un piso básico de condiciones materiales de vida y de satisfactores culturales (uno de los más importantes es la educación) parece imprescindible.

Si la democratización del país fue posible –queriendo o a regañadientes– gracias al esfuerzo conjunto de gobiernos y oposiciones, al cual coadyuvieron organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, académicos e intelectuales, hoy se requiere un esfuerzo similar para edificar una casa común que logre trascender el archipiélago de clases, grupos, tribus y pandillas en el que se está convirtiendo México.

■ Antecedentes

Este año México renovará su Cámara de Diputados, seis gobernadores, 606 ayuntamientos, 11 congresos locales, 16 jefaturas delegacionales y la Asamblea Legislativa en el DF. Lo hará en dos fechas: el 5 de julio serán los comicios federales y en 11 entidades de la República, y el 18 de octubre en dos estados más. Serán las quintas elecciones federales bajo condiciones de competencia equitativas. En las cuatro previas, ningún partido logró la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara de Diputados. Por ello, desde 1997 son necesarios acuerdos entre dos o más grupos parlamentarios para hacer prosperar cualquier modificación legal. Veremos ahora si ese fenómeno se repite o no.

El 5 de julio, además, se elegirán en diez estados (Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Guanajuato, Jalisco, México y Morelos) ayuntamientos y congresos locales, y en los primeros seis, gobernadores. En el DF, como ya se apuntó, se votarán jefes delegacionales y la Asamblea Legislativa. El 18 de octubre, Tabasco elegirá ayuntamientos y congreso local y Coahuila, solo ayuntamientos.

Pero son los seis estados en los que se elegirá gobernador los que atraerán, junto con la elección de la Cámara de Diputados, la atención del público y de los analistas. A continuación repaso los antecedentes –los datos duros– de la política en estos seis estados, lo que permite un acercamiento más allá de la especulación¹.

El gobernador de Campeche siempre ha salido de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1997 obtuvo 47,9% contra 41,4% del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Seis años después, el PRI logró 41,9% contra el 40% del Partido Acción Nacional (PAN). En 2006, en la elección para diputados, el PRI alcanzó 37,99%, el PAN 32,88% y la coalición formada por el PRD, Convergencia y el PT 18,42%. Tres años antes, los resultados habían sido los siguientes: PRI, 42,2%; PAN, 37,12%; PRD, 3,50%). Hoy, la composición de su Congreso es así: PRI, 16 legisladores; PAN, 13 legisladores; PRD, tres legisladores; Convergencia, dos legisladores; Nueva Alianza, un legislador. El PRI gobierna seis municipios del estado de Campeche, que concentran 57,8% de la población; el PAN controla dos municipios (30,4% de la población); la coalición PRD-Convergencia-PT gobierna tres municipios (11,9% de los habitantes).

El gobernador de Colima también ha pertenecido siempre al PRI. En 1997, el PRI obtuvo 42,56% de los votos, el PAN 38,22% y el PRD 16,30%. Seis años después, los resultados fueron: PRI, 42,46%; PAN, 34,97%; PRD, 16,20%. En las elecciones extraordinarias realizadas en 2005 tras la muerte del gobernador, las cifras fueron: primero el PRI, que se presentó como cabeza de una coalición, con 51,5%; luego la coalición formada en torno del PAN, con 47,62%. En 2006, en los comicios para el Congreso local, el PRI (en alianza con el Partido Verde Ecologista de México, PVEM) obtuvo 42,24%; el PAN consiguió 41,08% y el PRD 11,54%. Tres años antes, los resultados fueron los siguientes: PRI, 43,18%; PAN, 34,58%; y PRD, 10,18%. En el Congreso, el PRI cuenta con 12 diputados, el PAN con diez, el PRD con dos y el PVEM con uno. El PRI gobierna ocho municipios (62,05% de la población), mientras que el PAN gobierna dos (37,95% de los habitantes).

A diferencia de los estados anteriores, en Nuevo León ya se ha vivido el fenómeno de la alternancia. En 2003, el PRI construyó una coalición que le permitió tener 58,38% de los votos, contra 34,83% del PAN y apenas 1,06%

1. Retomo la información publicada en la revista *Voz y Voto* de diciembre de 2008, elaborada por Alberto Consejo, Armando Robinson y Elia I. Ramírez.

del PRD; en esa ocasión, el PT obtuvo 5,14%. Seis años antes, el PAN había ganado con 48,60%, frente a 41,98% del PRI, 3,16% de la alianza PRD-PVEM y 5,86% del PT. En 2006, en la elección para diputados, el PAN ganó con 43,82%, frente a la alianza PRI-PVEM, que obtuvo 38,30%. La coalición PRD-PT logró en esa ocasión 8,60%. En 2003, los resultados fueron los siguientes: la coalición liderada por el PRI, 52,16%; PAN, 37,18%; PT, 5,63%; PRD, 2,57%. Actualmente el PAN ostenta mayoría en el Congreso, con 22 legisladores, contra 15 del PRI, dos del PT, dos de Nueva Alianza y uno del PRD. El PRI-PVEM gobierna 34 municipios (pero con solo 42,44% de la población), mientras que el PAN, que controla 15, gobierna sobre 57,45% de los habitantes. La alianza PRD-PT gobierna dos pequeños municipios, con 0,32% de la población.

En Querétaro, en dos ocasiones consecutivas el PAN ha ganado la gobernación. En 2003 obtuvo 47,92% de los sufragios, contra 44,01% de la alianza PRI-PVEM; en aquella oportunidad, el PRD obtuvo 6,90%. En 1997, el PAN alcanzó 46,90%, contra 41,51% del PRI y 7,61% del PRD. En 2006, en las elecciones para el Congreso, el PAN se impuso con 48,62%, el PRI-PVEM logró 27,16% y el PRD 13,43%. Tres años antes, el PAN también ganó, con 44,59%, contra 41,69% del PRI-PVEM y 7,73% del PRD. El PAN tiene mayoría en el Congreso, con 16 bancas, contra cinco del PRI, dos del PRD, una de Convergencia y una de Nueva Alianza. El PAN gobierna diez municipios, que concentran a 82,8% de los habitantes, el PRI controla cinco (11,3% de la población), el PRD dos y Convergencia uno.

El estado de San Luis es gobernado por el PAN, pero seis años antes lo hacía el PRI. En 2003, el PAN logró 44,09% de los votos, el PRI 35,52% y el PRD 10,53%. Pero en 1997 el PRI había obtenido 46,91%, el PAN 39,38% y el PRD 8,60%. En la elección para diputados locales de 2006, el PAN alcanzó 43,85% de los sufragios, el PRI 24,23% y el PRD 11,94%. Pero tres años antes esas mismas elecciones habían sido más cerradas: el PAN había obtenido 43,76%, la coalición liderada por el PRI 39,25% y el PRD 7,36%. El PAN tiene mayoría en el Congreso, con 15 bancas, contra cinco del PRI, tres del PRD, dos del PT, una del PVEM y una de una agrupación local. El PAN gobierna 28 ayuntamientos (73,64% de los habitantes), el PRI 23 (22,36% de la población), mientras que otros partidos gobiernan siete ayuntamientos (4% de los habitantes).

Finalmente, Sonora siempre ha sido gobernada por el PRI, aunque la última elección para gobernador, realizada en 2003, resultó muy cerrada: 45,56% del PRI contra 45,45% del PAN. En aquella ocasión, el PRD obtuvo 6,41%. En 1997,

los resultados fueron los siguientes: PRI 41,44%; PAN 32,36%; PRD 23,24%. En 2006, en los comicios para el Congreso local, el PAN logró 41,13% y el PRI, en coaliciones parciales con Nueva Alianza, 40,91%. Tres años antes, el PRI había ganado con 40,16% contra 39,93% del PAN y 11,90% del PRD. Hoy el PRI tiene 14 diputados en el Congreso local, el PAN 13, el PRD tres, el PT uno y Nueva Alianza dos. El PRI gobierna 31 municipios (68,88% de la población) y el PAN 35 (28,59%). La alianza PRD-PT-Convergencia controla cuatro, el PVEM uno y Convergencia uno.

■ Lo que se juega en la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados fue la primera institución del Estado mexicano que se abrió a la pluralidad. Como ya apuntamos, desde 1997 ninguna fuerza política ha logrado una mayoría absoluta, lo que vuelve imprescindibles el diálogo, la negociación y el acuerdo. Al concluir la presente legislatura,

La Cámara de Diputados fue la primera institución del Estado mexicano que se abrió a la pluralidad. Desde 1997 ninguna fuerza política ha logrado una mayoría absoluta, lo que vuelve imprescindibles el diálogo, la negociación y el acuerdo ■

serán 12 años consecutivos de un equilibrio de fuerzas que modificó de manera profunda las viejas rutinas del quehacer político. Si hasta ese año un solo partido –el PRI– podía modificar cualquier ordenamiento legal sin el concurso de ningún otro grupo parlamentario, a partir de entonces la Cámara de Diputados adquirió una mecánica de trabajo compleja marcada por la pluralidad.

El 5 de julio se renovará la Cámara de Diputados. En las próximas semanas, todos los partidos y coaliciones deberán pulir sus plataformas políticas y decidir quiénes serán sus candidatos. Los eslabones del proceso serán afinados por el Instituto Federal Electoral (IFE) y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que atenderá las quejas consustanciales a todo proceso comicial. Pero vale la pena (creo) especular sobre los eventuales escenarios que pueden brotar de las elecciones. De manera esquemática, tres parecen posibles:

Escenario 1. Ningún partido o coalición cuenta con mayoría absoluta en la Cámara. Lo más probable (creo) es que eso suceda, si se tiene en cuenta que competirán ocho partidos y que se requiere que alguno de ellos obtenga más de 42,2% de los votos para que pueda alcanzar 50,2% de los

escaños (251 diputados). Si ninguno accede a ese número, las rutinas conocidas tendrán que seguirse afinando. Esto implica que, por necesidad, el gobierno y su partido, y las distintas oposiciones, tendrán la obligación de hablar, acordar, pactar. En este marco, la Cámara de Diputados seguirá siendo el hábitat donde se reproduce la pluralidad política, donde todos están obligados a escuchar a sus adversarios, a los otros. Por supuesto, no será lo mismo si un partido está muy cerca de 50% más uno de los escaños. En ese caso, puede pactar con alguna de las grandes fuerzas políticas, pero también puede optar por una alianza con uno o dos de los partidos con menos respaldo.

Escenario 2. El PAN alcanza la mayoría absoluta de los diputados. No parece muy probable, no solo porque el partido oficialista no ha logrado esa mayoría en sus momentos estelares –las elecciones presidenciales de 2000 y 2006–, sino porque la situación de crisis, de decrecimiento de la economía, el ambiente de inseguridad, etcétera, modelan humores públicos más bien adversos al gobierno. Pero de darse esa opción, no cabría la menor duda de que se trataría de una victoria política más que relevante. Esto crearía una situación que le permitiría al gobierno aprobar el Presupuesto de Egresos con los votos de sus propios diputados (recordemos que en ese documento se concentran las prioridades y los programas públicos fundamentales y los incrementos o los decrementos en los apoyos financieros). Ahora bien, independientemente de ese resultado, para las reformas constitucionales y legales el gobierno seguiría dependiendo de la voluntad de algún otro grupo parlamentario, dado que en el Senado (que no se modifica) la falta de mayoría absoluta seguirá acompañando la gestión presidencial.

Escenario 3. Alguno de los partidos opositores logra mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Aunque tampoco parece demasiado probable, eso podría suceder si alguno de los «tres grandes» se desplomara electoralmente. Si ello pasara, en virtud de la lógica y aritmética democráticas, el gobierno estaría (casi) obligado a reconocer ese inmenso hecho político y plantear una especie de cogobierno con esa fuerza. Se trataría de un escenario inédito en los últimos 80 años, que reclamaría respuestas originales. En efecto, entre 1929 y 1988 el presidente y su partido contaron no solo con mayoría absoluta en ambas cámaras, sino con mayoría calificada (más de las dos terceras partes de los votos necesarios para realizar cambios constitucionales). De 1988 a 1997, el presidente tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y mayoría calificada en el Senado. Si algún partido

opositor reúne una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el gobierno se verá obligado a echar mano a fórmulas extraordinarias. Según las encuestas, las mayores posibilidades de que se produzca ese escenario las tiene hoy el PRI², dada la aparente pérdida de apoyo electoral del PRD. Pero, como se sabe, en materia electoral lo que parece sólido en enero bien puede evaporarse en julio.

En todo caso, lo cierto es que de ninguna manera las próximas elecciones son anodinas. Acostumbrados como estamos a prestar atención extrema a la elección presidencial (o de gobernadores o de presidentes municipales), solemos minimizar la importancia de los comicios legislativos. Ello es fruto

Las del próximo 5 de julio volverán a ser unas elecciones cruciales. De sus resultados dependerán los grados de libertad del gobierno y la posibilidad de incidencia de la oposición en el Parlamento ■

de una añeja inercia, en la que el presidente era el Poder de Poderes, el Jefe Indiscutido del Estado, la Encarnación de la Nación, y de la incapacidad para asimilar las nuevas realidades políticas forjadas en los últimos lustros.

Las del próximo 5 de julio volverán a ser unas elecciones cruciales. De sus resultados dependerán los grados de libertad del gobierno y la posibilidad de incidencia de la oposición en el Parla-

mento. En otras palabras: la aritmética democrática es sencilla, transparente y justa. Sencilla, porque si un solo partido tiene suficientes votos en el Congreso para hacer prosperar sus iniciativas, puede hacerlo solo (y si no, pues no, tendrá que pactar con otros). Transparente, porque si existe disciplina partidaria se sabe de antemano con cuántos votos cuenta cada fracción parlamentaria, y por ello no es difícil hacer los cálculos y estimar qué negociaciones pueden forjar, eventualmente, la mayoría necesaria. Y justa, porque se presume que en el Congreso se cristaliza, a través del voto, la representación nacional, y ningún cuerpo colegiado estatal reúne esa cualidad de mejor manera.

■ **Los nuevos retos**

Luego de las conflictivas y polarizadas elecciones de 2006, los partidos se dieron a la tarea de reformar la legislación electoral. Y por la vía del

2. Ver los resultados de cuatro encuestas –Mitofsky, GEA-ISA, *Reforma* y *El Universal*– que se reproducen en la edición de *Nexos* de enero de 2009. Si bien el porcentaje de indecisos es enorme, la relación PRI-PRD es por lo menos de dos a uno.

consenso generaron un nuevo marco normativo. Las elecciones pondrán a prueba la reciente reforma electoral. Serán los primeros comicios en los que se puedan apreciar las virtudes o los defectos de los nuevos y ambiguos ordenamientos.

En primer lugar, para disminuir el gasto en las campañas y reforzar la equidad en las mismas se optó por:

- Prohibir la compra de publicidad en radio y televisión. Se documentó que lo fundamental del gasto iba precisamente a las campañas de anuncios, lo cual no solo encarecía las contiendas sino que tendía a adelgazar y vulgarizar sus contenidos, por lo que se decidió poner un límite.
- Incrementar de manera sustantiva el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través del tiempo concedido por el Estado, única manera de que la prohibición de compra de publicidad no se convierta en una menor visibilidad de los partidos, sus plataformas y candidatos.
- Limitar la duración de las campañas y fijar la extensión de las precampañas.
- Reducir considerablemente el financiamiento a los partidos en ese rubro (lo que no sucede de manera significativa en el financiamiento para gastos ordinarios).
- Suspender toda propaganda gubernamental durante las campañas.
- Establecer una nueva fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos, ligándola a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (lo que deja de hacer depender el monto del número de partidos con registro).
- Establecer nuevos límites a las aportaciones privadas para reducir su monto.
- Mantener como fórmula del reparto del financiamiento público un 70% proporcional a los votos obtenidos en la última elección y un 30% de manera igualitaria.
- Establecer un financiamiento fijo para «actividades específicas» (aquellas que tienen que ver con las tareas de educación, capacitación, investigación, editoriales, etc.). La normatividad anterior (un fondo revolvente) siempre generaba conflicto entre partidos y autoridad.
- Establecer una fórmula para la liquidación de los bienes de los partidos que pierdan su registro, de modo que se entreguen al erario con el objetivo de que los recursos públicos no terminen en manos privadas.
- Elevar a rango constitucional la prohibición de que terceros puedan comprar publicidad durante las campañas electorales para no erosionar la equidad en las condiciones de la competencia.
- Establecer que la propaganda de las entidades públicas deba ser institucional y que en ningún caso contenga «nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público».

En general, parece un paquete bien construido y, aunque ha sido duramente criticado por las empresas de radio y televisión (que, en efecto, son las perdedoras, ya que no podrán vender publicidad política durante las campañas), debería servir para hacer más barato el costo publicitario y, al mismo tiempo, mantener un piso de equidad en la competencia.

Por otro lado, será interesante observar de qué manera se traducen los lineamientos relativos a las «campañas negras». Por decisión de los legisladores, se llevó a la Constitución la prohibición de las campañas negativas. Se intenta con ello elevar el nivel del debate... pero será más que difícil para la autoridad establecer con claridad la línea que distingue la crítica válida de la «expresión denigrante». Es probable que esto genere litigios recurrentes

Por decisión de los legisladores, se llevó a la Constitución la prohibición de las campañas negativas. Se intenta con ello elevar el nivel del debate... pero será más que difícil para la autoridad establecer con claridad la línea que distingue la crítica válida de la «expresión denigrante» ■

y que, de manera paulatina, el Tribunal, a través de sus resoluciones, vaya aclarando los campos de lo válido y lo inválido.

Finalmente, cabe señalar que el IFE enfrenta nuevos desafíos. Por un lado, deberá monitorear que las pautas de acceso de los partidos a la radio y la televisión se cumplan y, por otro, que los medios no violen las disposiciones legales en la materia. Es un nuevo reto y de su cumplimiento dependerá, en buena medida, la evaluación de la reforma de 2007. Se trata, hay que repetirlo, de mantener lo construido –las

condiciones de equidad en la contienda–, abaratando el costo de esta y evitando la irrupción de terceros. Para ello es necesario que partidos, candidatos y concesionarios de los medios no erosionen por otras vías el sentido profundo de la nueva ley.

■ La izquierda y las elecciones

En las elecciones generales de 2006, la izquierda mexicana logró un crecimiento espectacular. Perdió la Presidencia apenas por 0,56% de los votos y se convirtió en la segunda fuerza legislativa. Pero un polarizado y tenso proceso postelectoral la ha colocado hoy en una situación difícil.

En 2006, el PRD (sin duda el partido más fuerte de la izquierda mexicana) construyó una coalición («Por el bien de todos») junto con el PT y Convergencia. Hoy, sin embargo, todo indica que el PRD se presentará solo y que el PT y Convergencia forjarán una nueva coalición. Si a ello le sumamos que el candidato presidencial de 2006, Andrés Manuel López Obrador, quien había incrementado de manera sobresaliente el caudal de votos de la izquierda, mantiene en la actualidad una distancia crítica respecto de la dirección del PRD, y que además ha tendido puentes de comunicación fluidos con la coalición PT-Convergencia, se puede prever no solo una división de los votos, sino quizá un decremento, fruto de los innumerables litigios internos que definen una imagen menos atractiva que la del pasado.

En el fondo de los conflictos que sacuden a la izquierda se encuentran dos racionalidades, dos almas, que no resultan fácilmente compatibles. Sus diferencias afloran a cada momento. En la arena legislativa, son recurrentes y significativas. Los ejemplos sobran: la mayoría de los legisladores del PRD votó a favor del presupuesto, la reforma fiscal, la reforma electoral y los consejeros del IFE, pero una minoría significativa lo hizo en contra.

Muchos comentaristas, e incluso militantes, se preguntan si el PRD seguirá unido, o si vivirá en el futuro inmediatos escisiones significativas. Por supuesto, es difícil ofrecer una respuesta. Pero (creo) vale la pena repasar aquello que une a las diferentes corrientes del PRD y aquello que las escinde, como una forma de intentar una perspectiva.

Lo que une al PRD no es poco. Tres razones pueden esbozarse. Como cualquier otro partido, el PRD quiere gobernar el país. Afirmación tan rudimentaria y elemental resulta pertinente para ubicar el cemento que unifica a la diversidad política que contiene, que al parecer coincide en que su vida en común es una condición indispensable para alcanzar este objetivo. La segunda razón es la desembocadura más exitosa de esa constelación diversa y contradictoria que llamamos izquierda. Pese a todos los problemas, ha probado ser una plataforma eficiente para alcanzar los más diversos cargos electivos y un referente obligado del debate político. El tercer elemento unificador es que la pertenencia a un partido genera prerrogativas y derechos, es decir, dinero y acceso a la radio y la televisión, franquicias postales, exenciones fiscales y la capacidad de postular candidatos a todos los cargos de elección en el país. De tal suerte que los eventuales escindidos estarían obligados a cursar una sinuosa ruta para reconquistar lo que ahora tienen en y desde el PRD. Esa racionalidad compartida (creo) los

mantiene juntos. Sin embargo, en la actualidad las pulsiones rupturistas podrían incrementarse en la medida en que los eventuales escindidos podrían encontrar en el PT o en Convergencia una plataforma similar a la que hoy ofrece el PRD.

En cuanto a las divisiones, provienen, como ya apuntamos, de la existencia de por lo menos dos almas distintas, incluso enfrentadas, que conviven en las filas del PRD desde hace un buen rato. Ricardo Monreal, el senador del PRD que ahora es el coordinador de la bancada del PT, lo describió de manera sencilla y elocuente: «Dos visiones y proyectos de partido se enfrentan (...) Dialogar o desconocer. Negociar o impugnar. Acordar o denunciar. Participar o resistir. Pactar o romper. Integrarse o aislarse. Las instituciones o la plaza»³.

Las dos almas son muy distintas. Una es la racionalidad generada por una pasión: la de la venganza contra el gobierno al que se juzga como ilegítimo. Una vez que se acuñó la falaz versión de que la elección federal para presidente (no las otras) había sido fraudulenta, las derivaciones «lógicas» no podían ser sino el desconocimiento de ese gobierno y el deseo de erosionarlo por (casi) todos los medios. El odio por los agravios –supuestos o reales– es tal, que el objetivo principal es deteriorar las capacidades y la fama pública del gobierno y de sus aliados. Esa pulsión incluso hace que en ocasiones se autoinflija derrotas con tal de manchar la gestión del enemigo (el intento por impedir la ceremonia de toma de posesión del presidente en la Cámara de Diputados o el bloqueo de una de las principales avenidas del DF, Reforma, son ejemplos de esto).

La otra racionalidad entiende que no es posible exorcizar a los adversarios y que es necesario convivir y pactar con ellos si quiere avanzar. Sabe o intuye que el PRD, al negarse a reconocer el resultado de la elección, se construyó una camisa de fuerza. Sin embargo, intenta trascenderla como vía para ampliar su base de apoyo y, con ello, su presencia en el mundo de la representación política. Es gradualista en los hechos (al igual que –casi– todos en el PRD) e intenta despojarse del ropaje y el lenguaje apocalíptico-revolucionario, pero coexiste con una corriente que invariablemente la observa con recelo.

Así, dos pulsiones conviven y se retroalimentan todos los días y se encaminan (mezcladas) a unas nuevas elecciones. El futuro no está escrito y

3. *Milenio*, 12/2/2008.

nadie puede conocer de antemano los resultados. No obstante, si estos son adversos al PRD, si disminuye el porcentaje de sus votos, me temo que cada uno de sus rostros filtrará sus conclusiones con el lente prefabricado: unos dirán que es resultado de la actitud conciliadora y los otros afirmarán que es consecuencia de haber aparecido como ultras. Porque ya lo sabemos: eso que llamamos realidad invariablemente es observada a través de cristales preconstruidos. ☒

Revista Latinoamericana de Comunicación
Chasqui

Diciembre de 2008
Quito
N° 104

PERSONAJE: JOSÉ MARQUES DE MELO: Un investigador joven, **Cosette Castro**. El inventor de tradiciones, **Gustavo Cimadevilla**. Su pensamiento periodístico, **Jorge Pedro Sousa**. Recuento del pensamiento latinoamericano, **Luis Ramiro Beltrán**. Perfiles del desafío: La reinención del compromiso, **Mario Nieves**. PORTADA: Telenovela: Folletín de mis des/reencuentros, **José Marques de Melo**. La telenovela: Un formato antropófago, **Omar Rincón**. Telenovela latinoamericana en España: Identidades culturales y confluencias comerciales, **Luis Fernando Morales Morante**. COYUNTURA: Televisión e infancia: ¿De dónde viene la violencia?, **Tatiana Larrea Oña**. Culturas populares: Comunicadoras de la acción comunicativa, **Paola Bonavitta**. Un arma del contrapoder: Humor político y medios, **César Ulloa Tapia**. Obama: La comunicación del cambio, **Alfredo Dávalos**. AULA: Redactores: Los periodistas ocultos, **Rubén Darío Buitrón**. Creative Commons: Cultura abierta, barreras legales y alternativas, **Juan José Puertas**. Manuales de estilo: Herramientas básicas de la producción editorial, **Carlos Aulestia**.

Chasqui es una publicación del CIESPAL, P.O. Box 1701584, Quito, Ecuador. Correo electrónico: <chasqui@ciespal.net>. Página web: <www.ciespal.net>.

El aparato productivo mexicano

Entre la crisis global y el caos de la política nacional

El sector productivo mexicano, y especialmente el manufacturero, atraviesa una situación gravísima, que comenzó a principios de siglo y que se ha profundizado a partir del estallido de la crisis mundial. La caída de su participación en el PIB, la pérdida de empleos y las dificultades para incorporar innovación y valor agregado demuestran que se trata de una crisis de competitividad sistémica y no de un problema coyuntural. A pesar de ello, las políticas públicas se encuentran en una fase caótica debido a la falta de un diagnóstico claro y los cambios de los funcionarios encargados de implementarlas. El artículo argumenta que es necesario partir de un estudio sistémico y global del sector para, a partir de allí, elaborar políticas activas que contemplen la complejidad de la actual situación.

ENRIQUE DUSSEL PETERS

A inicios de 2009, la situación de la economía mexicana es crítica, tanto por las incertidumbres internacionales como por las debilidades nacionales: mucho más allá de los catarras y los problemas coyunturales reconocidos por los máximos encargados de la política y la economía del país, no caben dudas, incluso en medios oficiales, de que nos encontramos en una profunda recesión. De hecho, el debate más bien pareciera concentrarse en su extensión y profundidad. El propio Banco de México ha expresado a inicios

Enrique Dussel Peters: profesor de tiempo completo del posgrado en Economía de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la UNAM. Autor de diversos libros y análisis sobre la temática, disponibles en <<http://dusselpeters.com>> y <www.economia.unam.mx/cechimex>.

Palabras claves: economía, crisis, competitividad, manufactura, México.

de 2009 que el PIB caerá 1,8% este año y que se perderán varios cientos de miles de empleos formales. A diferencia de la crisis nacional de 1994-1995 y de la recesión estadounidense de 2001-2003, en la actualidad nos enfrentamos a un panorama negativo tanto internacional (sobre todo en Estados Unidos) como en el mercado interno. En otras palabras, el mercado mundial no será opción para sobrellevar la crisis nacional. El gobierno incluso pareciera haber reconocido esta situación con la presentación, hasta enero de 2009, de su tercer –aunque tímido– programa anticrisis.

En este contexto, el presente trabajo abordará dos temas. En primera instancia, se analizan las recientes medidas que se han tomado hacia el sector industrial y, concretamente, hacia el manufacturero. El segundo apartado abordará, de modo más general, las condiciones del sector productivo –la agricultura, la minería y la manufactura– en la actualidad. El tema es crítico si se considera el impacto de este sector en el PIB, el empleo formal y el comercio exterior, entre otras variables.

La hipótesis es que el sector manufacturero no ha sido considerado suficientemente en los diversos programas anticrisis y que, además, no existe conciencia ni interés –ni en el ámbito público ni en el privado– en la necesidad de tomar medidas concretas y significativas para mejorar su situación. Sobre la base de este diagnóstico, el documento concluye con una serie de propuestas de política orientadas a enfrentar la crisis que experimenta el sector productivo.

Antes de iniciar el análisis, hay que señalar tres aspectos relevantes que ayudan a una comprensión general de la situación. En primer lugar, la socioeconomía mexicana, según los planteamientos del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), viene cayendo desde la década de 1990 en los *rankings* de esta institución y ha pasado del número 60 al 134, por debajo de países como Costa Rica y Chile¹. Independientemente de la medición y de sus limitaciones conceptuales, el continuo descenso de México en comparación con otros países refleja un profundo problema sistémico de competitividad, más allá de temas puntuales como el financiamiento, el tipo de cambio, la tecnología, la innovación, etc. El problema, como veremos más abajo, no es nuevo; lleva más de diez años y desde hace algunos meses, a raíz de la crisis global, se ha profundizado.

1. Global Competitiveness Report (GCR): *Global Competitiveness Report 2008-2009*, GCR, Ginebra, 2008.

El segundo aspecto relevante de la socioeconomía mexicana es la relación comercial y productiva con China, que implica un profundo cuestionamiento a la estrategia seguida por el país (y por buena parte de América Latina). En efecto, China implica un reto cualitativo mayor, en la medida en que, con políticas y estrategias contrastantes con las implementadas por México, se ha convertido en una potencia exportadora que compite directamente con los países de la región –y con México– en sus principales mercados: EEUU, la Unión Europea y la propia América Latina. La competitividad de las exportaciones chinas descansa en una fuerza de trabajo barata –más barata que la de la región– y en el creciente nivel tecnológico (superior al latinoamericano). Así, China ha logrado desplazar sustantivamente a los países de América Latina –y, en EEUU, especialmente a México– en cadenas como electrónica, hilo-textil-confección y, cada vez más, autopartes-automotriz. Para lograrlo, ha desarrollado una estrategia de integración al mercado mundial vía innovación y desarrollo tecnológico ausente hasta ahora en la región². Por eso, implica un cuestionamiento profundo a la estrategia latinoamericana, que se ha visto reforzado ante la crisis global.

Finalmente, desde una perspectiva sistémica de la competitividad³ –haciendo énfasis en los niveles de análisis micro, meso, macro y meta– se destaca, en el caso mexicano, la debilidad del nivel mesoeconómico: las instituciones públicas –y, particularmente, las privadas– reflejan la debilidad de las elites políticas y empresariales, que no se han comprometido en las últimas décadas con un proceso de crecimiento de largo plazo sino que, por el contrario, han preferido inversiones de corto plazo y la transferencia al exterior de sus ganancias. Este cortoplacismo contrasta con la dinámica capitalista desatada en Asia –incluida por supuesto China– donde las tasas de inversión en relación con el PIB son hasta tres veces superiores a las de México y América Latina. Esta debilidad, presente en las elites económicas en México, se ve reflejada en otros ámbitos, como la falta de innovación, de desarrollo tecnológico y de integración de los procesos y productos en las exportaciones.

■ Políticas hacia el sector manufacturero: desmantelamiento y caos

En los últimos años se han publicado diversos estudios sobre las condiciones estructurales de la manufactura y las políticas públicas orientadas hacia el

2. Rhys Jenkins, Enrique Dussel Peters y Mauricio Mesquita Moreira: «The Impact of China on Latin America and the Caribbean» en *World Development* vol. 36 N° 2, 2008. pp. 235-253.

3. E. Dussel Peters (coord.): *Perspectivas y retos de la competitividad en México*, UNAM / Canacinttra, México, 2003.

sector⁴. Desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón, las políticas hacia el sector manufacturero e industrial, a cargo particularmente de la Secretaría de Economía, se encuentran en una situación verdaderamente caótica, sobre la cual cabe formular algunas consideraciones.

En primer lugar, no existe aún en el ámbito público –pese que se trata de un concepto de moda y de uso masivo– una definición adecuada y homogénea de lo que significa la «competitividad». En el reciente Programa Nacional de Desarrollo (PND)⁵, el concepto aparece mencionado en 71 ocasiones; en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 (PSE)⁶, la palabra se encuentra en 91 oportunidades. Sin embargo, en ninguno de los documentos se establece una definición precisa, lo que no solo cobra relevancia desde una perspectiva conceptual (han pasado 20 años de debates en torno de las concepciones de competitividad⁷), sino también desde el punto de vista de la aplicación de políticas públicas.

En segundo lugar, hay que mencionar que el PSE, tardíamente publicado en 2008, incluye como uno de sus ejes la competitividad, tanto en los objetivos como en los indicadores, las estrategias y las acciones, todo en 52 cuartillas. ¿Cuál es, entonces, la propuesta del gobierno mexicano en relación con la competitividad hasta 2012? El PSE sostiene que, por primera vez desde la década

Desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón, las políticas hacia el sector manufacturero e industrial, a cargo particularmente de la Secretaría de Economía, se encuentran en una situación verdaderamente caótica ■

4. Colegio Nacional de Economistas (CNE): *Globalización y política industrial para un crecimiento endógeno*, CNE, México, 2006; Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin): *Industria competitiva y empleo 2006-2012*, Concamin, México, 2005; E. Dussel Peters: «Hacia una política de competitividad del sector productivo en México» en *Economía UNAM* vol. 3 N^o 9, 2006, pp. 65-81; Monitor de la Manufactura Mexicana: *Monitor de la Manufactura Mexicana* N^o 6, Facultad de Economía, UNAM / Centro de Estudios China-México, México, 2007; Jaime Ros: «La desaceleración del crecimiento de la economía mexicana desde 1982», 2006, mimeo.

5. Poder Ejecutivo Federal (PEF): *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*, PEF, México, 2007.

6. Secretaría de Economía (SE): *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*, SE, México, 2008.

7. Recordemos que con Michael Porter se inicia un debate en torno de las «ventajas competitivas» de las naciones, a diferencia de las ventajas absolutas y comparativas analizadas históricamente en el pensamiento económico. Adicionalmente, existen diversos planteamientos sobre la «competitividad sistémica» y análisis relevantes sobre encadenamientos mercantiles globales y endogeneidad territorial. Para una discusión amplia, v. E. Dussel Peters (coord.): *Perspectivas y retos de la competitividad*, cit.

de 1980 y los tiempos de Herminio Blanco, la «mano visible» del gobierno⁸ es relevante: según el PSE, las intervenciones selectivas y temporales se justifican. Sin embargo, en ningún momento se define exactamente qué se entiende por competitividad. Además, se asume la estabilidad macroeconómica como un punto de partida necesario, tal y como ha sido establecido por la ortodoxia desde fines de los 80. La idea es clara: más estabilidad macro que políticas micro, y un esfuerzo centrado en mejorar las condiciones de mercado (en contra de los monopolios y a favor del libre mercado), de modo de estimular la competencia entre empresas y unidades económicas. Así, se presentan diversos programas y mecanismos de intervención: apoyo a las empresas de menor tamaño, promoción de la inversión extranjera directa (IED) y el estímulo a la creación rápida de empresas. Asimismo, se crea un «sistema para incrementar la competitividad de la economía mexicana», conformado por el Gabinete de Competitividad del Gobierno Federal, los comités técnicos de competitividad del Senado y la Cámara de Diputados, los comités de competitividad en las entidades federativas y un consejo de competitividad con la participación de los diversos agentes económicos⁹. La Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía, por último, presentó en 2008 su «decálogo» de

Llama la atención que los responsables de la competitividad no hayan realizado un mayor esfuerzo por comprender la profunda crisis del aparato productivo mexicano ■

propuestas vinculadas a políticas de facilitación comercial, políticas sectoriales, innovación, mercado interno y respectivas acciones¹⁰.

En tercer lugar, ninguno de los documentos indicados, ni el PND ni ninguno de los documentos de la Secretaría de Economía, cuenta con un diagnóstico aceptable a partir del cual planificar las políticas y establecer las prioridades. El PND menciona, además del crecimiento económico y el empleo insuficientes, la posibilidad de apoyar la IED, entre otros objetivos y metas. Pero, más allá de la generalidad de los objetivos y las prioridades y su falta de justificación, llama la atención que los responsables de la competitividad no hayan realizado un mayor esfuerzo por comprender la profunda crisis del aparato productivo mexicano, que se analiza más adelante. Como veremos en el siguiente apartado, el tema

8. SE: *Programa Sectorial de Economía*, cit., p. 9.

9. SE: *Programa Sectorial de Economía*, cit.

10. SE: *Diez lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para incrementar la competitividad 2008-2012*, SE, México, 2008.

no es solo relevante desde una perspectiva académica, sino, sobre todo, desde el punto de vista político: sin un diagnóstico adecuado, las propuestas de política, su secuencia y su orden de prioridades resultarán arbitrarios y sin justificación.

En cuarto lugar, hay que mencionar que ninguno de los documentos anteriores logra llevar a cabo una mínima evaluación o un proceso de aprendizaje con respecto a la anterior administración (2000-2006). En otras palabras, no se establece claramente qué instrumentos se mantienen y por qué.

En quinto término, además de la falta de claridad conceptual, los documentos señalados no establecen diferencias en las empresas según su tamaño: micro-, pequeñas y medianas empresas siguen tratándose en forma indistinta, sin contemplar la necesaria especificidad. Pero las condiciones de las microempresas (que emplean hasta diez trabajadores) son absolutamente diferentes de, por ejemplo, las de las medianas empresas (entre 250 y 499 trabajadores). Mientras no haya especificidad en el conocimiento del aparato productivo, los instrumentos continuarán siendo ineficaces.

En sexto lugar, los programas presentados durante 2007 y 2008 por el gobierno –concretamente, por la Presidencia y la SE– han quedado rebasados por dos eventos significativos. En primera instancia, la SE experimentó cambios sustantivos a fines de 2008. De hecho, fueron reemplazados dos de los cuatro subsecretarios y fue designado un nuevo secretario. Con ello, las propuestas planteadas por la «vieja» administración, es decir el apenas saliente (el exsecretario de Economía, Eduardo Sojo Aldape), que apenas había iniciado su implementación, quedaron truncas. Desde entonces, la «nueva administración» pareciera concentrarse especialmente en las cuestiones vinculadas a la desgravación arancelaria, sin una estrategia de largo plazo¹¹. El segundo motivo que dejó sin efecto los programas elaborados fueron las revisiones del presupuesto para 2009 y el lanzamiento de tres pequeños programas anticrisis, el último conocido como «Acuerdo en Favor de la Economía Familiar y

11. Es interesante resaltar, por ejemplo, que la anterior subsecretaria Rocío Ruiz Chávez, con varias décadas de experiencia en el tema y en la propia SE, fue la fuente del «decálogo» elaborado por el organismo para incrementar la competitividad en el periodo 2008-2012, mientras que la actual subsecretaria Lorenza Martínez Trigueros, proveniente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se ha concentrado, por el momento, en la reducción unilateral de los aranceles a la importación. El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2008 reduce unilateralmente el arancel para 8.000 fracciones arancelarias en medio de la crisis nacional e internacional de la manufactura. Fuente: <<http://dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=12&day=24>>.

el Empleo», anunciado el 7 de enero de 2009. Los tres programas representan gastos adicionales cercanos a los 100.000 millones de pesos –o aproximadamente 6.500 millones de dólares–, de los cuales una pequeña parte se orienta a las empresas de menor tamaño.

Debido a todos estos factores, a inicios de 2009 la política industrial y las acciones orientadas hacia las manufacturas han quedado completamente rebasadas en relación con los objetivos incluidos en el PND y en los documentos de la SE. Las nuevas condiciones internacionales y locales, así como cambios en los responsables de implementar las políticas, han generado un caos en la política industrial, justamente en momentos en que el sector manufacturero atraviesa la peor crisis de las últimas décadas. La gravedad de la situación y la desorientación del gobierno en este tema se comprueban al tener en cuenta que, como ya se señaló, la única propuesta pareciera ser la reducción adicional y unilateral de los aranceles, motivada más por cuestiones ideológicas que por un bien sustentado diagnóstico, un programa de trabajo o una estrategia de corto, mediano y largo plazo.

■ La situación del sector manufacturero

Como indicamos anteriormente, se destaca la falta de diagnósticos, lo cual dificulta enormemente –o incluso hace imposible– elaborar propuestas medianamente serias de política. Considerando algunos de los estudios sobre el tema, destacamos tres aspectos que permiten comprender la profunda crisis que atraviesa el sector manufacturero desde 2001-2002 y que ha empeorado significativamente a partir del estallido de la crisis mundial a fines de 2008¹².

Los estudios más recientes concluyen que, en todos los niveles de desagregación, existe, desde fines de los 80, una fuerte asociación entre la IED y el proceso de industrialización orientado a exportaciones. En este contexto, es significativo destacar que 80% de las exportaciones mexicanas depende hoy de procesos de importación temporal para su exportación; es decir, que hacen uso de los incentivos fiscales previstos para importar partes y componentes y reexportar el producto terminado y manufacturado, con descuentos en el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y la importación temporal (y no definitiva) para su exportación con costos arancelarios mínimos. Desde

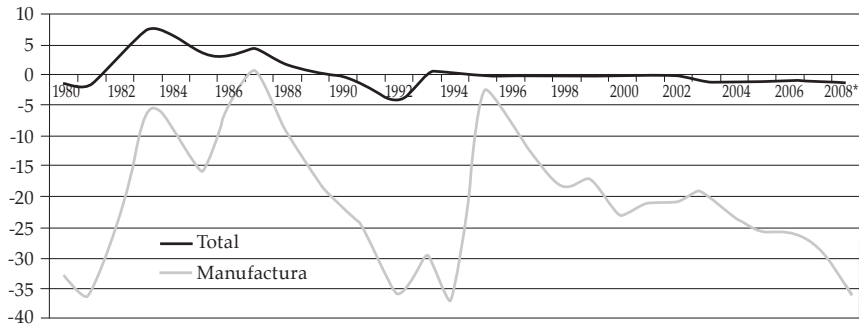
12. Para un análisis más detallado, v. CNE: ob. cit. y *Monitor de la Manufactura Mexicana* N° 6, cit., y N° 7, en prensa.

una perspectiva de procesos –no de productos–, estos instrumentos generan incentivos para procesos relativamente primitivos y sin mayor valor agregado, dado que buena parte de este es importado.

Así, la fuerte asociación entre IED y exportaciones dio forma, en las últimas décadas, a una organización industrial y una estructura de exportaciones que explican las necesidades y los requerimientos de los capitales extranjeros y su mínima capacidad de endogeneidad territorial¹³. El bajo grado de endogeneidad territorial se refleja en múltiples índices, como la balanza comercial total y la balanza comercial manufacturera, en particular desde 2001-2002. El gráfico 1 muestra las profundas dificultades de la economía mexicana –y, particularmente, de la manufactura– para corregir este problema. Lo anterior significa, entre otras cosas, que el sector manufacturero –centro del modelo de acumulación de industrialización exportadora iniciado a fines de los 80– requiere de cada vez más importaciones para sustentarse. El gráfico 1 muestra también cómo la balanza comercial de la manufactura cae abruptamente durante la crisis de 1994-1995, y crecientemente desde 2006-2008. Hoy, más de 30% de su PIB es importado en términos netos.

Gráfico 1

Balanza comercial/PIB, 1980-2008 (en porcentaje)



*Datos de 2008 hasta septiembre.

Fuente: elaboración del autor con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

13. E. Dussel Peters, (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza, Eduardo Loría Díaz y Michael Mortimore: *El origen y destino de la IED y sus condiciones en México. Una perspectiva macro, meso y micro*, Facultad de Economía, UNAM / SE, México, 2007.

En segundo lugar, hay que señalar que una de las principales incógnitas y debates sobre la manufactura y la IED consiste en su debilidad para generar procesos de innovación y de incorporación de valor agregado. Aunque existe un importante grupo de investigaciones empíricas puntuales –tal y como se analizó en el primer apartado de este documento–, poco se ha avanzado en forma más sistemática en el estudio de este tema.

En varios de los análisis¹⁴, se ha demostrado la relación entre la IED y los escasos gastos en investigación y desarrollo, muy por debajo de los de las empresas sin participación –o con participación no mayoritaria– de IED. En otro documento reciente¹⁵, el tema se analiza explícitamente. La IED, medida en términos de coeficiente de la IED/PIB, solo es significativa en dos de las seis regiones consideradas en el estudio (la frontera norte y la región centro). Como muestra el gráfico 2, que toma datos de 40.000 grandes empresas manufactureras del Censo Económico de 2004, aquellas empresas sin IED –es decir, empresas nacionales– presentan coeficientes de ciencia y tecnología significativamente superiores a aquellas empresas con participación de IED. Sin embargo, hay que señalar que las empresas cuya IED es mayor a 50% del capital social presentan una orientación exportadora y una balanza comercial positiva muy superior al del resto de las empresas (y particularmente de las nacionales). En ese sentido, es relevante señalar que la IED no se asocia en forma significativa con gastos en ciencia y tecnología en este grupo de empresas y que incluso se aprecia una asociación negativa entre IED y productividad (ver el gráfico 3)¹⁶.

Como resultado de las tendencias anteriores, a inicios de 2009 el sector manufacturero atraviesa su peor crisis desde que existen estadísticas. Al menos dos indicadores reflejan esta tendencia, que comenzó en 2001-2002 y que se ha profundizado sustantivamente en el último trimestre de 2008: la caída de la participación del PIB manufacturero en el PIB total y la caída absoluta del empleo manufacturero.

En el primer punto, reflejado en el gráfico 4, se destaca la reducción del sector productivo –es decir, la suma de los sectores agrícola, minero y manufacturero–

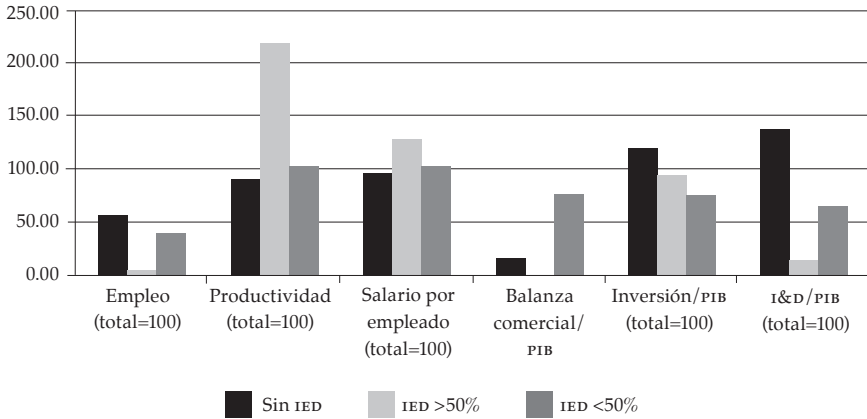
14. E. Dussel Peters (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza y Eduardo Loría Díaz: *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro*, Facultad de Economía, UNAM / Banco Interamericano de Desarrollo / Intal / Plaza y Valdés, México, 2003; E. Dussel Peters, (coord.), L.M. Galindo Paliza, E. Loría Díaz y Michael Mortimore: ob. cit.

15. E. **Dussel Peters**: *Regional Competitiveness in Mexico: Foreign Direct Investment and Innovation*, oecd, París, en prensa.

16. *Ibíd.*

Gráfico 2

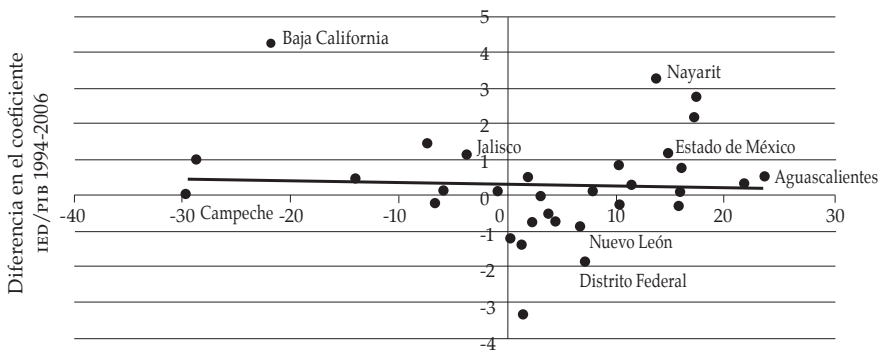
Grandes empresas manufactureras en México según su participación de IED: principales características, 2003



Fuente: elaboración del autor basada en E. Dussel Peters: *Regional Competitiveness in Mexico*, cit.

Gráfico 3

IED, PIB y productividad por estados, 1994-2006



Crecimiento de la productividad laboral 1994-2006

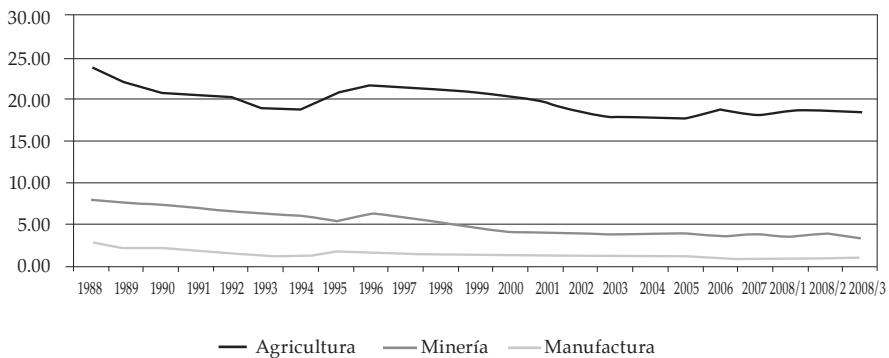
Fuente: elaboración del autor basada en E. Dussel Peters: *Regional Competitiveness in Mexico*, cit.

como porcentaje del PIB: de representar cerca de 35% del PIB total a fines de los 80, expresaba apenas 23% en 2008. Esto implica una caída de 12% en el PIB total. Los tres subsectores productivos han visto caer su participación, aunque la caída ha sido más acentuada en el sector de la manufactura, de 23,9% en 1988 a 18,6% en 2008; es decir, una caída superior a 5% del PIB en solo dos décadas.

En el segundo punto, hay que señalar que las condiciones de la crisis del sector productivo –y, particularmente, del manufacturero– son especialmente dramáticas en relación con el empleo, donde se observan las peores estadísticas. El gráfico 5 muestra que, con excepción de la caída de fines de 2001, el último trimestre de 2008 ha marcado la caída del empleo permanente más grave desde los 80. Hasta diciembre de 2008, y considerando que la crisis nacional e internacional apenas había comenzado, se había registrado una tasa de -7,5% del empleo permanente en la manufactura. Esta tendencia implica que la manufactura ha perdido, desde su máximo de empleo en octubre de 2000 hasta diciembre de 2008, 21,5%. En otras palabras, 905.303 empleos permanentes. Si bien es cierto que el masivo desplazamiento de fuerza de trabajo se ha profundizado en el último trimestre de 2008, la tendencia anterior ya se había iniciado en 2000.

Gráfico 4

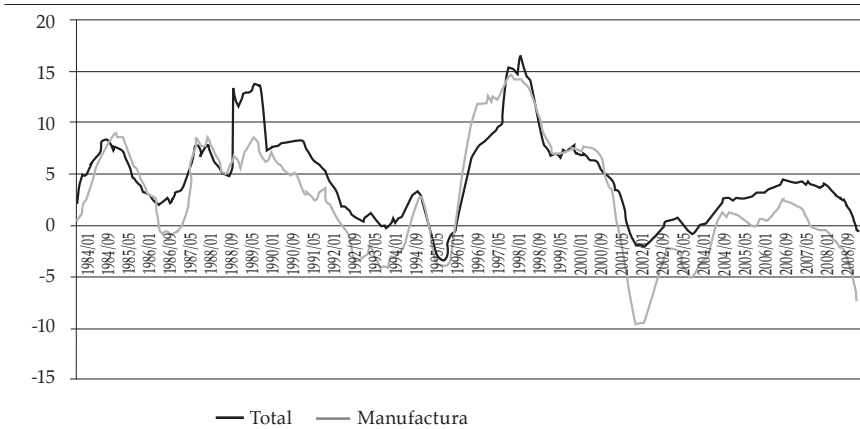
Porcentaje de cada sector sobre el total del PIB, 1988-2008/3



Fuente: elaboración del autor con datos del INEG.

Gráfico 5

Empleo permanente: tasa de crecimiento, 1984-2008



Fuente: elaboración del autor con datos de Secretaría del Trabajo y Previsión Social: «Estadísticas del sector» en <www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu_infsector.htm>, fecha de consulta: 1/2009.

■ Conclusiones

A inicios de 2009, la política económica orientada hacia el sector productivo en México –y particularmente hacia el sector manufacturero– se encuentra desmantelada y en una fase caótica. Las antiguas propuestas de política no son compartidas por los nuevos funcionarios, que tampoco han planteado nuevas ideas (si es que lo hacen en lo que queda del sexenio).

El problema es que esto no parece una etapa de oportunidades –en términos de crisis según Antonio Gramsci–, sino apenas el reflejo del dogmatismo y la ignorancia de los funcionarios que asumieron en 2008. Su incomprensión de la importancia y las complejidades de la competitividad y de la situación del sector productivo, junto con las propuestas simplistas de políticas económicas, ha quedado de manifiesto: ante una crisis nacional e internacional como la actual, aceptada incluso por el Ejecutivo, los encargados de la política hacia el sector manufacturero se han limitado a proponer la disminución de los aranceles de importación.

Esto refleja una muy reducida comprensión de la complejidad de la crisis. Claramente, se trata de una crisis de competitividad sistémica, que implica los niveles micro-, meso- y macroeconómicos, por lo que las soluciones deben también producirse en estos niveles. Mientras no se comprenda el carácter

sistémico de la crisis, cualquier propuesta o política será insuficiente. Incluso aquellas políticas orientadas a fomentar la competitividad, fortalecer el sector productivo y apoyar a las empresas de menor tamaño aparecen como arbitrarias ante la falta de un cuerpo conceptual y un mínimo diagnóstico de la situación. La cuestión del diagnóstico es crucial. Por ejemplo, llama la atención que en los debates previos a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en las discusiones sobre la integración de México al proceso de globalización se argumentara que el sector de la manufactura iba a resultar el más beneficiado. Pero, como vimos en este breve repaso, al menos desde inicios del siglo XXI se encuentra en un profundo proceso de crisis.

En este marco, las condiciones actuales del sector productivo invitan a trabajar en un Programa de Emergencia Nacional para el Sector Productivo con énfasis en el empleo y sus procesos y productos. Las medidas deberían ser de índole territorial-sectorial y considerar los aspectos de endogeneidad territorial y de segmentos de cadenas de valor, procesos y productos en «tiempo y espacio». Por ejemplo, la producción de piña en fresco en Ciudad Isla, Veracruz, no es comparable con las condiciones de la producción de arneses para la industria automotriz en Tijuana, considerando que la clasificación comercial, por ejemplo, permite distinguir en la actualidad más de 25.000 productos a diez dígitos del Sistema Armonizado y hace posible, entonces, una enorme especificidad. Así, la política de competitividad en México debería considerar los retos internos masivos y los nuevos desafíos internacionales, particularmente en el mercado estadounidense y aquellos surgidos a partir del ascenso de Asia y, sobre todo, de China.

Hasta el momento, no obstante las masivas pérdidas y hasta la desaparición de ciertos sectores –por ejemplo, de la cadena de juguetes y, crecientemente, de la cadena de hilo-textil-confección–, no se ha logrado presentar una perspectiva clara, crítica e independiente. Mientras los funcionarios actuales no logren elaborar una perspectiva sistémica de la competitividad y se hagan responsables de sus propuestas –hasta sus últimas consecuencias legales y más allá de los dogmatismos macroeconómicos aprendidos hace décadas en las escuelas de economía–, la economía mexicana y su sector productivo seguirán navegando en condiciones adversas. ☐

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *México: evolución económica durante 2007 y perspectivas para 2008*, Cepal, México, 2008.

México tras el triunfo de Obama: nuevas oportunidades de cooperación

Aunque América Latina ocupa un lugar secundario para el nuevo gobierno de Barack Obama, México constituye una excepción. Y no porque se trate de una prioridad en la política exterior estadounidense, sino porque todos los temas que integran la agenda bilateral generan efectos directos en la política interna de Estados Unidos. El artículo analiza tres cuestiones claves –el crimen organizado, la integración económica y la migración, y la cooperación en la frontera– y concluye que, aunque seguramente no habrá cambios espectaculares en el corto plazo, sí es posible esperar una mejora en la cooperación en estas áreas. Pero para que ello se concrete es necesario que ambos gobiernos dejen de lado los enfoques nacionales y avancen hacia una verdadera asociación estratégica.

ANDREW SELEE

La elección de Barack Obama implica un mensaje de esperanza para el mundo y, al mismo tiempo, revela el momento de transformación que atraviesa la política exterior de Estados Unidos. Obama dejó en claro que intentará recomponer las relaciones de EEUU con el exterior mediante más acuerdos multilaterales y la reconstrucción de los vínculos con países que en el pasado recibieron un trato de enemigos. En sus primeros días de mandato,

Andrew Selee: director del Instituto de México del Woodrow Wilson Center y profesor adjunto de la Universidad Johns Hopkins (Washington, DC).

Palabras claves: cooperación, crimen organizado, frontera, Barack Obama, Estados Unidos, México.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

ordenó cerrar la cárcel estadounidense en Guantánamo, prohibió el uso de la tortura, comenzó a reducir la presencia militar en Iraq y adoptó una actitud enérgica en la elaboración de una iniciativa gubernamental para enfrentar la crisis económica. También aseguró que utilizará las instancias multilaterales para resolver controversias, acercarse al gobierno cubano y abrir el diálogo con las potencias emergentes del Tercer Mundo a fin de discutir la reestructuración de la arquitectura global.

La elección de un candidato con una visión del mundo tan sorprendentemente distinta de la de su antecesor es también una señal de la capacidad de la democracia estadounidense, con todas sus imperfecciones, de cambiar el rumbo tras un periodo de fuerte distanciamiento de la comunidad internacional. Al final, resultó elegido un candidato que se diferencia significativamente de George W. Bush y cuya perspectiva personal sobre el mundo se distingue de la de todos sus predecesores. Después de todo, Obama, hijo de un padre africano, creció en Hawai, el estado con mayor diversidad cultural del país, y en Indonesia. Por supuesto, no caben dudas de que habrá elementos de continuidad en la forma en que el nuevo gobierno se relacione con el resto del mundo: las modificaciones de las políticas son lentas en cualquier país y arrastran siempre una considerable continuidad que atenta contra la retórica del cambio. Sin embargo, el triunfo de Obama marca un punto de inflexión que no conviene subestimar.

Todo indica que, durante los dos primeros años de su gobierno, Obama no prestará demasiada atención a América Latina, dado los desafíos que enfrenta en otras partes del mundo y su inclinación personal hacia otras regiones. No obstante, hay una excepción notable: México. No porque el país sea central en la política exterior de EEUU. En realidad, Brasil, como potencia emergente, probablemente reciba más atención en la agenda de prioridades de política exterior del nuevo presidente. Pero sucede que la política estadounidense respecto a México se vincula profundamente con la política interna. Todos los temas fundamentales de la agenda bilateral –migración, comercio y desarrollo, seguridad, infraestructura, preocupaciones ambientales en la frontera– constituyen temas de interés nacional para EEUU, con profundas implicancias en la formulación de las políticas internas. La primera reunión de Obama con un mandatario extranjero luego de su triunfo fue con el presidente mexicano Felipe Calderón, lo cual confirma la importancia de México como vecino con inquietudes compartidas. Sin duda, no habrá cambios abruptos en la forma en que Obama aborde los principales temas relativos a México, y quizás no haya nuevas iniciativas. Pero sí es probable que se encaren los problemas



fundamentales de manera diferente, y que se generen nuevas oportunidades de cooperación para favorecer a los ciudadanos de ambos países.

■ Definición de la agenda estadounidense-mexicana

Pocos países resultan tan importantes como México para EEUU. Estas dos naciones comparten mucho más que una frontera de más de 3.200 kilómetros. Sus economías y sociedades están profundamente entrelazadas, y lo que sucede a un lado de la frontera repercute de manera inevitable al otro. Más de 12 millones de mexicanos –lo que equivale a 10% de la población de México– viven en EEUU, donde casi 10% de los habitantes son mexicanos o descendientes de mexicanos. México sigue siendo el segundo destino de las exportaciones de EEUU y el mercado estadounidense es el destino principal de las exportaciones mexicanas. En la frontera entre ambos países viven más de 12 millones de personas, pero más de 80 millones habitan en los diez estados

**Más de 12 millones de mexicanos
–lo que equivale a 10% de
la población de México– viven
en EEUU, donde casi 10%
de los habitantes son mexicanos
o descendientes de mexicanos ■**

(cuatro estadounidenses y seis mexicanos) que comparten el límite¹.

A pesar de la coincidencia de los analistas en el sentido de la poca atención que EEUU le prestó a América Latina en los últimos años, no han sido pocas las políticas relativas a México. Casi todos los asuntos vinculados a la relación con este país implican para EEUU aspectos tanto de política exterior como de política interna. Por ello, todos los departamentos y prácticamente todas las agencias del gobierno estadounidense mantienen algún tipo de relación con México o con la frontera; e incluso aquellas agencias que no se relacionan directamente con México o con la frontera suelen vincularse de algún modo con los inmigrantes mexicanos que residen en EEUU.

El desafío de Obama es encontrar mecanismos estratégicos que permitan generar sinergias entre estos esfuerzos múltiples y a menudo inconexos, que suelen competir entre sí y que se enmarcan dentro de una amplia agenda de colaboración con México. Una «asociación estratégica» requeriría que tanto

1. Todos los datos que figuran en este artículo se pueden encontrar en A. Selee (ed.): *Towards a Strategic Partnership between the United States and Mexico*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2009, que incluye artículos de David Ayón, Robert Donnelly, Dolia Estévez y Eric Olson.

el gobierno estadounidense como el mexicano lograran involucrar a todos los actores gubernamentales –federales, pero también estatales y locales– en las decisiones y políticas que repercuten en ambas naciones.

En este marco, se analizan a continuación las tres áreas que exigen una atención prioritaria y un diálogo y un compromiso sostenidos: cooperación en materia de seguridad; integración económica e inmigración; y administración de la frontera.

1. Un enfoque integral sobre el crimen organizado y el Estado de derecho. La actividad delictiva asociada al narcotráfico plantea una amenaza cada vez mayor para ambos países. México es el lugar de tránsito más importante de cocaína con destino a EEUU y el mayor proveedor de metanfetaminas, heroína y marihuana para el mercado estadounidense (el mayor proveedor extranjero, pues EEUU produce más metanfetaminas y marihuana que México). A su vez, las ganancias producidas por la venta de estupefacientes en EEUU se estiman entre 15.000 y 25.000 millones de dólares al año y se vuelcan en parte a la compra de armas en EEUU que se trafican a México. La violencia que genera el narcotráfico ya es endémica en ciertas regiones de México y poco a poco ha ido penetrando en algunos organismos gubernamentales locales, estatales e incluso federales. Al mismo tiempo, el narcotráfico fomenta la violencia en las comunidades de EEUU y registra un crecimiento particularmente alarmante en la zona fronteriza.

Probablemente no exista un desafío compartido por EEUU y México más crucial que el de garantizar que el crimen organizado no penetre en las instituciones democráticas de ambos países ni cree focos de impunidad al amparo de los cuales se violen los derechos de los ciudadanos. Si bien quedan pendientes cuestiones vinculadas con el abuso militar y policial, el esfuerzo debe orientarse también a la creación de instituciones transparentes y lo suficientemente eficaces como para garantizar el Estado de derecho; es decir, evitar que las organizaciones del crimen organizado violen los derechos de los ciudadanos apropiándose del aparato de seguridad del Estado en diferentes localidades del país.

Los recientes esfuerzos conjuntos para mejorar la transferencia de tecnología, la capacitación y el trabajo coordinado de las agencias de inteligencia crearon un marco sólido para futuras actividades de cooperación. Dentro de estos proyectos se incluye la Iniciativa Mérida, que proporcionará a México 1.400 millones de dólares en equipos, tecnología y capacitación. Pero lo más importante

que podría hacer el gobierno de Obama es formular una estrategia conjunta con el gobierno mexicano, que implique también concentrarse en las responsabilidades estadounidenses en el narcotráfico, incluyendo esfuerzos contra el consumo y contra el flujo de dinero y armas desde EEUU a México. Ello debería, además, acompañarse con asistencia orientada a fortalecer las instituciones judiciales y policiales en México. Un enfoque integral de esta naturaleza implicaría un cambio sustancial respecto de la política antidrogas estadounidense y tendría muchas más posibilidades de éxito que las campañas del pasado, que eran básicamente una «guerra contra las drogas», pero lidiada en el territorio del vecino.

Algunos indicios señalarían que, efectivamente, Obama podría buscar un enfoque de este tipo para el tema. Durante la campaña electoral, hizo hincapié una y otra vez en la necesidad de reformular la política de control de estupefacientes y detener el suministro de armas en la frontera. Sin embargo, lo más probable es que en esta área, como en cualquier otra, los cambios sean incrementales. No existe una solución mágica que permita reducir de un día para el otro el consumo de drogas en EEUU, aunque la estrategia planteada sería la más eficaz para restringir la expansión del negocio de los estupefacientes. De todos modos, seguramente Obama reorganizará las prioridades de estos esfuerzos en el presupuesto federal de control de drogas; probablemente también fomente la reforma de los sistemas legales de los estados para facilitar los tratamientos de los adictos en lugar de su detención. No caben dudas de que los gobiernos estatales agradecerán las inversiones adicionales en prevención y tra-

Además de este posible cambio de estrategia en el tema de las drogas, Obama también recalcó el compromiso de su gobierno de detener el flujo de dinero y armas de EEUU hacia México ■

tamiento dado que, en la actualidad, luchan para destinar más fondos a estas políticas.

Además de este posible cambio de estrategia en el tema de las drogas, Obama también recalcó el compromiso de su gobierno de detener el flujo de dinero y

armas de EEUU hacia México. Los esfuerzos para reducir la compra de armas por parte de las organizaciones del narcotráfico se vieron obstaculizados por las leyes estadounidenses, que permiten la venta de armas tras un proceso de registro muy superficial. El *lobby* de las armas en EEUU, uno de los más poderosos del país, tratará de frenar los intentos para hacer más estrictos los requisitos. Sin embargo, la exportación de armas sin licencia y la venta a sabiendas a delincuentes son ilegales, incluso con las leyes actuales. Por ello, destinar

más fondos para contar con más inspectores especializados en armas en la frontera sería una ayuda enorme para enfrentar este problema, aunque por supuesto no lo eliminaría completamente. Obama podría también anular la autorización que permite la importación a EEUU de armas de gran calibre para su venta como «armas de caza», una decisión de George W. Bush que redujo el precio de este tipo de armas, que son las que utilizan las bandas del crimen organizado. Revocar esta medida exige solo una decisión administrativa y no un cambio en la legislación. La cooperación para enfrentar el lavado de dinero tendrá sin dudas la misma importancia que los esfuerzos para reducir el tráfico de armas. No obstante, las conversaciones sobre este tema se encuentran en una etapa inicial.

Pero el gobierno de Obama tiene la capacidad de tomar muchas otras medidas a fin de apoyar los esfuerzos de México para reformar su sistema jurídico y sus fuerzas policiales. La ya mencionada Iniciativa Mérida incluyó, por ejemplo, financiamiento para la capacitación de jueces y abogados en los nuevos procedimientos judiciales aprobados por el Congreso mexicano. Hay más por hacer para apoyar el intercambio de jueces, fiscales y defensores de oficio con el propósito de que mejoren sus conocimientos en técnicas internacionales. El gobierno de Obama también podría mantener el apoyo otorgado a los organismos federales mexicanos encargados de garantizar el cumplimiento de las leyes, en particular mediante aportes tecnológicos, y podría también fortalecer las acciones para desarrollar un sistema de controles internos en la policía local y estatal. Esto, a su vez, le permitirá a México reducir la intervención de las fuerzas militares en las operaciones de seguridad interna, decisión que genera una fuerte preocupación dada la falta de controles de los debidos procesos y el riesgo de violaciones a los derechos humanos. Se trata, en todos los casos, de inversiones a largo plazo. Sin embargo, no cabe duda de que la seguridad de ambos países dependerá de que EEUU logre reducir su demanda de narcóticos y restringir el flujo de inversiones estratégicas en el crimen organizado, y de que México pueda construir un marco legal que garantice el Estado de derecho.

Por último, los dos países pueden hacer mucho más para contener la amenaza del crimen organizado y limitar el daño a las comunidades a ambos lados de la frontera. Mientras siga existiendo un mercado de consumo, no será posible erradicar totalmente el narcotráfico, pero el gobierno de Obama podría trabajar más estrechamente con el mexicano a fin de coordinar la inteligencia y las operaciones contra las organizaciones de narcotraficantes. Esto supondría el despliegue de operaciones conjuntas en las que las autoridades civiles mexicanas y

estadounidenses trabajen mano a mano a ambos lados de la frontera. Se trata de un terreno sensible debido al rechazo histórico de México a la amenaza del imperialismo estadounidense. Sin embargo, si se desarrolla un trabajo verdaderamente binacional limitado a perseguir a los delincuentes que operan en la frontera, entonces podría resultar útil para consolidar la confianza y ofrecer respuestas rápidas y eficaces.

2. El manejo de la migración mediante políticas bien pensadas y una mayor integración económica. Los dos países están unidos por el flujo continuo de migrantes, fenómeno que ha producido resultados positivos: los inmigrantes mexicanos se han convertido en importantes actores civiles y políticos en la sociedad estadounidense. De hecho, la

La influencia de los electores de origen mexicano se hizo sentir con fuerza en la elección de Obama y es posible que su apoyo haya resultado decisivo en algunos estados ■

influencia de los electores de origen mexicano se hizo sentir con fuerza en la elección de Obama y es posible que su apoyo haya resultado decisivo en algunos estados. Sin embargo, el mayor aporte de los migrantes se produce en el ámbito local, donde los mexicanos y sus descendientes

están renovando la vida cívica estadounidense². Al mismo tiempo, los emigrantes se convirtieron en una poderosa fuente de renovación política y económica en sus lugares de origen, en México, donde las remesas estimulan el desarrollo local.

Pero a pesar de estos aspectos positivos, la emigración es un síntoma de las profundas desigualdades entre ambos países y de las políticas contradictorias que han implementado. Ni México ni EEUU han logrado formular propuestas adecuadas para abordar este fenómeno. Las leyes migratorias de EEUU datan de la década de 1960, con cuotas bajas de otorgamiento de visas y sin un sistema de visado para la inmigración por motivos laborales. El resultado es una creciente población, estimada en 12 millones, de emigrantes indocumentados (de los cuales unos siete millones provienen de México), privada de la posibilidad de participar plenamente en la sociedad estadounidense y cuyos hijos crecen con miedo a ser deportados. Pero México tampoco ha hecho un

2. Ver Xochitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (eds.): *Al fin visibles. La participación cívica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2005; y las conclusiones del proyecto actual del Wilson Center sobre la participación política y cívica de los inmigrantes latinos, codirigido por los tres editores y disponible en <www.wilsoncenter.org/mexico>.

esfuerzo concertado para abordar la crisis nacional de la emigración. Aunque las remesas parecen un impulso para las comunidades empobrecidas, constituyen un mísero sustituto ante la pérdida de muchos de los ciudadanos más emprendedores del país.

En su campaña, Obama prometió reformar la legislación migratoria, aunque todo indica que esto deberá esperar a que aparezcan indicios de un giro positivo en la economía del país. En el corto plazo, se prevé un cambio en la aplicación de las políticas migratorias, con menos énfasis en detener a los indocumentados en redadas masivas, como se hacía en años anteriores, y mayor atención a penalizar a las empresas que los contratan. También se podría intentar reducir el tiempo de espera de las visas ya solicitadas, lo que en los hechos legalizaría la situación de una importante cantidad de inmigrantes indocumentados con visas familiares pendientes (quizás de uno a dos millones, según el Instituto de Políticas Migratorias). También se podrían aplicar políticas sociales que no consideren la condición migratoria de los solicitantes, lo que marcaría una ruptura con el pasado. Sin embargo, los inmigrantes, así como las organizaciones que los representan, deben realizar un gran esfuerzo para que, una vez que la situación económica comience a mejorar, Obama cumpla su promesa de buscar una reforma integral. Un acuerdo amplio debería apuntar a incrementar el número de visas que se extienden por motivos de trabajo, legalizar el estatus de los inmigrantes indocumentados que ya están en el país y aplicar nuevas estrategias para garantizar el cumplimiento riguroso de las nuevas normas. Todo esto ayudaría a que EEUU vuelva a ser un país que dé la bienvenida a los inmigrantes. Es importante destacar que el gobierno de México también puede mejorar la situación sintonizando sus propias leyes con los estándares internacionales que exige del gobierno de EEUU, con el fin de asegurar flujos migratorios ordenados desde América Central y otros lugares hacia México.

Al mismo tiempo, ambos países tienen mucho por hacer para promover el desarrollo económico. En primer lugar, un activo proceso de consulta entre ambos gobiernos, en un contexto de crisis económica, permitiría evitar sorpresas que afecten aún más a la economía mexicana. A diferencia de la «crisis del tequila», la crisis financiera actual, que se podría llamar «crisis Budweiser», fue originada en EEUU, y todo indica que Obama entiende la necesidad de evitar políticas que puedan desestabilizar a los países vecinos. En segundo lugar, el gobierno de Obama tiene la oportunidad de iniciar un diálogo con México acerca de una verdadera estrategia de desarrollo. Por ejemplo, la cooperación con miras a garantizar créditos para las microempresas y

los pequeños productores mexicanos puede ayudar a generar oportunidades para que los potenciales emigrantes se queden en su país. Si México utilizara parte del exceso de los ingresos generados por el petróleo –suponiendo que los precios se recuperen en un par de años– para el financiamiento estratégico de créditos en un fondo especial administrado según niveles internacionales de transparencia, entonces tal vez sería posible contar con la coparticipación de EEUU y Canadá. Pero es importante que cualquier esfuerzo en este sentido esté liderado por México, y que EEUU y Canadá actúen como socios minoritarios, si bien activos.

Parece poco probable que Obama, a pesar de la retórica de campaña, se decida a reabrir la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Hay demasiados intereses económicos en los tres países dispuestos a ejercer su influencia si el TLCAN se abriera para una nueva negociación.

Parece poco probable que Obama, a pesar de la retórica de campaña, se decida a reabrir la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ■

De todos modos, Obama seguramente buscará estándares más rigurosos en materia de trabajo y ambiente, lo que podría favorecer a las tres naciones. También existe una oportunidad para que el gobierno mexicano garantice más protección al sector más vulnerable de la economía: los pequeños productores de maíz. Estos equiva-

len a alrededor de 15% de la población, se ubican en la franja más pobre y son quienes tienen más probabilidades de emigrar a EEUU debido a la falta de otras oportunidades. Los pequeños productores difícilmente se benefician con una nueva negociación del TLCAN, que seguramente terminará favoreciendo a los grandes intereses comerciales. No obstante, las acciones estratégicas para proteger a quienes más lo necesitan son posibles con la voluntad política adecuada. No es imposible pensar en un acuerdo en que EEUU acepte una prórroga en la apertura comercial de maíz blanco, mientras México admite una prórroga en la apertura del tránsito de camiones, lo cual es políticamente delicado en EEUU debido a la oposición del sindicato de transportistas.

En pocas palabras, los dos países tienen mucho para ganar de una eventual reducción de las presiones migratorias, que se lograría mediante inversiones estratégicas en créditos para proyectos productivos en México y en reformas de las leyes migratorias de EEUU a fin de satisfacer las verdaderas exigencias de ambas naciones. Enfrentar estos problemas no será sencillo en el corto plazo, dado que ambos países tienen el deber de sortear una profunda crisis

económica. No obstante, vale la pena plantear las discusiones para que, cuando lo peor de la tormenta haya pasado, comiencen a explorarse soluciones conjuntas.

3. Inversiones en las comunidades fronterizas. La frontera se convirtió en un microcosmos de los desafíos que los dos países enfrentan para una relación más eficaz. El tiempo de espera para cruzar la frontera, que supera una o dos horas debido a la deficiente infraestructura, aumenta el costo de la actividad comercial y debilita los lazos bilaterales. Las estrategias de seguridad unilaterales no favorecen la posibilidad de lograr una cooperación fronteriza para el cumplimiento de las leyes. Al mismo tiempo, las dificultades en ambos países para garantizar aire limpio y agua suficiente recuerdan que los recursos naturales desconocen los límites políticos y exigen una responsabilidad compartida. En EEUU, las comunidades fronterizas siguen estando entre las más pobres, con un ingreso promedio inferior en un tercio al del resto del país. Además, arrastran déficits significativos en materia de empleo e infraestructura, a pesar de las ventajas comparativas derivadas de su lugar de tránsito internacional.

Al mismo tiempo, estas comunidades se convirtieron en laboratorios de experimentación para actividades creativas de cooperación internacional. La mayoría de ellas desarrolló mecanismos binacionales muy originales para administrar recursos, responder a desastres naturales, garantizar la seguridad pública y promover el desarrollo. En general estas iniciativas se desarrollaron al margen de las políticas federales. Sin embargo, es imprescindible lograr una coordinación mucho más intensa entre las agencias federales y los gobiernos locales y estatales a fin de garantizar que los esfuerzos se consoliden y expandan. En reiteradas ocasiones, la insistente apelación a la soberanía nacional echó a perder oportunidades y paralizó la cooperación bilateral. Con las políticas correctas, la frontera estadounidense-mexicana podría asemejarse más a la frontera estadounidense-canadiense, donde los esfuerzos conjuntos suelen reemplazar el enfoque unilateral, con beneficios sustanciales para la seguridad y el desarrollo de la región fronteriza.

Obama se comprometió, en el corto plazo, a destinar fondos adicionales a la infraestructura de la frontera, tanto para los cruces como para el medio ambiente. La decisión de ambos países de enfrentar las crisis mediante ambiciosos paquetes de estímulo abre una oportunidad para reparar el déficit de infraestructura que frena el desarrollo de las comunidades fronterizas y

socava el medio ambiente en estas zonas. Es vital que el gobierno de Obama habilite algún mecanismo burocrático que le permita aprobar proyectos relativos a la infraestructura fronteriza de manera expeditiva, dado que en la actualidad este tipo de acciones suelen demorar hasta 15 años. Con un poco de creatividad y capacidad de liderazgo, el nuevo gobierno puede superar este problema. Además, puede utilizar parte del dinero asignado a la construcción de muros fronterizos –una política contraproducente que socava la cooperación en materia de seguridad– a calificar más inspectores para los puntos legales de cruce, lo que podría contribuir a acelerar el paso de personas y camiones.

Pero existe una agenda más amplia de cooperación fronteriza que requiere un esfuerzo de ambos gobiernos federales para estimular las iniciativas locales. Entre otras ideas creativas, se podría emitir una visa especial para los estudiantes de los estados fronterizos de México que ingresan a las universidades estadounidenses, de modo que puedan estudiar o realizar sus prácticas bajo una modalidad de tiempo parcial al otro lado de la frontera. Otra posibilidad sería apoyar el desarrollo de zonas empresariales fronterizas para permitir que las comunidades allí establecidas generen la capacidad conjunta necesaria para desarrollar industrias binacionales (como *software* o biotecnología). En pocas palabras, el gobierno de Obama tiene opciones para invertir de manera creativa en innovaciones fronterizas a partir de las experiencias e ideas que los propios habitantes de la frontera han comenzado a implementar para su realidad, que ya es binacional.

■ Próximos pasos

El afianzamiento de la asociación entre México y EEUU requerirá nuevos canales de comunicación y un proceso de consulta permanente que permita definir un pensamiento verdaderamente estratégico. A pesar de la profunda integración entre los dos países, existen fuerzas que los separan. En EEUU, el temor a los inmigrantes tiene un arraigo profundo, algo irónico si se considera la historia del país. Aunque existen indicios de que la sociedad norteamericana avanza hacia un periodo de mayor reconocimiento del papel pasado y presente de los inmigrantes, las fuerzas reactivas suelen reaparecer en tiempos de crisis económica, por lo que hay que estar atentos. De manera similar, la percepción de que México es un país sitiado por narcotraficantes lleva a muchos ciudadanos estadounidenses a pensar que hay que cerrar la frontera, en lugar de reconocer la profunda interconexión binacional de los principales problemas. Al mismo tiempo, las elites políticas

mexicanas, tanto de derecha como de izquierda, suelen ver la cercanía a EEUU como una amenaza a la soberanía más que como una oportunidad para avanzar en los intereses de sus ciudadanos.

La elección de Barack Obama como presidente abre un nuevo periodo para la cooperación entre los dos países. Si los dos gobiernos logran resistir las presiones chovinistas que surgen de sus respectivos sistemas políticos y encuentran alternativas creativas para mejorar la cooperación, entonces habrá oportunidades de lograr verdaderos avances en cuestiones claves. Seguramente no se anunciarán nuevas iniciativas espectaculares con bombos y platillos. Sin embargo, podrían tomarse decisiones estratégicas que comiencen a cambiar la trayectoria de la cooperación y que puedan tener efectos aún más trascendentes en el futuro. ☒

Ecuador Debate

Diciembre de 2008

Quito

Nº 75

COYUNTURA: Diálogo sobre la Coyuntura: escenarios políticos y crisis económica mundial. Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2008. TEMA CENTRAL: El Buen Vivir, una oportunidad por construir. El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución Ecuatoriana del 2008. Fragmentación territorial y representación política. Criterios para el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución. Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo. Cambiar la letra, cambiar el mundo. Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008. DEBATE AGRARIO-RURAL: Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia de la sierra ecuatoriana. ANÁLISIS: De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa los periodistas ecuatorianos. ¿Renovación o continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana. RESEÑAS: Política, participación y ciudadanía en los procesos de independencia en la América Andina. Ojo al aviso. Una panorámica de la gráfica, el diseño, el arte y la comunicación visual popular. Estudios sobre sexualidades en América Latina.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador; Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.

El mito de la energía en México

En 2008, tras una aparatosa discusión, el Congreso mexicano aprobó la reforma petrolera. La cuestión es crucial: el petróleo ha sido el soporte de la economía mexicana en los últimos 30 años y hoy cubre buena parte del desequilibrio comercial y aporta entre 30% y 40% de las finanzas públicas. Pero el petróleo es mucho más que una fuente de ingresos: es el gran mito de la Revolución y uno de los pilares en que descansa la comunidad imaginaria. Por eso, la declinación en la producción y la evidente ineficiencia de Pemex no son cuestiones técnicas sino asuntos complejos y sensibles que articulan política, economía e ideología.

MACARIO SCETTINO

En 2008, el gobierno mexicano intentó reformar el marco jurídico de la energía. Específicamente, del petróleo. Se trató del más importante esfuerzo por modificar la manera en que México enfrenta sus requerimientos energéticos. Si se quiere ver positivamente, la discusión de estos temas constituye en sí misma un gran avance; si se quiere ver desde una perspectiva menos optimista, el resultado de esa discusión fue un fracaso, puesto que, si bien se logró mejorar parcialmente el marco jurídico de Pemex, la empresa petrolera estatal, no parece que eso vaya a tener un impacto muy significativo ni en el sector energético ni en la economía mexicana.

Macario Schettino: economista e historiador, actualmente es profesor de la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico de Monterrey. Ex-coordinador de Planeación en el Gobierno del Distrito Federal, ex-director de Negocios del periódico *El Universal* y ex-director de Investigación del Tec.

Palabras claves: petróleo, historia, política, Revolución Mexicana, Pemex, México.

Sin embargo, no es posible entender el tema energético en México sin conocer, así sea superficialmente, la historia reciente del país. Por un lado, el petróleo ha sido el soporte de la economía mexicana en los últimos 30 años; cubre buena parte del desequilibrio comercial y entre 30% y 40% de las finanzas públicas. Por otra, en México el petróleo es un gran mito o, si se prefiere, el núcleo del mito fundacional de la comunidad imaginaria.

En realidad, los detalles de la reforma discutida y aprobada no tienen mucha importancia. Lo relevante es que Pemex expresa la concreción de la Revolución Mexicana, la referencia más clara del nacionalismo revolucionario, la construcción cultural que dio legitimidad al régimen autoritario que sufrió México durante el siglo xx. Al mismo tiempo, el petróleo es la explicación de por qué la transición política en México fue pacífica, pero también incompleta. Es esa telaraña la relevante: ideología, historia, economía y política. Las cuestiones técnicas, sean jurídicas o petroleras, no tienen la menor importancia.

Por eso, aunque parezca extraño, es necesario dedicarle un espacio a repasar cómo fue que se construyó el régimen de la Revolución Mexicana, porque el tema del petróleo en México no es técnico ni económico. Es más: no se limita a la esfera política, sino que borda en el gran mito en el que se sostiene la «identidad nacional». Un mito que, no cabe duda, tiene los días contados, pero que es todavía lo suficientemente fuerte como para impedir debates racionales acerca del petróleo.

■ El México del siglo xx

Para México, el siglo xx es el siglo de la Revolución Mexicana, la guerra civil que dio origen a un régimen político muy particular, tal vez el único régimen corporativo exitoso del mundo. Su éxito debe buscarse precisamente en su capacidad de construir una fuente de legitimidad que le permitió gobernar el país por más de medio siglo sin enfrentar mayores dificultades. La Revolución Mexicana no es otra cosa que esa fuente de legitimidad: es una construcción cultural que le da sentido a la violencia, pero también a la historia nacional¹.

El proceso de construcción del mito fundacional se inició con los primeros vencedores de la guerra civil, genéricamente llamados «sonorenses» por el estado en que nacieron: Álvaro Obregón, presidente entre 1920 y 1924, quien

1. Para una visión más completa, ver M. Schettino: *Cien años de confusión. México en el siglo xx*, Taurus, México, 2007.

sería asesinado a pocos días de regresar a la Presidencia, en 1928, y Plutarco Elías Calles, presidente entre 1924 y 1928 y el hombre fuerte que mantuvo el control político del país a partir del asesinato de Obregón, hasta su expulsión por orden de Lázaro Cárdenas, en 1935. En esos 15 años hubo en verdad pocos cambios en relación con lo que había sido el México de don Porfirio Díaz, el dictador que gobernó de 1884 a 1911 de forma ininterrumpida y contra el cual, cuenta el mito revolucionario, se levantó el pueblo.

Es decir, Obregón y Calles no modificaron de manera sustancial la manera en que Díaz y Benito Juárez, presidente del país en varias ocasiones entre 1858 y 1872, habían gobernado México. El régimen político siguió siendo un régimen de hombres fuertes, mientras que la orientación económica mantuvo las mismas líneas iniciadas por Juárez y desarrolladas ampliamente por Porfirio. Se trataba de un «liberalismo autoritario» en el que las variantes eran muy pocas y circunstanciales. Más aún, los grandes cambios reflejados en la Constitución promulgada en 1917 no se tradujeron en hechos durante esos gobiernos. Las conquistas laborales, por ejemplo, deben más al proceso de industrialización realizado durante el Porfiriato que a la Ley Federal del Trabajo, que no se publicará sino hasta 1931. La hacienda, que en el mito es el símbolo del Porfiriato, siguió funcionando prácticamente sin cambios hasta

1936. Durante los gobiernos de los sonorenses, tan solo se repartieron 4,2 millones de hectáreas, equivalentes a 2% del territorio nacional.

Fue Cárdenas quien dio inicio a un nuevo conjunto de reglas que limitan el poder y quien definió un nuevo conjunto de valores que guían la acción política y económica del país ■

El verdadero cambio llegó con Lázaro Cárdenas. Fue él quien tuvo la habilidad no solo de desplazar a Calles, sino de construir un régimen

político distinto. Es decir, fue Cárdenas quien dio inicio a un nuevo conjunto de reglas que limitan el poder y quien definió un nuevo conjunto de valores que guían la acción política y económica del país².

En la esfera político-social, Cárdenas tomó los esbozos sindicalistas y construyó con ellos el pilar obrero del Estado. Lo hizo mediante movilizaciones no vistas antes ni después: en 1935, prácticamente uno de cada dos obreros se encontraba en huelga en algún momento del año. Cárdenas las utilizó para desplazar a Calles y para subordinar el movimiento laboral al Estado. De

2. Sobre el mito del nacionalismo, v. M. Schettino: «El peso del mito» en *Nexos*, en prensa.

inmediato, neutralizó las movilizaciones y dirigió la acción pública hacia la reforma agraria, con lo cual destruyó la hacienda como unidad productiva relevante, se deshizo de los terratenientes como actores políticos y construyó el pilar campesino del Estado. Si se quiere, institucionalizó el agrarismo que, por cierto, es un fenómeno de los años 20, no de los años de la guerra civil.

En materia político-administrativa, Cárdenas subordinó a la Suprema Corte de Justicia mediante la eliminación de la inamovilidad de los ministros y el establecimiento de un periodo de seis años, coincidente con la Presidencia; subordinó a los gobernadores, desplazando a los callistas, y asumió el control del Banco de México a partir de 1938. No era necesario subordinar al Congreso, eso ya lo había hecho Calles.

En el área económica, la orientación «socialista» iniciada con Calles se transformó en un esquema corporativo pleno, en el que el presidente actuaba como el gran árbitro en las disputas obrero-patronales y era la cúspide de la pirámide corporativa que tiene en la base a los trabajadores y pequeños productores y en la cima, a líderes sindicales y empresariales burocratizados.

El Partido de la Revolución Mexicana (PRM) consolidó estos cambios. Contaba con una doble estructura, territorial y sectorial, de modo tal que en cualquier parte del país hubiera una doble tenaza de corporativismo, lo que le permitía al presidente, en tanto piedra angular del sistema, hacer valer su voluntad, con uno o con el otro.

■ El gran mito: el nacionalismo revolucionario

La construcción del mito revolucionario, decíamos, se inició con los sonorenses. El problema de Estado que enfrentaron Obregón y Calles, pero cuya solución debió esperar a Cárdenas, es el problema de la legitimidad. Si la única razón para sustituir a Díaz era su edad, ¿valía la pena la destrucción que diez años de guerra trajeron consigo? Después de 30 años de paz, los 30 de desórdenes revolucionarios fueron traumáticos. La explicación de que esos desórdenes habían servido únicamente para sustituir a Porfirio no era suficiente. El carácter mítico del proceso se hacía necesario, no solo para darle excusa a la violencia, sino, sobre todo, para dotar de legitimidad al nuevo orden. Este nuevo mito será el «nacionalismo revolucionario», que retomó el canon liberal y lo aderezó de pueblo. Porque esa será la gran excusa: Porfirio traicionó al liberalismo al abandonar al pueblo a la miseria y entregar los bienes nacionales al extranjero. Por eso, Díaz no solo debía ser defenestrado,

sino borrado de la historia, execrado como un tirano miserable. Sin esa calificación del Porfiriato, se hacía muy complicado dotar a los gobiernos revolucionarios de alguna legitimidad.

El proceso de construcción de esta nueva forma de nacionalismo se extendió entre 1920 y 1938. Como todo proceso de este tipo, no fue conscientemente dirigido, pero sí aprovechado. Por ejemplo, la muy notable dotación de artistas originales que tenía México en aquella época, muchos de ellos con inclinación socialista, fue fácilmente cooptada por el nuevo poder. Para esos creadores, nacidos en los últimos 15 años del siglo XIX (y, por lo tanto, educados bajo el canon liberal), la mexicanidad solo podía entenderse partiendo de un pasado indígena claramente positivo, que había sido invadido y dominado por un imperio colonial deforme. Para ellos, el siglo XIX debía interpretarse como la lucha popular frente a la dominación heredada de la Colonia y representada por la Iglesia. Por ello, la

**En un país analfabeto como
el México de entonces, será el
muralismo el gran constructor
del nacionalismo revolucionario,
acompañado en menor medida
por la arquitectura monumental ■**

imagen de Benito Juárez, enemigo de aquella y además indígena, no generaba problemas, pero sí la de Porfirio, mestizo promotor de inversiones extranjeras.

En un país analfabeto como el México de entonces, será el muralismo el gran constructor del nacionalismo revolucionario, acompañado en menor medida por la arquitectura monumental.

José Vasconcelos, desde la recién inaugurada Secretaría de Educación Pública (1921), fomentó los murales³. David Alfaro Siqueiros, José Clemente Orozco y Diego Rivera pintaron, en 1922, los muros de la Escuela Nacional Preparatoria, y dieron así inicio a la narración pictórica del mito del nacionalismo revolucionario⁴. Los murales de Rivera sirvieron de excelente propaganda «revolucionaria» para el gobierno, lo que le provocó serias críticas de sus colegas comunistas, entre ellos de Tina Modotti, quien los consideraba un soborno⁵.

3. Hans Werner Tobler: *La Revolución Mexicana. Transformación social y cambio político, 1876-1940*, Alianza, México, 1994, p. 423.

4. Thomas Benjamin: *La Revolución. Mexico's Great Revolution as Memory, Myth and History*, The University of Texas Press, Austin, 2000, pp. 74-77.

5. Ilene O'Malley: *The Myth of the Revolution: Hero Cults and the Institutionalization of the Mexican State, 1920-1940*, Greenwood Press, Nueva York, 1986, p. 122; Enrique Florescano (coord.): *Espejo mexicano*, CNCA / FCE, México, 2002. Acerca de la importancia de los murales en un país analfabeto, pero con cierto énfasis en la visión teleológica del muralismo, Carlos Monsiváis: «El muralismo: la reinención de México» en Ilán Semo (coord.): *La memoria dividida. La nación: íconos, metáforas, rituales*, Fractal / Conaculta, México, 2006, pp. 179-198.

Como es natural, la reflexión sobre el nacionalismo que surge de la Revolución fue más lenta. Tal vez *El perfil del hombre y la cultura en México* sea el primer esfuerzo en ese sentido; apareció cuando ya se iba terminando el proceso «visual». Dice su autor, Samuel Ramos: «Quitando a la tendencia ‘nacionalista’ todo lo que tiene de resentimiento contra lo extranjero (...) queda, sin duda, un contenido moral de indudable valor para México. Es la voz de nuestra más verdadera entraña que quiere hacerse oír por primera vez después de una larga era en que el mexicano ha sido sordo a su destino»⁶.

Algo similar dirá Octavio Paz algunos años después: «La Revolución Mexicana nos hizo salir de nosotros mismos y nos puso frente a la Historia, planteándonos la necesidad de inventar nuestro futuro y nuestras instituciones». Aunque, continúa diciendo, «la Revolución ha muerto sin resolver nuestras contradicciones»⁷. Pero se trataba de la primera aproximación de Paz al tema, que se iría modificando con el tiempo. Para fines de los 70: «México sigue siendo, en materia política, a pesar de la Constitución y de la retórica oficial, un régimen patrimonialista como los del siglo xvii»⁸. Y hacia mediados de los 80: «En realidad el prm de Cárdenas fue un partido compuesto por sindicatos y otras agrupaciones, no por individuos. Fue un partido corporatista –y lo sigue siendo»⁹. A inicios de los 90 incluso la cuestión económica es puesta en duda por Paz, por las mismas razones: «no es gratuito ver en esa política, además de la influencia de las doctrinas del intervencionismo estatal (...) un eco del patrimonialismo que hemos heredado del absolutismo europeo»¹⁰.

El periodo de construcción del mito nacional-revolucionario es entonces nítido. Se inició con la muerte de Venustiano Carranza (o el ascenso de Obregón, o el nombramiento de José Vasconcelos Calderón en la Secretaría de Educación Pública) y terminó en 1938, con la nacionalización del petróleo y la fundación del prm. O, dicho de otra forma, con la fundación del régimen que gobernará al país el resto del siglo.

■ El petróleo y el mito

Como se ha dicho, fue Lázaro Cárdenas el gran constructor del régimen en México. Fue él quien logró organizar a obreros y campesinos desde el Estado,

6. *El perfil del hombre y la cultura en México*, 2ª edición aumentada, Pedro Robredo, México, 1938, p. 147.

7. *El peregrino en su patria. Historia y política de México en Obras completas* vol. 8, FCE, México, 1994, p. 162.

8. *El ogro filantrópico* [1979], 9ª reimpresión, Joaquín Mortiz, México, 1990, p. 323.

9. *El peregrino en su patria*, cit., p. 282n.

10. *Ibíd.*, p. 291n.

quien subordinó a los otros poderes y órdenes de gobierno y quien culminó su obra con la nacionalización de la industria petrolera, convirtiéndola en la gran victoria de México frente al Imperio y, por lo mismo, en el centro de la historia nacional. En ese contexto, la nacionalización no fue un asunto técnico o económico, sino una decisión política de la más alta importancia. Y no solo para México, puesto que fue Cárdenas quien fijó un camino que, con el tiempo, seguirían muchos otros países: la riqueza del subsuelo debe ser de la nación.

Es precisamente este carácter de la industria petrolera en México lo que la convierte en un tema que excede las discusiones normales. Al transformarse en la acción que consolidó el régimen de la Revolución y que de hecho terminó el proceso de su construcción, la nacionalización de la industria petrolera no fue una medida de política económica (o pública) normal. Fue «histórica» en todo sentido.

Fue tal la importancia de esta medida que, con el tiempo, a veces se olvida que México no era un país petrolero. Lo había sido antes y recuperaría una posición de privilegio hacia fines de la década de 1970. Pero en 1938, cuando se ordenó la nacionalización, la producción apenas alcanzaba para el consumo interno y siguió siendo así por los siguientes 35 años.

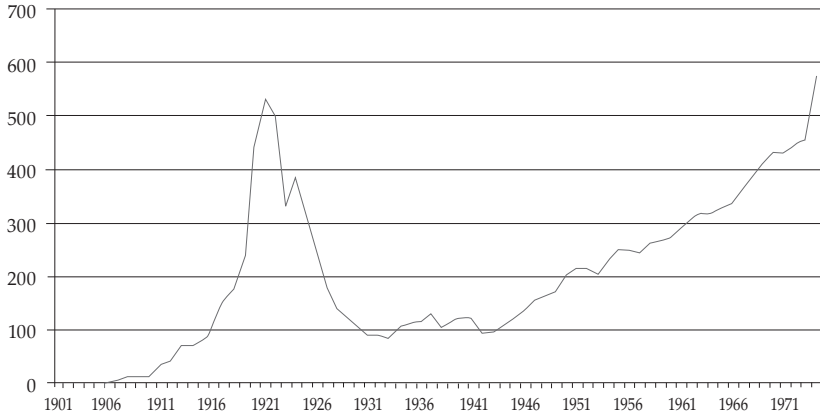
El gráfico 1 presenta el comportamiento de la producción de petróleo en México durante las primeras tres cuartas partes del siglo xx. El descubrimiento y explotación de la zona de la Huasteca –que ocupa partes de Veracruz, San Luis Potosí y Tamaulipas– permitió un primer auge de la industria a partir de 1911 y hasta 1921. Cuando esa primera zona redujo su producción, las empresas ya no invirtieron lo suficiente como para recuperarla: en ese mismo año, 1921, se descubrió petróleo en la bahía de Maracaibo, Venezuela, de mejor calidad y más fácil de extraer que el que había en México. Además, la Constitución promulgada en 1917 había modificado las condiciones: desde entonces, el subsuelo era propiedad de la nación y las concesiones otorgadas previamente habían sido desconocidas.

A los petroleros no les gustó la idea de que México se declarase dueño de los recursos del subsuelo y exigieron que el artículo 27 no se aplicase de forma retroactiva, de manera de respetarse las concesiones previas. Hubo dos arreglos temporales, el primero alrededor de los Tratados de Bucareli y el segundo entre el embajador estadounidense, Dwight Morrow, y Plutarco Elías Calles¹¹.

11. Lorenzo Meyer: *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, México, 1972, pp. 189-218; para el acuerdo Morrow-Calles, pp. 276-282.

Gráfico 1

Producción de petróleo en México, 1900-1974 (en miles de barriles diarios)



Fuente: cálculos del autor a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi): «Estadísticas históricas», cuadro 11.1.

A pesar de estas negociaciones, cuando Cárdenas llegó al gobierno la relación nuevamente se descompuso.

El 20 de julio de 1936, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) se reunió en asamblea para crear su primer contrato colectivo de trabajo¹². Aunque al principio las empresas no lo vieron con malos ojos, las cláusulas les parecieron excesivas, puesto que, según sus cálculos, la carga laboral ascendía a 65 millones de pesos. El conflicto fue largo. A mediados de 1937, las empresas pusieron como límite a las peticiones obreras un máximo de 14 millones de pesos, que la Confederación de Trabajadores de México (CTM) estuvo a punto de aceptar, pero que finalmente rechazó.

El 18 de diciembre de 1937, la Junta de Conciliación emitió un fallo por el cual ordenó a las compañías petroleras pagar poco más de 26 millones de pesos. Las empresas lo rechazaron y presentaron un amparo. Los primeros meses de 1938 fueron bastante difíciles, puesto que ya había fuertes presiones sobre las reservas internacionales del Banco de México. Las empresas petroleras aprovecharon la situación para sacar sus depósitos del país, lo que puso el tipo de

12. *Ibíd.*, pp. 306-312. Para los siguientes párrafos acerca de la expropiación, pp. 312-340.

cambio en una situación muy precaria. Cárdenas respondió incrementando los aranceles para reducir las importaciones.

El 1 de marzo de 1938, la Suprema Corte rechazó el amparo de las empresas y confirmó el pago de 26 millones de pesos. La Junta de Conciliación puso como fecha límite para el cumplimiento de esa obligación el 7 de marzo. El 8 de marzo se abrió una suspensión judicial hasta el 12, pero las empresas comunicaron al embajador norteamericano, Josephus Daniels, que preferían perder sus intereses en México antes que aceptar las demandas del gobierno. Ese mismo día Cárdenas mantuvo una reunión con los representantes de las empresas y, posteriormente, con su gabinete. Ante la disparidad de criterios entre sus colaboradores, el presidente tomó la decisión de expropiar la industria si las circunstancias así lo requerían.

Unos días después, el 12 de marzo de 1938, Alemania y Austria se unificaron. El *Anschluss* concentró la atención de las potencias del mundo, países de origen de las empresas petroleras establecidas en México. El 15 de marzo, la Junta de Conciliación notificó a las empresas que debían cumplir sus obligaciones antes de las cinco de la tarde de ese día. Se negaron. Al día siguiente, según el embajador Daniels, las empresas habían aceptado pagar los 26 millones, pero no se ponían de acuerdo en las cláusulas administrativas. El 18, Cárdenas intentó nuevamente negociar con las empresas, pero una vez más no fue posible llegar a un acuerdo en materia administrativa. Y entonces, a las diez de la noche del 18 de marzo de 1938, Cárdenas anunció por radio que se procedía a expropiar la industria petrolera.

■ El petróleo y la economía nacional

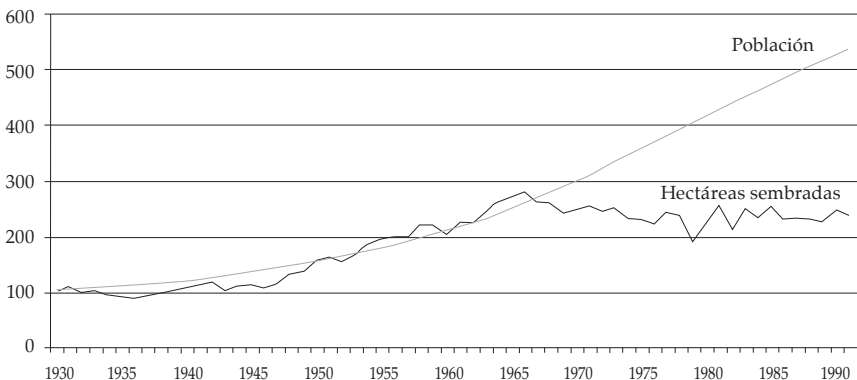
En aquel momento, México producía unos 100.000 barriles diarios de petróleo, un volumen bajo que se mantuvo desde inicios de los años 30 hasta prácticamente el final de la Segunda Guerra Mundial. Después, conforme comenzó a aumentar la demanda interna, se lograría incrementar la producción. Sin embargo, México prácticamente no empezó a exportar petróleo desde la expropiación de la industria hasta mediados de la década de 1970. De hecho, cuando en 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) estableció el embargo petrolero que elevó el precio del crudo de los tradicionales tres dólares por barril a cerca de 12, México todavía era un importador neto. Sin embargo, fue esa alza la que le permitió al país comenzar a producir petróleo que a tres dólares no era viable, ubicado en la plataforma marina de la península de Yucatán.

Por aquella época se descubrió en esa zona uno de los mantos petroleros más grandes del mundo. En 1979 se extrajeron los primeros barriles de Cantarell, el yacimiento llamado así en honor de Rudecindo Cantarell, el pescador que descubrió aceite en la superficie y alertó a Pemex. Ese manto no solo se estimaba en más de 30.000 millones de barriles, sino que además podía producir a un ritmo inusualmente elevado. Hacia 1981 Cantarell ya podía producir un millón de barriles diarios, lo que convirtió a México en lo que siempre había pensado que era: una potencia petrolera.

El momento en que esto ocurrió era, además, muy especial. Desde 1965, la manera en que México había logrado crecer había comenzado a agotarse. Como buena parte del mundo occidental, el país había logrado tasas de crecimiento espectaculares en la posguerra. Entre 1946 y 1971, México creció a un 3% anual por habitante (según Angus Maddison, un porcentaje similar al crecimiento promedio mundial¹³). Como otros países de América Latina, el crecimiento mexicano se explicaba en buena medida gracias a la expansión de su frontera de producción, que permitió incorporar cada vez más terreno sembrable. En el gráfico 2 puede verse el crecimiento de las hectáreas sembradas junto con el crecimiento poblacional a partir de 1930. Por tres décadas, nuevas hectáreas se incorporaban conforme la población crecía, y en la misma proporción. El incremento en el rendimiento aportaba el crecimiento por habitante. Pero a partir de 1965 esto ya no podía continuar.

Gráfico 2

Población y superficie sembrada en México (1930=100)



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de Inegi, Estadísticas Históricas.

13. A. Maddison: *Historical Statistics for the World Economy: 1-2006 AD*.

Sin embargo, se decidió seguir creciendo, lo que creó la necesidad de obtener de alguna manera lo que la tierra ya no podía dar. Así, México inició un proceso de endeudamiento externo. A partir de 1971, este proceso comenzó a acelerarse debido al abandono de Bretton Woods, que liberó el movimiento internacional de capitales, y poco después gracias al incremento de los precios del petróleo. Este alza impulsó un proceso inflacionario mundial pero también liberó grandes cantidades de dinero a través de las millonarias ganancias de los países productores de petróleo, que el sistema financiero se encargó de colocar en aquellos países que, como México, querían mantener un ritmo de crecimiento por encima de sus posibilidades.

La deuda externa mexicana, de cerca de 2.000 millones de dólares en 1964, se había duplicado en 1970, y multiplicado por diez hacia 1976. En términos del PIB, en ese año la deuda ya superaba 30%, y su servicio provocó una devaluación brusca del peso. La crisis económica no fue más profunda gracias a que el petróleo se había convertido ya en una importante fuente de dólares. A partir de 1974, México se convirtió nuevamente en un país exportador, y desde 1976 se sabía que en la plataforma continental del Golfo había suficiente petróleo para convertir al país en una potencia. Cantarell, aunque entró en explotación tres años después, fue la gran riqueza que le permitió

Hacia la segunda mitad de los años 70 México era ya una economía casi totalmente cerrada, fuertemente dependiente del endeudamiento externo y, por lo tanto, del petróleo como fuente de dólares para cumplir con los pagos de la deuda ■

al presidente José López Portillo anunciar, en su toma de posesión de fines de 1976, un futuro excepcional para el país.

Hacia la segunda mitad de los años 70 México era ya una economía casi totalmente cerrada, fuertemente dependiente del endeudamiento externo y, por lo tanto, del petróleo como fuente de dólares para cumplir con los pagos

de la deuda. Sin embargo, en esa década –en la que aún no se conocía la gran debilidad de las economías planificadas y en la que el discurso socializante ganaba más peso en las universidades y centros de investigación– no estaba tan claro que México se encaminara al desastre. Por el contrario, la creencia general, tanto en el gobierno como en el sector privado e incluso en la población, era que el país se transformaría en una potencia económica global. Y se actuaba en consecuencia, construyendo obras faraónicas, iniciando proyectos de largo alcance, imaginando lo mejor.

En 1980, Estados Unidos decidió enfrentar el problema inflacionario en que se encontraba. Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal, elevó las tasas de interés de referencia. La tasa pasó de 8% en la segunda mitad de los 70 a más de 15% en 1980. La tasa Prime, utilizada por los bancos para prestar a sus clientes preferenciales, entre ellos México, alcanzó 22%. La deuda externa ahogaba al país. Los flujos destinados a su servicio pasaron de 6.000 millones de dólares anuales entre 1974 y 1978 a 12.000 en 1979, 21.000 en 1980 y 27.000 en 1981. Las exportaciones de petróleo, que se suponía financiarían este endeudamiento, no podían sostener el incremento. En 1980, México obtuvo poco menos de 10.000 millones de dólares en concepto de exportaciones petroleras, y 13.000 en 1981; es decir, solo la mitad de lo necesario.

La historia económica de México en los años 70 es muy similar a la de cualquier país latinoamericano. Todos habían seguido un camino de crecimiento basado en el agotamiento de los recursos, que llegó a su fin en los 60. Los fondos internacionales disponibles en los 70 permitieron mantener un nivel de crecimiento que no tenía ningún sentido, pero que resultaba muy valioso para los políticos. Fueron los años de dictaduras en muchos países sudamericanos, y fueron esas dictaduras las que incrementaron la deuda para poder sostenerse. En México ocurrió algo similar, aunque por mucho tiempo el régimen no fue ubicado en la misma categoría de las dictaduras sudamericanas.

Era el petróleo el que hacía una diferencia. Cuando estalló la crisis de la deuda, en 1982 y precisamente en México, los regímenes autoritarios de Sudamérica tuvieron que dejar el poder, más temprano que tarde. Sin legitimidad y sin dinero, su único sostén era la represión, que nunca garantiza mucho tiempo. En México, en cambio, el petróleo generaba suficiente dinero como para que la crisis no acabara con el régimen. Sin duda, el país vivió una situación económica muy grave a partir de 1982, pero que no puso en riesgo al Estado. Esto cambió en 1986, cuando el precio del petróleo experimentó una fuerte baja, que se sumó a la destrucción provocada por los terremotos de septiembre de 1985 y al cansancio luego de tres años de crisis económica. Todo esto puso al país en una situación muy complicada. Gracias a la celebración del Mundial de Fútbol de ese año y a la decisión del gobierno de abandonar todo control fiscal, México no entró en caos. En 1986, el déficit alcanzó 16% del PIB y la inflación superó el 100% anual, rumbo a una hiperinflación frecuente en otros países de América Latina en esos años.

Así, en 1986 comenzó en México un proceso de cambio político de gran importancia, que dio lugar a lo que actualmente se vive en el país. Ese proceso de cambio fue pacífico y paulatino gracias a que México descansa en el petróleo,

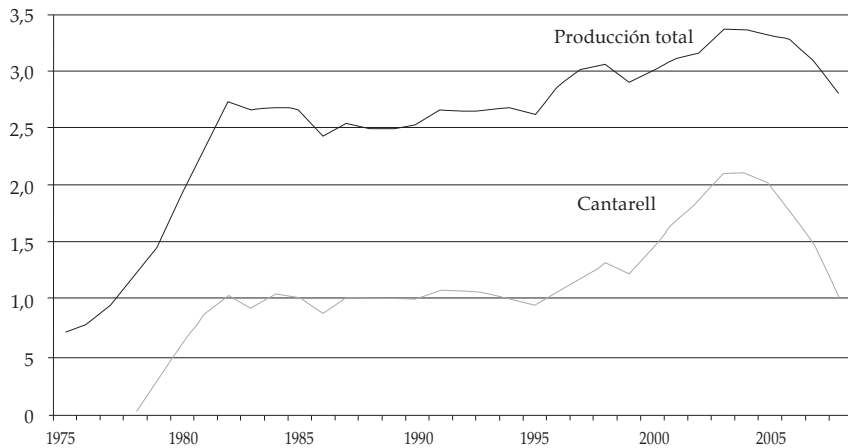
que cubre cada año entre 30% y 40% de los ingresos del gobierno y aporta 7.000 millones de dólares anuales que permiten mantener un déficit en el resto del comercio exterior. En suma, desde fines de los años 70 México descansa en el petróleo o, más específicamente, en el milagro de Cantarell.

■ **El fin del milagro y la búsqueda de la reforma**

Cantarell fue un milagro, pero tal vez haya producido más daños que beneficios. Como en *La perla* de John Steinbeck, el milagro se transformó en maldición. El gráfico 3 presenta la producción de petróleo en México e indica lo que aporta Cantarell. Como puede verse, el país no hubiese exportado petróleo si no hubiera sido por este manto. Sin Cantarell, la producción hubiera sido de 1,2 millones de barriles diarios entre 1979 y 2008, lo que no alcanza siquiera a cubrir el consumo interno, que promedia 1,3 millones de barriles diarios de 1984 a 2008. Sin duda, la historia habría sido muy diferente sin el descubrimiento de este yacimiento.

Gráfico 3

Producción de petróleo: Cantarell y el resto, 1975-2005
 (en millones de barriles diarios promedio)



Fuente: datos de Inegi y Pemex.

Como puede verse en el gráfico, Cantarell alcanzó su punto máximo de producción en 2004, 2.125 millones de barriles diarios (mbd). A partir de entonces, el manto entró en declinación a un ritmo acelerado. En 2005, la producción fue de 2.030 mbd y en 2006 fue de apenas 1.789. Esta caída de cerca de 300 mbd

se repitió en los siguientes dos años, de forma que en 2008 apenas alcanzaba a superar, en el promedio anual, un millón de barriles (1,01 mbd). Este ritmo de caída ha superado las expectativas de Pemex, que año tras año ha pronosticado que la declinación se detendría.

En realidad, no es posible saber cuándo terminará la caída y se alcanzará una producción estable, pero baja, que se mantendrá por años. Ello podría suceder durante 2009, pero también podría no suceder. En cualquier caso, lo que ocurra con Cantarell es lo que ocurrirá con las exportaciones de México, puesto que, como hemos visto, sin él no habría forma siquiera de cubrir la demanda interna del país.

Y así llegamos al debate sobre la reforma petrolera. Fue precisamente este comportamiento del gran manto de Cantarell lo que desató la necesidad de modificar la forma de operación de la empresa petrolera mexicana. Si bien Pemex ha sido ineficiente en prácticamente todos los rubros desde siempre, esa ineficiencia no resultaba importante cuando el volumen de recursos producido alcanzaba para mantener las finanzas públicas y las cuentas externas. Pero eso ya no será posible; ahora, cada ineficiencia cuenta.

Así, en 2006 Pemex vendió 97.600 millones de dólares, de los que le quedaron 57.600 millones una vez pagados los costos de operación y administración. Parece una inmensa utilidad si se la compara con la que publican las empresas petroleras en Nueva York. Sin embargo, si se calculan los costos de estas empresas de la misma manera que lo hace Pemex, las cosas cambian mucho.

Por ejemplo, Exxon Mobil vendió, en 2006, 377.600 millones de dólares, casi cuatro veces más que Pemex, pero sus ingresos antes de impuestos fueron de solo 68.100 millones, poco más de lo que Pemex reporta. Pero si hacemos las cuentas de la misma manera en que lo hace Pemex, resulta que Exxon Mobil tuvo un ingreso antes de impuestos de 133.100 millones, mucho mayor que el de Pemex. La diferencia radica en que Pemex no considera correctamente sus costos de derechos y regalías, como sí lo hacen las otras empresas, ni los costos de exploración.

Si a eso se agrega el asunto del personal ocupado, la ineficiencia se hace todavía más evidente. En 2006, Pemex tenía 141.300 empleados, frente a los 82.100 de Exxon Mobil, que produjo cuatro veces más. Si se compara con PDVSA, la petrolera venezolana, que vende más o menos lo mismo que Pemex, la empresa mexicana tampoco sale bien librada: PDVSA ocupa un tercio de los empleados que ocupa Pemex (52.800 en 2006).

Para mejor comparación, las ventas por empleado en 2006 fueron, en Pemex, de 691.000 dólares, mientras que en PDVSA alcanzaron 1,88 millones. En la española Repsol, 1,97 millones; en BP, la empresa con sede en Londres, 2,7; y en Exxon Mobil, 4,5 millones de dólares. PDVSA vende 170% más por empleado que Pemex y Exxon Mobil, 545% más. En cuanto a las utilidades, con las correcciones mencionadas, PDVSA obtiene 1,1 millones de dólares por empleado y Exxon Mobil, 1,62 millones. Pemex obtiene 379.000 dólares¹⁴.

Finalmente, en 2008, el valor neto de Pemex, sin contar las reservas de petróleo, que son de la Nación, es prácticamente cero. Sus activos suman 1,28 billones de pesos (114.000 millones de dólares), pero sus pasivos son prácticamente del mismo tamaño. La deuda de Pemex alcanza 538.000 millones de pesos (48.000 millones de dólares) y el pasivo laboral (lo que se adeuda a esos 141.000 empleados), 504.000 millones de pesos (45.000 millones de dólares). En total, suman 1,04 billones de pesos (92.700 millones de dólares). Y todo eso sin contar la inversión que se ha realizado a través de Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro del Gasto (Pidiregas)¹⁵, que en los últimos nueve años suma 85.000 millones de dólares, más de 900.000 millones de pesos.

■ La reforma y la política mexicana actual

En México, no hubo un Congreso independiente del Ejecutivo sino hasta 1997. Desde tiempos de Benito Juárez, en 1871, el Congreso se ha subordinado al presidente de la República, y no fue sino hasta que el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dejó de serlo, que México tuvo un Poder Legislativo capaz de tomar decisiones. Desafortunadamente, tanto la Legislatura de 1997 como las dos siguientes (2000 y 2003) no pudieron conformar una coalición estable entre los partidos políticos que permitiese discutir los problemas más importantes del país. Por ejemplo, los intentos de reforma fiscal impulsados por el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) no tuvieron éxito.

Sin embargo, la Legislatura elegida en 2006, a pesar de la rispidez de los comicios presidenciales, sí logró constituir una coalición capaz de negociar y procesar diversas reformas de fondo, aunque en todos los casos el resultado fue parcial. Esta Legislatura concretó reformas de cierta profundidad en materia de seguridad social, fiscal, penal y electoral.

14. Todos los datos se han obtenido de los estados financieros de las empresas mencionadas publicados en sus páginas electrónicas.

15. Una maniobra contable del gobierno mexicano para no contabilizar como deuda pública el financiamiento de proyectos de infraestructura, especialmente en el caso de energía (electricidad y petróleo). Fueron eliminados con la reforma de 2008.

Así, ante la necesidad de modificar profundamente la situación de la industria petrolera y frente a la capacidad mostrada por la Legislatura, el presidente Felipe Calderón envió un conjunto de iniciativas de reforma a las leyes relacionadas con este tema. Como ocurrió con las otras reformas mencionadas, el Congreso pudo discutir, pero las decisiones no alcanzaron la profundidad suficiente. En el caso de la reforma energética, las discusiones fueron muy aparatosas (hubo una toma del Congreso por parte de algunos legisladores, cierre de calles y hasta algún enfrentamiento público). Pero se trataba de fuegos de artificio. En el fondo, el problema de esta reforma, como en otras, se vincula a la dificultad de la clase política mexicana para entender el proceso de cambio que vive el país.

Después de un régimen autoritario que logró construir un argumento legitimador tan sólido como fue el nacionalismo revolucionario, resulta muy difícil salir de esa lógica. Tanto el PRI como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) comparten esa herencia «revolucionaria», que cobra sentido con la nacionalización de la industria petrolera. Por lo tanto, les es muy complicado enfrentar el tema energético sin caer en ese sesgo ideológico.

La otra fuerza política importante, el Partido Acción Nacional (PAN), tradicionalmente opuesto a esa ideología revolucionaria, no ha logrado asumir el liderazgo del cambio. El paso de ser oposición histórica a la responsabilidad de gobernar no ha sido sencillo, y en los casi nueve años en que ha tenido que hacerse cargo de esta responsabilidad no ha sabido construir una nueva dirección. Más concretamente, el PAN no ha podido enfrentar a los grupos de interés creados durante décadas de régimen revolucionario: sindicatos corporativos, centrales campesinas, empresarios oligopólicos. La transición política en México, suave gracias al petróleo, se mantiene incompleta por la misma razón.

Pero Cantarell, el milagro que sostuvo a México en las últimas tres décadas, se termina, y con él la capacidad exportadora del país. No habrá ya cómo financiar las cuentas externas ni las cuentas públicas. Y esto ocurre cuando el mundo entero se hunde en una crisis de gran magnitud. La historia de México está por cambiar. ☐

Bibliografía

Mussachio, Humberto: *Diccionario enciclopédico de México*, 4 vols., Andrés León editor, México, 1989.

La despenalización del aborto en México

Aunque la sociedad es mayoritariamente católica y pese a que la Iglesia conserva un rol político importante, México ha dado pasos notables en la liberalización de las leyes de aborto. De hecho, en abril de 2007 la Ciudad de México aprobó la despenalización y comenzó a ofrecer el servicio en hospitales públicos e instituciones de salud. El artículo argumenta que esto fue posible gracias al impulso de los grupos feministas, la polarización electoral y el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el DF. Este logro es parte de un largo camino que ubica a México a la vanguardia de América Latina en el tratamiento humanitario del aborto.

MARTA LAMAS

En abril de 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la reforma al Código Penal que introduce en la Ciudad de México el sistema de plazos en materia de aborto. Esta despenalización es única en su tipo en América Latina, donde la Iglesia católica continúa siendo el principal obstáculo para que las mujeres puedan interrumpir legalmente los embarazos no deseados. Solo en dos países –Cuba y Guyana–, además de Puerto Rico, esta práctica está plenamente garantizada. Tal vez lo más impactante

Marta Lamas: etnóloga de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y maestra en Antropología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es directora de la revista *Debate Feminista*, colaboradora de la revista *Proceso* y profesora del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Además, integra el Consejo Directivo del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), de la Sociedad Mexicana Pro-Derechos de la Mujer (Semillas) y de la LIGA (Liderazgo, gestión y nueva política).

Palabras claves: aborto, despenalización, política, feminismo, México.

de la situación latinoamericana sea el hecho de que incluso en sociedades con gobiernos democráticos y de izquierda ha sido imposible despenalizar el aborto. Es el caso de Uruguay, cuya sociedad es una de las más laicas de la región, pero cuyo presidente, el socialista Tabaré Vázquez, acaba de vetar la despenalización aprobada por el Congreso. En otros países, como Chile, El Salvador, Honduras y, recientemente, Nicaragua, la presión de la jerarquía católica ha logrado un retroceso de las legislaciones, que permitían el aborto terapéutico, y así ha cancelado la posibilidad legal de interrumpir un embarazo para salvar la vida de la mujer o cuando es producto de una violación¹.

Con este panorama, ¿cómo fue posible que en una sociedad mayoritariamente católica como la mexicana se fracturara la hegemonía de la Iglesia en ese tema? Tres elementos fueron determinantes: el trabajo profesional de los grupos feministas, el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Ciudad de México y la polarización postelectoral. En este marco, el artículo consta de tres secciones: la primera es un rápido sobrevuelo por la histórica lucha feminista por el aborto gratuito y legal; la segunda expone el giro hacia la profesionalización de un grupo de activistas, que resultó clave para concretar esta demanda²; y la tercera describe el contexto político que favoreció la decisión y relata brevemente en qué consiste la despenalización aprobada.

■ Más de 70 años de lucha

Herederos de la tradición católica española, desde mediados del siglo XIX México se esforzó por separar el Estado de la Iglesia católica. El complejo proceso de limitar el poder económico y político de esta institución costó mucha sangre. En 1910, cuando en México se concretó la primera revolución social del siglo XX, se prohibió la existencia legal de la Iglesia. A lo largo de los años 20 y hasta mitad de los 30, hubo violentos enfrentamientos con grupos católicos, conocidos como la Guerra Cristera, hasta que se llegó a un «acuerdo de caballeros» que permitía la existencia de conventos, monasterios y escuelas religiosas mientras no se exhibieran públicamente.

1. Una mirada sobre la situación en América Latina se encuentra en M. Lamas: «El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina» en *Perfiles Latinoamericanos* N° 31, 1-6/2008.

2. En este trabajo me concentro en el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), por ser el iniciador del cambio de perspectiva. Sin embargo, posteriormente participaron muchos más, en especial cuatro organizaciones –Católicas por el Derecho a Decidir, Equidad de Género, Population Council, IPAS– que, junto con el GIRE, formaron la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir.

Hasta principios de los 90, la Constitución no reconocía a la Iglesia personalidad jurídica alguna. En 1991, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari realizó una serie de reformas constitucionales dirigidas a garantizar la libertad de creencias. Esto benefició especialmente a la Iglesia católica, pues permitió una mayor presencia pública de sus representantes. Al establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano, sus voceros encontraron una nueva libertad de acción

y de discurso: salieron de sus púlpitos y confesionarios para manifestarse en los medios masivos de comunicación.

**El derecho a decidir
sobre el propio cuerpo es
una de las demandas
básicas y más antiguas del
movimiento feminista ■**

El derecho a decidir sobre el propio cuerpo es una de las demandas básicas y más antiguas del movimiento feminista. En 1936, se realizó la Convención de Unifica-

ción del Código Penal para subsanar las diferencias entre los ordenamientos de las entidades federativas y la capital, donde existía desde 1931 un Código Penal avanzado. En aquella oportunidad, Ofelia Domínguez Navarro presentó una ponencia titulada «Aborto por causas sociales y económicas», basada en el trabajo de la doctora Matilde Rodríguez Cabo. Ambas eran conocidas activistas marxista-feministas, fundadoras del Frente Único Pro Derechos de la Mujer, creado en 1935³. Su propuesta consistía en que el Estado controlara y regulara la práctica del aborto dentro de los tres primeros meses del embarazo con el argumento de que «la legalización del aborto tiene la significación de lucha contra el mismo».

Treinta y cinco años después, a partir de la segunda ola feminista surgida en la década de 1970, la demanda de despenalización adquirió una presencia pública más fuerte a partir de un discurso distinto. La necesidad de modificar la legislación vigente fue planteada públicamente desde sus inicios por Mujeres en Acción Solidaria (MAS) y por el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM). Las primeras conferencias públicas sobre el tema (realizadas en 1972, 1973 y 1974) enfrentaron a las feministas con sus compañeros de la izquierda, que las acusaron de ser «agentes del imperialismo yanqui» y de promover una medida tan maltusiana, una exigencia del Primer Mundo «ajena a la realidad mexicana».

Las feministas mexicanas plantearon el derecho al aborto como un asunto de justicia social, como una cuestión de salud pública y como una aspiración

3. Para más información sobre estos acontecimientos, v. Gabriela Cano: «Una perspectiva del aborto en los años treinta: la propuesta marxista» en *Debate Feminista* N° 2, 9/1990.

democrática. No obstante la contundencia de sus argumentaciones, tardaron otros 35 años en lograr la tan anhelada despenalización ¡y solo en la Ciudad de México!

Lo primero fue el trabajo de difusión de la propuesta. En 1972, en una de las primeras conferencias públicas, se difundió por primera vez la expresión «maternidad voluntaria», que implicaba cuatro ejes: educación sexual amplia en todos los niveles, que realmente llegara a los niños, a las mujeres de las zonas rurales e indígenas y a los jóvenes; acceso amplio a anticonceptivos baratos y seguros; el aborto visto como una excepción, como el último recurso; y la no esterilización de las mujeres sin su consentimiento.

En 1976 había ya seis grupos feministas organizados en la Ciudad de México, que se unieron en lo que se llamó la Coalición de Mujeres Feministas. Los tres requisitos para formar parte de esta confluencia eran: luchar por el derecho a la maternidad voluntaria (que implicaba el aborto); defender la libre opción sexual (con el reconocimiento de la opción homosexual); y rechazar la violencia hacia las mujeres. En ese año se realizó la Primera Jornada Nacional sobre Aborto. En aquella oportunidad, la Coalición de Mujeres Feministas presentó un proyecto de ley que fue llevado en una manifestación a la Cámara de Diputados. En 1978, se instauró uno de los actos rituales del feminismo mexicano: una marcha de mujeres enlutadas, cargadas de coronas fúnebres, hasta el Monumento a la Madre, en memoria de las madres muertas por abortos mal practicados. En 1979 se creó el Frente Nacional de Lucha por la Liberación y los Derechos de las Mujeres (FNALIDM), que convocaba a miembros de partidos y sindicatos universitarios y que se sumó al proceso de lucha por la despenalización del aborto. A pesar de sus diferencias, la Coalición y el FNALIDM trabajaron conjuntamente para reformar el proyecto presentado por las organizaciones feministas en 1976. La reforma política de los 80, que por primera vez legalizó el Partido Comunista, creó el clima adecuado para presentar la iniciativa de ley, que conservó el nombre de Proyecto de Ley de Maternidad Voluntaria.

Aunque la iniciativa fue congelada en el Congreso, su presentación por parte de la diputación comunista dio pie a una tremenda campaña de la Iglesia en contra del partido y de sus aliados. El lema de la campaña fue: «Estos son los asesinos». Bajo carteles del tipo «Recompensa, se busca a Fulanito», aparecían fotos de los diputados impulsores del proyecto. También se desplegaron carteles alusivos a las feministas y a los médicos que practican abortos, bajo el mismo lema de «Estos son los asesinos», con fotos de un médico de bata blanca y una feminista estereotipada.

La respuesta de la derecha y el silencio parlamentario sobre el proyecto de ley generaron una situación de decepción, frustración y miedo, que desembocó en el desaliento y la desmovilización generalizados. Eso en parte explica el silencio feminista en 1983, cuando el presidente Miguel de la Madrid y el procurador de Justicia Sergio García Ramírez intentaron reformar la ley de aborto de la Ciudad de México para equipararla a los avances conseguidos desde fines de los 70 en muchos estados de la República, donde el aborto fue despenalizado en casos de malformaciones graves y daño a la salud. El único Código Penal que no había sido modificado desde 1931 era el de la Ciudad de México. Sin embargo, la Iglesia generó un escándalo y, ante la falta de una respuesta social positiva, la iniciativa gubernamental fue desactivada⁴.

La situación se mantuvo hasta que en 1989 un evento público volvió a despertar la atención sobre el tema del aborto: la policía judicial llegó a una clínica clandestina y arrestó a enfermeras, médicos y pacientes, sin orden judicial y violando todo tipo de garantías individuales. Los policías iban por dinero; era un caso de pura corrupción. Después de haber estado encerrada ilegalmente durante tres días, una de las mujeres detenidas decidió presentar una denuncia, lo que generó una reacción social de indignación en defensa de las víctimas de la policía. Los grupos feministas publicaron un comunicado en la prensa⁵ firmado por funcionarias gubernamentales, políticas, artistas e intelectuales.

En diciembre de 1990, el Congreso de Chiapas, con mayoría priísta, amplió las razones por las que el aborto no ha de ser punible.

Además del apoyo de intelectuales y científicos, se produjeron pronunciamientos inesperados a favor de la despenalización, como el del Congreso del Trabajo ■

En diciembre de 1990, el Congreso de Chiapas, con mayoría priísta, amplió las razones por las que el aborto no ha de ser punible: si lo solicita una pareja con el fin de planificación familiar, si lo pide una madre soltera o por razones económicas. Además del apoyo de intelectuales y científicos de primer nivel, se produjeron pronunciamientos inesperados a favor de la despenalización, como el del Congreso del Trabajo. Sin embargo, la Iglesia católica reaccionó con una manifestación de protesta en Tuxtla Gutiérrez, convocada

En diciembre de 1990, el Congreso de Chiapas, con mayoría priísta, amplió las razones por las que el aborto no ha de ser punible: si lo solicita una pareja con el fin de planificación familiar, si lo pide una madre soltera o por razones económicas. Además del apoyo de intelectuales y científicos de primer nivel, se produjeron pronunciamientos inesperados a favor de la despenalización, como el del Congreso del Trabajo. Sin embargo, la Iglesia católica reaccionó con una manifestación de protesta en Tuxtla Gutiérrez, convocada

4. María Luisa Tarrés, G. Hita y A. Lozano: «Actitudes y estrategias de los diversos agentes sociales y políticos que participan en el debate sobre el aborto en la prensa mexicana, 1976-1989», noviembre de 1991, mimeo.

5. Publicado el 5 de abril de 1989 en *Excélsior*, *La Jornada* y *El Día*.

por todas las parroquias de Chiapas y liderada por el obispo Samuel Ruiz, quien presidió la marcha y condenó a las feministas que «promovieron la ley». El Congreso local, finalmente, congeló la nueva iniciativa.

Como respuesta a lo ocurrido en Chiapas, el 8 de enero de 1991 la Coordinadora Feminista del Distrito Federal –junto con 62 organizaciones sociales, sindicales y femeninas– fundó el Frente Nacional por la Maternidad Voluntaria y la Despenalización del Aborto (FNMVDA). El 13 de enero, el PRD aprobó por unanimidad una resolución favorable a la despenalización. El 15 de enero se realizó el primer acto público del FNMVDA: una marcha de protesta ante la suspensión de las reformas chiapanecas, bajo la consigna «Yo he abortado». Decenas de mujeres se acercaron a la sede de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde se entregó un escrito en el que, por primera vez en México, las feministas reivindicaban los derechos reproductivos, incluido el aborto, como derechos humanos de las mujeres.

Ese mismo año tuvieron lugar foros, manifestaciones, conferencias y un acto en el Monumento a la Madre en la Ciudad de México, donde se colocó una placa debajo de donde se encuentra grabada la leyenda «A la que nos amó aun antes de conocernos» en la que podía leerse «Porque su maternidad fue voluntaria». Paralelamente, como ya se señaló, Salinas de Gortari reformó el artículo 130 de la Constitución que impedía la existencia jurídica de las iglesias y les dio la posibilidad de operar abiertamente.

■ El giro a la profesionalización

Cuando se creó el GIRE, el discurso feminista sobre el aborto tendía a inflar las cifras. Se decía, por ejemplo, que morían 100.000 mujeres al año por abortos ilegales, cuando en realidad esa cifra correspondía a las muertes de mujeres por todas las enfermedades. Los grupos feministas –alianzas, frentes y coaliciones– formulaban denuncias, pero no había un trabajo de *lobby* con los políticos; tampoco se informaba a los periodistas. No existía un centro de documentación sobre el tema ni se contaba con información sobre los procesos de despenalización en otros países. Todas esas carencias contribuían a que la sociedad mexicana, que mostraba un pujante impulso democratizador, mantuviera un eje anticuado en el discurso sobre el aborto: a favor o en contra.

El GIRE se constituyó como una asociación civil con el objetivo de lograr la despenalización del aborto mediante el fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos sexuales y reproductivos. Su misión inicial fue introducir una

nueva perspectiva de análisis, una nueva argumentación política y una nueva forma de abogar por el cambio en la ley. Se partía de la necesidad de contar con información seria, manejada con rigor. Además, teniendo en cuenta que en México coexisten varios credos religiosos, junto a una cantidad creciente de personas no creyentes, agnósticas y ateas, había que insistir en el derecho de cada uno a tomar decisiones personales de acuerdo con sus creencias, religiosas o no. La única alternativa democrática en una sociedad diversa es el derecho a decidir.

Se trataba, pues, de superar discursivamente la disyuntiva «aborto sí»/«aborto no». El GIRE pretendía descartar el tradicional «a favor o en contra» y reemplazarlo por la pregunta: ¿Quién debe tomar la decisión de una interrupción del embarazo? En 1992, una de las primeras acciones públicas del GIRE fue la presentación de la primera encuesta nacional sobre el aborto, elaborada por Gallup. A la pregunta central: ¿Quién debe tomar la decisión de un aborto?, 78% respondió que la mujer, sola o con su pareja. En 1993 se realizó una segunda encuesta, que arrojó resultados similares, y en 1994 la tercera, que confirmó la tendencia. Además de conferencias de prensa, el GIRE distribuyó carpetas con información especializada a diputados y periodistas, con quienes realizó foros de discusión. Teniendo en cuenta que otros grupos

No obstante el peso del catolicismo, ciertas transformaciones, entre las que destaca el cambio en los comportamientos reproductivos, introdujeron un discurso diferente. En este sentido, resultó crucial la coincidencia de objetivos entre el feminismo y organismos internacionales como la ONU ■

del movimiento feminista ya trabajaban de cara a la sociedad y con organizaciones de base, el GIRE se dirigió especialmente a tomadores de decisión en el campo mediático, en el espacio político y en el Estado, y rápidamente se convirtió en un punto de referencia en el debate sobre el aborto.

No obstante el peso del catolicismo en el tejido cultural mexicano, ciertas transformaciones, entre las que destaca el cambio en los comportamientos reproductivos, introdujeron un discurso diferente. En este

sentido, resultó crucial la coincidencia de objetivos entre el feminismo y ciertos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que comenzó a utilizar términos como «género» y «empoderamiento» (*empowerment*) para referirse a la situación de las mujeres. Además, el hecho

de que demandas acalladas en el orden nacional se convirtieran en el centro de foros internacionales obligó a la toma de posiciones en el plano local. Así, la despenalización del aborto se filtró al ámbito del debate político y abrió fisuras en su fachada monolítica. Dos conferencias de la ONU, la de Población y Desarrollo (realizada en El Cairo en 1994) y la de la Mujer (realizada en Beijing en 1995), contribuyeron a ubicar el aborto como objeto discursivo en los medios de comunicación. Esto llevó al secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, a declarar que el debate sobre el aborto no estaba cerrado, ya que era un serio problema de salud pública que debía ser revisado por el conjunto de la sociedad⁶. Norberto Rivera, arzobispo primado de México, reaccionó tildando de «equivocada» y «errónea» la decisión del gobierno mexicano de abrir la discusión sobre el tema, con el argumento de que «va a dividir y confrontar a los mexicanos», e impulsó marchas a la Basílica de Guadalupe.

Pero ya empezaba a notarse una nueva manera de hablar sobre el aborto. En 1997, las plataformas del PRD y del Partido del Trabajo (PT) incluyeron la despenalización como uno de los elementos centrales de la «maternidad voluntaria». Además, en mayo de ese año el candidato del PRD al gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas, y las integrantes de la Red por la Salud de las Mujeres del Distrito Federal –una de las corrientes más activas del movimiento feminista mexicano– se reunieron para acordar ciertas medidas que el candidato se comprometía a cumplir en caso de resultar elegido: entre ellas, una consulta pública por la reforma de las leyes sobre el aborto.

En 1997, Cárdenas ganó las elecciones del DF con 42% de los votos, lo que le otorgó al PRD mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa local. Los legisladores tenían la responsabilidad de redactar un nuevo Código Penal para la Ciudad de México antes de que transcurriera el periodo de tres años para el que habían sido elegidos, en septiembre de 2000. El Código Penal del DF databa de 1931 y, aunque había sido reformado muchas veces, las cláusulas referentes al aborto habían permanecido intactas. Como ya se señaló, en este punto la legislación del DF era más restrictiva que la del resto de las entidades federativas⁷.

6. *La Jornada*, 15/8/1995.

7. En el DF se permitía el aborto cuando la vida de la mujer corriera peligro, cuando el aborto fuera resultado de una imprudencia o el embarazo producto de una violación, pero no estaba permitido el aborto por malformación fetal, riesgo para la salud de la mujer o razones socioeconómicas graves.

En 1998, las organizaciones feministas se reunieron en la Campaña de Acceso a la Justicia para las Mujeres (CAJM), para proponer reformas en cinco áreas: derechos de las víctimas, violencia doméstica, derechos de niños y jóvenes, derecho a la no discriminación y aborto voluntario. El GIRE se ocupó específicamente del tema del aborto. Una de sus estrategias fue publicar desplegados (inserciones pagadas en la prensa) firmados por personalidades de gran prestigio intelectual y científico. El 28 de mayo de 1998, Día Internacional por la Salud de las Mujeres, el GIRE publicó un desplegado titulado «Por un cambio imprescindible», firmado, entre otros, por el Premio Nobel Octavio Paz. Así, con el sostén de personas reconocidas, se fue tejiendo una red de apoyo a la despenalización en diversos sectores de la sociedad mexicana.

En enero de 1999, Karol Wojtyla viajó a México y ante un auditorio de dos millones de personas en el estadio Azteca difundió proclamas contra el aborto: «¡Que ningún mexicano se atreva a vulnerar el don precioso y sagrado de la vida en el vientre materno!». Esta declaración y su repercusión en los medios de comunicación influyeron en las discusiones en la Asamblea Legislativa del DF. Los partidos recordaron el gran poder de la Iglesia católica y los riesgos de enfrentarse a ella durante el crítico periodo previo a las elecciones. Finalmente, el PRD decidió congelar la reforma. Preocupado por la negativa de los legisladores a enfrentar el problema, el GIRE encargó una encuesta que mostró que, de aprobarse las reformas, el PRD contaría con el apoyo de 71% en caso de malformaciones fetales y 63% en caso de riesgo para la salud de la mujer⁸. No obstante estos datos, el PRD no quiso acicatear la ira de un enemigo político tan poderoso como la Iglesia meses antes de una elección presidencial en la que tenía grandes esperanzas de ganar. Optó por el silencio.

Pese a ello, una serie de circunstancias hicieron de 2000 un año clave en el debate sobre el aborto. La primera fue el «caso Paulina»⁹, una adolescente de 13 años violada en Mexicali, Baja California, que dos horas después del suceso presentó una demanda ante el Ministerio Público, acompañada de su madre y su hermano. El examen ginecológico que se le practicó comprobó que tenía el himen desgarrado. Paulina quedó embarazada a raíz de la violación y solicitó, con el apoyo de su madre, el aborto legal al que tenía derecho. Treinta y cuatro días después de la comisión del delito, el

8. GIRE/Arcop.

9. Sobre el caso Paulina, ver el libro de Elena Poniatowska: *Las mil y una... La herida de Paulina*, Plaza y Janés, México, 2000, así como dos cuadernos publicados por GIRE: *Paulina. En el nombre de la ley*, Temas para el Debate N° 2, Cuadernos de GIRE, México, 2000 y *Paulina. Cinco años después*, Temas para el Debate N° 4, Cuadernos de GIRE, México, 2004.



Ministerio Público giró la orden al Hospital General de Mexicali para que se realizara el aborto. Dos meses y medio después de la violación, Paulina ingresó al Hospital General de Mexicali, donde estuvo toda una semana mientras el director realizaba maniobras dilatorias. En ese tiempo, a Paulina le mostraron el grotesco filme de Pro Vida *El grito silencioso*, haciéndola concentrarse después en una imagen de Cristo. Posteriormente, el procurador general del estado de Baja California llevó a Paulina y a su madre a visitar a un sacerdote, quien les explicó que el aborto es un pecado y constituye motivo de excomunión. Pero Paulina y su madre siguieron insistiendo en su derecho al aborto legal. Minutos antes de la intervención programada, el director del hospital llamó aparte a la madre de Paulina y exageró los supuestos riesgos de la intervención, la alertó sobre la posibilidad de que su hija muriera y la hizo responsable de su muerte. La atemorizó hasta el punto de hacerla desistir.

El caso llegó a la prensa en enero de 2000 y se mantuvo a lo largo de todo el año. El GIRE, junto con el grupo Alaíde Foppa de Baja California, impulsó una campaña por la reparación del daño a Paulina, que culminó, seis años después, en un «acuerdo de solución amistosa» entre el Gobierno Federal y Paulina, firmado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington¹⁰.

Además del caso Paulina, en 2000 hubo otros dos incidentes relevantes: el intento panista de eliminar el aborto por violación en Guanajuato y las reformas en el DF conocidas como Ley Robles. El primero sucedió un mes después de las elecciones presidenciales de 2000, la tarde del 3 de agosto, cuando los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) en Guanajuato –donde había

10. Paulina llevó su caso ante la CIDH con miras a llevarlo a la Corte Interamericana de Justicia. La Secretaría de Relaciones Exteriores medió entre el gobierno de Baja California y Paulina y logró establecer este acuerdo, que fue ratificado en Washington. Entre los puntos, se destaca el Reconocimiento Público de Responsabilidad que el gobierno de Baja California tuvo que publicar en la prensa local y en el *Diario Oficial*, donde aceptó haber obstaculizado el derecho de Paulina. Junto con este reconocimiento, el gobierno le otorgó a ella y a la criatura que nació de la violación un conjunto de servicios y acciones tendientes a reparar el daño ocasionado: educación, salud y sostenimiento. Pero lo verdaderamente sustantivo es que Paulina pidió, como parte de la reparación del daño, cambios relativos a políticas públicas y leyes, para que ninguna otra mujer pase por lo que ella pasó. De hecho, logró que la Secretaría de Salud federal elaborara un comunicado para las áreas de salud de cada estado donde se ratifica que las instituciones públicas de salud tienen la obligación de prestar oportunamente los servicios de Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en los casos, términos y plazos contemplados en la legislación aplicable en cada entidad federativa, sin inducir o retrasar la decisión de la mujer ni buscar disuadirla con información exagerada sobre los posibles riesgos y consecuencias y sin costo alguno para la usuaria. El oficio es del 4 de abril de 2006.

nacido el presidente electo Vicente Fox– aprobaron¹¹ una enmienda al Código Penal orientada a castigar el aborto en casos de violación, con penas y multas para la mujer y para la persona que realizara la operación, a quien se le suspendería la licencia para su práctica médica. Esta reforma debía entrar en vigor en cuanto la suscribiera el gobernador, quien tenía diez días para tomar la decisión a partir de la fecha en que la Legislatura entregara el nuevo texto. Frente a la oposición de diversos voceros de la sociedad guanajuatense, el gobernador interino comisionó a la Universidad de Guadalajara para que realizara una encuesta en 15 regiones del estado, de modo de conocer la opinión de la población sobre el tema. Preocupadas por la validez de esa encuesta y por su posible uso político, diversas organizaciones no gubernamentales encargaron rápidamente otra, que fue realizada la misma semana, para tomar como punto de referencia y control. El 29 de agosto de 2000, el gobernador de Guanajuato anunció su veto a la reforma.

El aborto se convirtió en un tema central en el DF en agosto de 2000. Luego de que el PRD perdiera las elecciones presidenciales de julio, las feministas ejercieron una fuerte presión y la gobernadora interina de la Ciudad de México, Rosario Robles, convocó a una sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa para reformar el Código Penal en materia de aborto. Esta reforma, conocida como la Ley Robles, incluyó tres ampliaciones: de peligro de muerte se pasó a grave riesgo a la salud de la mujer; se autorizó el aborto por malformaciones del producto; y se planteó la invalidez de un embarazo por una inseminación artificial no consentida. Además, se estableció en el Código de Procedimientos Penales del DF que el Ministerio Público sería el encargado de autorizar el aborto cuando este fuera legal. El 18 de agosto, la mayoría perredista aprobó la reforma.

El aborto se convirtió en un tema central en el DF en agosto de 2000. Luego de que el PRD perdiera las elecciones presidenciales, las feministas ejercieron una fuerte presión y la gobernadora interina de la Ciudad de México, Rosario Robles, convocó a una sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa para reformar el Código Penal ■

11. El Congreso local se dividió casi por la mitad: 15 legisladores del PAN, un antiguo miembro del PRI y un legislador del Partido Alianza Social (PAS), es decir, 17 legisladores, votaron a favor de la medida, frente a 16 legisladores que votaron en contra: los del PRI, PRD, PT y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Como era de esperarse, el arzobispo de México y otros dirigentes de la Iglesia católica aseguraron que todas las personas que estuviesen implicadas en la promoción del aborto serían excomulgadas de manera sumaria. Sin embargo, cuando se le preguntó directamente si la misma disposición se aplicaría a la gobernadora, el jerarca respondió negativamente. Poco después, el 25 de septiembre de 2000, 17 diputados del PAN y cinco del PVEM interpusieron un juicio de inconstitucionalidad contra la Ley Robles. Un año y cuatro meses después, con una votación de siete a cuatro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que no existía tal inconstitucionalidad, por lo que la reforma fue ratificada y la Ley Robles entró en vigor. A partir de ese momento, tanto la Procuraduría General de Justicia como la Secretaría de Salud del DF emitieron diversas normas para regular los procedimientos, servicios y obligaciones de los servidores públicos respecto a la realización del aborto legal. En 2002, la Ciudad de México se convirtió en la entidad federal con los procedimientos más claros en materia de interrupción legal del embarazo.

En diciembre de 2003, la Asamblea Legislativa votó nuevas reformas en materia de aborto. La propuesta del PRD incluyó desde un incremento del castigo para quien hiciera abortar a una mujer sin su consentimiento hasta la regulación de la objeción de conciencia de los médicos, de manera tal que –resguardando el derecho individual del médico– se garantice el servicio a la mujer que solicita un aborto legal. También se modificó la Ley de Salud estableciendo que las instituciones públicas debían, en un plazo no mayor de cinco días y de manera gratuita, realizar la interrupción legal del embarazo.

Pero la reforma más importante, que pasó totalmente inadvertida, fue la supresión del delito del aborto que se realiza en ciertas causales legales. Antes, la ley establecía que no se castigaría el delito del aborto bajo ciertas circunstancias: grave riesgo para la salud de la mujer, violación, inseminación artificial no consentida, malformaciones graves del producto e imprudencia de la mujer. La reforma quitaba la condición de delito al aborto cuando su realización se sustentara en alguna de las causas mencionadas. Tan técnica fue esta modificación de los términos jurídicos («se *excluye* la responsabilidad penal en el delito de aborto»¹²) que hasta los panistas, encantados con el reconocimiento a la objeción de conciencia, votaron a favor. La ley entró en vigor el 27 de enero del 2004 sin que la derecha planteara una acción de inconstitucionalidad.

12. Antes el Código Penal del DF decía: «No se sancionará cuando (...)» (artículo 146).

■ El camino de la despenalización

Tres años después se realizaron las elecciones presidenciales de 2006. La diferencia entre Felipe Calderón, del PAN, y Andrés Manuel López Obrador, del PRD, fue, según datos oficiales, de 0,65%. La negativa de Calderón a aceptar un recuento de los votos llevó al país a una brutal polarización. En ese marco, en noviembre, dos partidos (el Partido Revolucionario Institucional –PRI– y Alternativa) presentaron en la Asamblea Legislativa del DF una iniciativa de reforma para despenalizar el aborto en todos los casos. Desde que inició el periodo de sesiones, el 15 de marzo de 2007, el PRD asumió su papel protagónico y alentó un gran debate público sobre el tema. La Asamblea Legislativa organizó foros de discusión de los que participaron organizaciones conservadoras y progresistas, así como expertos jurídicos y médicos.

Ante la certeza de que los grupos contrarios presentarían una acción de inconstitucionalidad, la estrategia buscó no arriesgar los logros anteriores. Después de un arduo trabajo de análisis y debate para conciliar las iniciativas y tomando en cuenta el precedente de la Suprema Corte en la materia, las Comisiones Unidas aprobaron, por mayoría de votos de sus integrantes, el dictamen que planteaba la despenalización del aborto en los siguientes términos:

1. Reformular la definición jurídica penal del aborto: «Aborto es la interrupción del embarazo después de la décimo segunda semana de gestación». Por lo tanto, el aborto únicamente puede penalizarse a partir de la semana 13 de gestación, siendo lícitos los abortos consentidos o procurados dentro de las primeras 12 semanas de gestación (artículo 144 del Código Penal del DF, CPDF).
2. Definir el embarazo, para efectos del Código Penal, como «la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio». Con esto, se refrenda la legalidad de los métodos anticonceptivos poscoitales, como la anticoncepción de emergencia (artículo 144 CPDF).
3. Reducir las sanciones para las mujeres que se practiquen un aborto (artículo 145 CPDF).
4. Proteger a las mujeres que fueran obligadas a abortar. Se estableció la figura del «aborto forzado», que se define como «la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada» (artículo 146 CPDF).

5. Reformar la Ley de Salud del DF (LSDF) para ofrecer servicios de asesoramiento y contención (pre- y postaborto) y brindar información objetiva a las mujeres que soliciten la interrupción legal del embarazo (artículo 16 bis 8 LSDF).

Los grupos conservadores y la jerarquía católica exigieron un referéndum y argumentaron que la vida del producto de la concepción debía prevalecer sobre los derechos humanos de las mujeres. No obstante, el 24 de abril de 2007 el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó las reformas por 46 votos a favor (PRD, PT, Convergencia, Alternativa, PRI y Partido Nueva Alianza). Se opusieron 19 legisladores –del PAN y el PVEM– y hubo una abstención (del PRI). La ley fue publicada el 26 de abril de 2007 en la Gaceta Oficial del DF y entró en vigor al día siguiente.

Aunque se habían actualizado los Lineamientos de Operación de los Servicios de Salud relacionados con la interrupción legal del embarazo, estableciendo reglas precisas, las presiones lograron complicar la prestación en algunos hospitales ■

Inmediatamente, los hospitales dependientes de la Secretaría de Salud del DF comenzaron a ofrecer el servicio. El entonces secretario de Salud, Manuel Mondragón y Kalb, se comprometió firmemente con el tema y se dedicó a visitar los hospitales para detectar los problemas que pudieran surgir. Al mismo tiempo, el grupo fundamentalista católico autodenominado Pro Vida presionaba a algunos médicos para que se declararan objetores de conciencia. Las tensiones derivadas del nuevo servicio, cargado de conflictos ideológicos, se hicieron sentir. Aunque se habían actualizado los Lineamientos de Operación de los Servicios de Salud relacionados con la interrupción legal del embarazo¹³, estableciendo reglas precisas, las presiones lograron complicar la prestación en algunos hospitales. A un mes de aprobada la reforma, el Secretario de Salud dio a conocer los datos sobre las mujeres que recibieron el servicio: 56% tenía entre 20 y 29 años de edad y 54% contaba con estudios de nivel medio, técnico o universitario. Y, dato elocuente, 81,4% se definían como católicas¹⁴.

gón y Kalb, se comprometió firmemente con el tema y se dedicó a visitar los hospitales para detectar los problemas que pudieran surgir. Al mismo tiempo, el grupo fundamentalista católico autodenominado Pro Vida presionaba a algunos médicos para que se declararan objetores de conciencia. Las tensiones derivadas del nuevo servicio, cargado de conflictos ideológicos, se hicieron sentir. Aunque se habían actualizado los Lineamientos de Operación de los Servicios de Salud relacionados con la interrupción legal del embarazo¹³, estableciendo reglas precisas, las presiones lograron complicar la prestación en algunos hospitales. A un mes de aprobada la reforma, el Secretario de Salud dio a conocer los datos sobre las mujeres que recibieron el servicio: 56% tenía entre 20 y 29 años de edad y 54% contaba con estudios de nivel medio, técnico o universitario. Y, dato elocuente, 81,4% se definían como católicas¹⁴.

13. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de mayo de 2007, pp. 2-5.

14. Rocío González y Mirna Servín: «En su mayoría católicas, las mujeres que han abortado» en *La Jornada*, 29/5/2007.

El 24 y 25 de mayo de 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Procuraduría General de la República (PGR) interpusieron una acción de inconstitucionalidad. El escenario había sido previsto por el gobierno del DF y por las organizaciones civiles que apoyan la despenalización del aborto. La argumentación, más ideológica que jurídica, revelaba un total desconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, consideradas exclusivamente como entes reproductores y cuyo único derecho era consentir las relaciones sexuales.

Después de un año y cuatro meses de intensa deliberación y de la realización de audiencias públicas sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia resolvió que la despenalización del aborto legislada en el DF era constitucional. Esta resolución representó un hito para todo el país: el concreto derecho a decidir de las mujeres fue priorizado sobre un abstracto derecho a la vida, al tiempo que la votación favorable de ocho magistrados sobre 11 sentó jurisprudencia sobre el tema.

Como es de imaginar, el proceso estuvo acompañado de expresiones a favor y en contra. Mientras la jerarquía de la Iglesia católica profería amenazas de excomunión y salía a la calle con estandartes que representaban a la Virgen de Guadalupe cargando unos fetos y exclamando «¡Ya me mataron a un hijo! ¿Me van a matar más?», en una de las audiencias públicas un sacerdote dominico hablaba a favor de la despenalización. Mientras los abogados católicos amenazaban con la debacle moral, Jesús Zamora Pierce, ex-presidente de la Academia Mexicana de Derecho Penal, argumentaba públicamente por qué el aborto no puede ser considerado un delito. Mientras las fuerzas conservadoras hacían peregrinaciones, los intelectuales y los científicos del país manifestaban su apoyo con comunicados en la prensa¹⁵. Mientras las mujeres conservadoras rezaban en las iglesias, las feministas marchaban acompañadas de sindicalistas y estudiantes cantando «Quiten sus rosarios de mis ovarios».

La intervención de la Iglesia católica, aferrada a la cantinela de la defensa de la vida para atacar y amenazar a quienes no comparten sus creencias, fue impresionante. Richard Hare, un filósofo inglés que trabajó sobre las valoraciones morales desde la racionalidad, formuló una definición que

15. El Colegio de Bioética jugó un papel decisivo. Constituido por figuras de primer nivel (varios Premios Nacionales de Ciencia y miembros del Colegio Nacional), publicó un desplegado con una explicación de índole científica.

calza como un guante a los obispos católicos. Para Hare, el fanatismo es «la actitud de quien persigue la afirmación de los propios principios morales dejando que estos prevalezcan sobre los intereses reales de las personas de carne y hueso, al mismo tiempo que permanece indiferente frente a los enormes daños que su actuación ocasiona a millones de seres humanos»¹⁶.

En efecto, el Vaticano y sus seguidores insisten en afirmar sus principios morales por encima de la salud y la vida de millones de mujeres. Por suerte, las actitudes de los curas y las monjas de las organizaciones de base estuvieron lejos de esta postura. Sin negar que el aborto implica un conflicto ético, subrayan que este tipo de dilemas, cuando conciernen a los derechos de la persona que está llamada a resolverlos, deben de ser dejados a su autodeterminación. Varios sacerdotes jesuitas y dominicos, así como algunas monjas, distinguieron entre el carácter moral del aborto y su estatuto legal. Estas figuras excepcionales compartieron la sabiduría de quien fuera obispo auxiliar de Madrid, monseñor Alberto Iniesta: «Mi conciencia rechaza el aborto, pero mi conciencia no rechaza la posibilidad de que la ley no lo considere un delito»¹⁷.

La reforma ubicó a la Ciudad de México a la vanguardia de América Latina en el tratamiento penal del aborto, con argumentos que calan hondo en el imaginario colectivo y con una experiencia de organización ciudadana que puede ser llevada a otras latitudes ■

Más allá de los debates y las posturas, lo cierto es que la reforma ubicó a la Ciudad de México a la vanguardia de América Latina en el tratamiento penal del aborto, con argumentos que calan hondo en el imaginario colectivo y con una experiencia de organización ciudadana que puede ser llevada a otras latitudes. Vale la pena recordar que, aunque va-

rios elementos confluyeron hasta lograr la aprobación de la despenalización (el carácter liberal del DF, los cambios normativos anteriores a las leyes locales en la materia, las tendencias internacionales hacia la liberalización, etc.), fue fundamental el esfuerzo de las organizaciones feministas y de derechos humanos, intelectuales, científicos, artistas, jóvenes, académicos, analistas políticos y

16. *Moral Thinking, Its Level, Method, and Point*, Oxford University Press, Oxford, 1982.

17. En José Luis Ibáñez y García-Velasco: *La despenalización del aborto voluntario en el ocaso del siglo XX*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1992.

periodistas. Y en este sentido cabe destacar que la lucha feminista por la despenalización del aborto ha conformado esa «minoría consistente» de la que habla Serge Moscovici, quien subraya la importancia de un comportamiento consistente y la adopción de un estilo adecuado, junto al peso del prestigio, como factor de influencia eficaz¹⁸.

Para que el aborto fuera legislado desde una perspectiva progresista, fue crucial la victoria del PRD en la Ciudad de México y también la polarización postelectoral. La mayoría de la Coalición de Izquierdas en la Asamblea Legislativa del DF –integrada por el PRD, el PRI, Convergencia, el PT y Alternativa–, junto con la pertenencia al PRD del jefe de gobierno, fueron factores políticos decisivos para lograr estos cambios normativos. La Coalición de Izquierdas supo aprovechar la oportunidad política derivada de su amplia mayoría parlamentaria para impulsar un tema tan controvertido y, al mismo tiempo, subrayar un proyecto de nación en contraposición al proyecto panista. Además, el carácter integral de las reformas fue muy positivo, ya que permitió argumentar que las modificaciones no solo proponían la despenalización del aborto, sino también una amplia estrategia de prevención de embarazos no deseados y de prestación de servicios de salud sexual y reproductiva. Esto contribuyó a generar opiniones favorables en el debate público.

El marco jurídico del DF es, entonces, una referencia para seguir avanzando en el reconocimiento del aborto como un derecho reproductivo en el resto de los estados. La despenalización representa un paso más en el esfuerzo por disminuir la mortalidad materna provocada por el aborto inseguro y es imprescindible para contrarrestar la injusticia social que implica esta práctica. Además de ser un importante reconocimiento a la libertad reproductiva de las mujeres y sus derechos fundamentales, guarda concordancia con el carácter laico del Estado mexicano, que respeta la diversidad ideológica y reconoce la libertad de conciencia de las personas. Finalmente, se trata de una reforma congruente con la opinión de la sociedad mexicana, tal como reflejan diversas encuestas¹⁹.

18. Ese fue el sentido de los desplegados de apoyo que firmaron intelectuales, científicos y artistas de primera línea, con gran prestigio social. Ver S. Moscovici: *Psicología de las minorías activas*, Morata, Madrid, 1981.

19. Cfr. la encuesta realizada por María de las Heras: «DF: 72% de las mujeres apoya la despenalización del aborto» en *Milenio Diario*, 20/3/2007 y Encuesta de Reforma: Aborto, «Avalan despenalización» en *Reforma*, 20/3/2007, p. 5.

No obstante la descarada presión de la jerarquía católica, e incluso de Joseph Ratzinger, la apropiación de la ley, la prestación del servicio por parte de las instituciones de salud y la decisión de las mujeres de ejercer su derecho a elegir implican un signo de maravillosa vitalidad democrática. ☒

Bibliografía

- De la Barrera, Luis: *El delito de aborto. Una careta de buena conciencia*, Miguel Ángel Porrúa / Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1991.
GIRE: *Leyes del aborto en México*, hoja informativa, México, noviembre de 2003.
GIRE: *Leyes sobre el aborto. Los avances en la Ciudad de México*, hoja informativa, México, junio de 2004.
Monsiváis, Carlos: «De cómo un día amaneció Pro Vida con la novedad de vivir en una sociedad laica» en *Debate Feminista* N° 3, 9/1991.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Enero-Febrero de 2008

México

N° 153

SEGURIDAD EN MÉXICO

SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: Política criminal y sistema penal en México, **Miguel Ángel Ruíz Torres** y **Elena Azaola**. Información confiable: Los problemas de la información estadística. Militarización y seguridad, **Arturo Arango Durán**. Democracia sin Estado de Derecho. El Ministerio Público en México, **Azul Aguiar**. Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **Ernesto Cárdenas Villarelo**. La pena de muerte: un canto de sirena en México, **Gastón Julián Enríquez Fuentes**. CUERPOS POLICÍACOS: Nuestra policía ideal, **Gustavo Fondevila**. Consideraciones sobre la relevancia de la Secretaría de Función Pública en la construcción de seguridad pública y procuración de justicia penal a nivel federal, **Julián Jesús Gudiño Galindo**. SEGURIDAD Y MILITARIZACIÓN: La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina, **Arturo Alvarado M.** Las consecuencias silenciosas de la política de la seguridad pública en México, **Brisa Maya Solís**. CULTURA POLÍTICA: Gestión pública y moral política, **Juan Mora Heredia** y **Raúl Rodríguez Guillén**. ASUNTOS LABORALES: La reforma laboral de la STPS, **Octavio Lóyzaga de la Cueva**. CAMPO: Crisis y soberanía alimentaria: vía campesina y el tiempo de una idea, **Luis Hernández Navarro** y **Annette Aurélie Desmarais**. CONFLICTOS SOCIALES: NOTA TEÓRICA: H. Max Gluckman, las teorías antropológicas sobre el conflicto y la escuela de Manchester, **Luis A. Berrucos**. RESEÑAS: El ataque contra la razón, **Jeanine Wuest**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.

La crisis de seguridad en México

La inseguridad constituye uno de los grandes problemas de México. Se manifiesta en dos formas: la inseguridad que vive la población, afectada por el aumento de los delitos, y el auge del narcotráfico, que se explica por la incorporación de México a la ruta de la cocaína proveniente de Colombia con destino a Estados Unidos. Esto se manifiesta diariamente en una creciente violencia, concentrada en los enfrentamientos entre organizaciones criminales y entre estas y las fuerzas de seguridad. El artículo argumenta que, aunque no puede hablarse de México como un «Estado fallido», las estructuras de seguridad, inteligencia y justicia se encuentran sobrepasadas y corrompidas, y es necesario encarar prontamente su reforma si se quiere enfrentar el problema.

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros.

Presidente Felipe Calderón, 27 de febrero de 2009

Raúl Benítez Manaut: investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y presidente de la ONG Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC. Es autor de libros y artículos sobre conflictos armados, seguridad nacional y Fuerzas Armadas en México, y sobre seguridad hemisférica y relaciones México-Estados Unidos. Correo electrónico: <manaut@servidor.unam.mx>.

Palabras claves: inseguridad, narcotráfico, frontera, Estados Unidos, México.

■ ¿Estado fallido?

Desde fines de 2008, han comenzado a difundirse afirmaciones de académicos, militares estadounidenses e incluso de la CIA indicando que México es un «Estado fallido», fracasado, al borde del caos. En todos los casos, se da a entender que el gobierno pierde el control de la situación, las mafias del crimen organizado se apoderan del Estado a través de la corrupción y la población se siente cada vez más desprotegida, pierde la confianza en la justicia, la policía y los gobernantes y recurre a la autoprotección.

En realidad, estas percepciones se explican por el incremento desmesurado de las ejecuciones por parte de los narcotraficantes, que superaron las 6.000 en 2008, así como por la reaparición trágica de los secuestros de alto impacto, dos de las cuales afectaron profundamente el sentimiento de los mexicanos: el de Fernando Martí, un joven de 14 años secuestrado y asesinado cuyo padre, el empresario Alejandro Martí, creó una organización civil de lucha contra la inseguridad; y el de Silvia Vargas, de 18 años, también secuestrada y asesinada, hija del empresario Nelson Vargas. A esto se suman los escándalos provocados por las capturas por narcocorrupción de algunos de los máximos responsables de combatir el crimen organizado de la Procuraduría General de la República (PGR), la Interpol México y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), además de los asesinatos de ciudadanos extranjeros para robarles el dinero tras su ingreso al país.

En general, los analistas mexicanos coinciden en que México no es un Estado fracasado, aunque algunas de sus instituciones sí lo son. Básicamente, las encargadas de la seguridad pública y del combate contra el crimen organizado. El último recurso de un Estado ante una situación de esta gravedad, recurrir a las fuerzas militares, ya comenzó a llevarse a la práctica. Se podría afirmar, entonces, que se trata de un Estado solo parcialmente fallido, en la medida en que el fracaso se concentra en las estructuras de seguridad, inteligencia, policiales y de justicia para combatir el narcotráfico.

■ La inseguridad contra la democracia

Una de las razones que explican esta grave situación es que la transición a la democracia en México, desde fines de los 80 hasta inicios de los 90, no contempló como parte de la reforma del Estado la transformación de los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia. Hoy ese déficit se refleja en la crisis de seguridad, que afecta a la democracia en la medida en que ya

golpea la gobernabilidad y estabilidad social y política. El crimen organizado, que antes era un poder paralelo y oculto, ha ampliado su radio de acción, con una descarada lucha de poder entre los carteles, y se ha lanzado a la ofensiva contra el Estado y la sociedad.

La inseguridad se vive con distinta intensidad según el estado y el grupo social al que se pertenezca. Los graves problemas socioeconómicos que arrastra el país repercuten en la seguridad y la gobernabilidad: por ejemplo, la emigración masiva de población hacia Estados Unidos incluye la trata de personas, una actividad de crimen organizado que, a su vez, repercute en las violaciones de los derechos humanos de los migrantes. Al mismo tiempo, crece la transnacionalización del crimen, por ejemplo el tráfico de armas desde EEUU o la emergencia del fenómeno de las maras, que provienen de América Central y California¹.

La transición a la democracia generó cambios de distinta profundidad en las estructuras del Estado. En el caso de la seguridad, la defensa y la justicia, hay notables inconsistencias, contradicciones e incluso elementos que impiden la reforma de ciertas estructuras. No es posible, por ejemplo, guardar en la gaveta de pendientes la reforma de los sistemas de justicia, más allá de las reformas legales implementadas. Tampoco se ha avanzado en la reforma de las estructuras de defensa (ninguna fuerza política ha incluido este tema en su agenda) ni en la profesionalización de los servicios de inteligencia (se afirma que no están adoctrinados y entrenados para combatir el crimen organizado²). Asimismo, persiste la herencia de un pasado caciquil y semifeudal de muchas estructuras de poder, principalmente en las zonas rurales, pero también, por ejemplo, en los sindicatos. Finalmente, hay que mencionar la

Una de las razones que explican esta grave situación es que la transición a la democracia en México, desde fines de los 80 hasta inicios de los 90, no contempló como parte de la reforma del Estado la transformación de los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia ■

1. En 2005 se estimaba que existían en Centroamérica más de 70.000 pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales calculan que las pandillas agrupadas como maras suman 4.000, y que este fenómeno de «imitación» se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a su condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México. Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría: «Desmystifying the Maras» en *Americas Quarterly* vol. 1 N° 2, 2007, pp. 62-71.

2. V. Cisen. *20 años de historia: testimonios*, Secretaría de Gobernación, México, febrero de 2009.

reforma de las estructuras policiales. Hoy coexisten en México más de 1.600 corporaciones policiales (federales, estatales y municipales) bajo un sistema legal que genera atomización, falta de profesionalidad y corrupción. Todo esto, por supuesto, facilita su penetración por parte de las fuerzas del crimen organizado. En otras palabras, hay democracia, pero su calidad es precaria.

Por ello, la gobernabilidad democrática en México es débil y el crimen organizado tiene una alta capacidad de penetración en las estructuras gubernamentales a través de la corrupción. Este fenómeno se produce en el poder político –federal, estatal y local– y, en menor medida, en las Fuerzas Armadas y en los servicios de inteligencia. La pregunta clave en esta etapa de transición es: ¿cómo construir instituciones para garantizar el Estado de derecho, fortalecer y profesionalizar a los organismos de seguridad y lograr una gobernabilidad sustentable?

■ El rol de EEUU en la seguridad mexicana

Uno de los principales elementos que define la política de seguridad de México es la situación creada tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En la década de 1990, la relación México-EEUU pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la Posguerra Fría, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el motor de ese ajuste³. A partir de los atentados, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México en forma directa. En la confusión reinante en los momentos posteriores a los ataques, se especuló con que los terroristas habían ingresado por las fronteras terrestres de Canadá o de México. En forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países del mundo, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. Sin embargo, por su condición de vecino, fue, junto con Canadá, uno de los primeros países en ser requeridos para cooperar contra el terrorismo.

La estrategia estadounidense abarcó dos frentes: la protección de la patria (*homeland security*) y la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*preemptive action*)⁴. Para el primer punto, la colaboración de México y Canadá

3. Stephen Clarkson: *Does North America Exist? Governing the Continent after Nafta and 9/11*, University of Toronto Press, Toronto, 2008, p. 369.

4. John Ikenberry: «Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multipolarismo» en Joe S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.): *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros / Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006.

era vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes, con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002⁵. En México, no se produjeron grandes cuestionamientos al nuevo esquema de seguridad firmado con EEUU. Por el contrario, las críticas se concentraron en la política internacional estadounidense: México no respaldó el esfuerzo diplomático de Washington para involucrar a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de fricción entre ambos gobiernos.

En otras palabras, el gobierno de México, en las relaciones con su vecino del Norte, dividió la labor de sus secretarios de Estado. Desde el 11 de septiembre, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General y los sistemas de inteligencia desarrollaron una fuerte cooperación con sus contrapartes estadounidenses. Pero al mismo tiempo se produjo una notable diferencia –y hasta una tensión abierta– con la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo de EEUU y al esfuerzo por derrocar a Saddam Hussein en Iraq; tampoco se vio con agrado la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002⁶.

Esta aparente contradicción en las políticas de México ante EEUU fue resultado de un debate en el seno de las elites mexicanas, divididas a grandes rasgos en dos sectores: los nacionalistas y los globalistas. Los primeros están a favor de una mayor independencia respecto de EEUU, mientras que los segundos se muestran proclives a impulsar cualquier iniciativa de cooperación internacional y defienden un estrechamiento de las relaciones con Washington. Esta tensión se refleja en varios puntos. Por ejemplo, los nacionalistas se oponen a la salida de tropas al exterior, mientras que los globalistas apoyan la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz y acciones cooperativas de

En México, no se produjeron grandes cuestionamientos al nuevo esquema de seguridad firmado con EEUU. Las críticas se concentraron en la política internacional estadounidense: México no respaldó el esfuerzo diplomático de Washington para involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo ■

5. Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa: «Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN al Aspan» en *Frontera Norte* N° 35, 1-6/2006, p. 7.

6. Abelardo Rodríguez: *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, Taurus, México, 2008, p. 249.

seguridad hemisférica. En este caso, las Fuerzas Armadas parecen más proclives a mantener una distancia en relación con EEUU y la ONU⁷.

Así, el principal acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre ambos países se centra en el intercambio de inteligencia, entrenamiento de policías –y, en menor medida, militares– y refuerzo del sistema de justicia en México. Si bien estos programas comenzaron a implementarse gradualmente desde la década de 1990, cuando se conformó un Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), dieron un salto importante tras los ataques del 11 de septiembre. Poco después de los atentados, como ya se señaló, se firmaron los acuerdos de fronteras inteligentes. En 2005, estos acuerdos se institucionalizaron mediante la creación de la Alianza por la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte, y luego se consolidaron con el diseño y la implementación de la Iniciativa Mérida, en 2008.

■ El alimento de los carteles: las armas

En México –como en EEUU, Colombia y algunos países de Oriente Medio y África– hay una cantidad de armas en manos de la población totalmente fuera de control. Esta amplia disponibilidad de armas se explica en buena medida por la legislación estadounidense, que permite la venta libre. Estas armas son el alimento principal tanto del crimen común como del crimen organizado y conforman un enorme mercado negro, que se nutre también de armas provenientes de Guatemala –donde su comercio es legal– y otros países de Centroamérica⁸.

El control de las armas en México, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), es muy deficiente.

La Secretaría de la Defensa ha informado que desde 1972 a la fecha se ha registrado un total de 2.824.231 armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Sin embargo, según estimaciones de la prestigiada publicación *Small Arms Survey*, en México existían entre 3,5 y 16,5 millones de armas en 2004.⁹

7. Las elites políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) son consideradas más nacionalistas, mientras que las del Partido Acción Nacional (PAN) son más globalistas, aunque en el seno de los partidos políticos estas posiciones no son homogéneas. Lo que sí parece claro es que, en el gobierno actual, el Poder Ejecutivo actúa de manera más globalista y el Legislativo de forma nacionalista. Un equilibrio catastrófico similar se observa en algunos estados.

8. Según una investigación de la Fundación Arias para la Paz, en Guatemala hay más de medio millón de armas ilegales. En El Salvador, la cifra asciende a 224.600 armas ilegales, frente a 147.581 registradas. En Honduras existen más de 400.000 armas de fuego sin registrar y 88.337 registradas.

9. Georgina Sánchez: «Las armas en México: en la cúspide de un volcán» en Pablo Dreyfus et al.: *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), San José de Costa Rica, 2007, p. 226.

El comercio ilegal de armas se explica por la facilidad para cruzar ambas fronteras –la de México-EEUU y la de México-Guatemala–, por la ausencia de un control efectivo del comercio de armas en el sur de EEUU y por el gran negocio que realizan los comerciantes guatemaltecos. En EEUU, organizaciones de enorme peso, como la Asociación Nacional del Rifle, consiguieron que el gobierno estadounidense boicoteara una iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras¹⁰. De esta manera, lo ilícito se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y aparece como un elemento importante para las economías, debilitando al Estado y fortaleciendo poderes clandestinos y mafiosos¹¹. Como veremos a continuación, el tráfico de armas alimenta y garantiza la supervivencia de los dos principales fenómenos de seguridad nacional que afectan a México: la inseguridad pública y el narcotráfico.

El tráfico de armas alimenta y garantiza la supervivencia de los dos principales fenómenos de seguridad nacional que afectan a México: la inseguridad pública y el narcotráfico ■

■ **La guerra contra la población: la inseguridad pública**

El crimen común es la principal amenaza que la población mexicana siente en carne propia, en todos los estratos sociales. Las fuerzas de seguridad no logran reducir los índices de delito. Los cuerpos policiales son acosados por los políticos que los conducen y les exigen eficiencia; por la población, que exige el fin de la corrupción, y por los carteles, que los buscan para que trabajen para ellos. Todo esto ha generado una realidad dramática que ha hecho que los militares comiencen a encargarse del trabajo de la policía. A inicios de 2009, casi la mitad de los cuerpos policiales estatales eran conducidos por militares, sin que ello haya demostrado una mayor eficiencia en la reducción del delito¹².

Uno de los principales debates relacionados con el combate contra el delito y la inseguridad pública gira en torno de la participación de los militares. A diferencia de lo que ocurre con la policía, la población tiene una elevada

10. Peter Andreas y Ethan Nadelmann: *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, Nueva York, 2006, p. 7.

11. Moisés Naím: *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Anchor Books, Nueva York, 2006.

12. Jéscica Zermeño: «Optan estados por mando militar» en *Reforma*, *Enfoque* N° 775, 15/2/2009.

confianza en las Fuerzas Armadas. Después de las universidades, son las instituciones que generan más confianza en México¹³.

La dispersión de las fuerzas de seguridad es clara. Según el actual secretario de Seguridad Pública, hoy existen en México 1.661 corporaciones policiales¹⁴. En 2008 existían casi 340.000 policías distribuidos entre policías municipales, estatales y federales¹⁵. De ellos, muchos son militares. Cuando se inició el gobierno de Vicente Fox, en 2000, casi la mitad de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), estaba conformada por militares. Evidentemente, no había ninguna confianza en los policías civiles¹⁶. De igual manera, al crearse la Policía Federal Preventiva (PFP), en 1998, su base fueron las Fuerzas Armadas¹⁷. Una importante reforma policial implementada durante el gobierno de Fox fue la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Cuando se inició el proceso, el principal problema fue enfrentar la corrupción: en 2001, 7,61% de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en 2002, 3,64%; en 2003, 6,56%; en 2004 y 2005 ya se había erradicado a los policías de la AFI que tenían cargos penales¹⁸.

En México, los delitos se dividen entre el fuero común y el federal. En el primer fuero se incluyen aquellos que afectan habitualmente a la población: robo, homicidio, violación, secuestro y fraude. En total, suman más de 90% de la actividad delincinencial. El resto corresponde al crimen organizado.

Junto con la creciente participación de militares, el debate sobre la inseguridad está dominado por las estrategias de mano dura. Sin embargo, la mayoría de los análisis coincide en que la mano dura no constituye una solución efectiva al crimen común y en que la clave pasa más bien por buscar estrategias de acercamiento comunitario, lograr más profesionalidad y honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía¹⁹. El problema en México es

13. V. la Consulta Mitofsky: «Índice de confianza en instituciones», México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta, sobre 10, las universidades reciben 8 de confianza, el ejército 79 y la Iglesia 78.

14. Genaro García Luna: *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, edición del autor, México, 2006.

15. Sergio Aguayo Quezada: *México. Todo en cifras*, Aguilar, México, 2009.

16. Los militares en la PJF eran 1.094 en el año 2000. G. García Luna: ob. cit., p. 53.

17. La Brigada Militar (militares de la Sedena destacados en la PFP) fue la que ingresó en la UNAM el 6 de febrero de 2000 para disolver la huelga estudiantil que se prolongaba por nueve meses. Esta fue la primera acción operativa de la PFP.

18. G. García Luna: ob. cit., pp. 78-80.

19. Jorge Tello Peón: «La seguridad pública en México: síntesis social», Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, febrero de 2009.

Cuadro

Principales delitos cometidos en el fuero común

Año	Total	Robo	Homicidio	Violación	Secuestro	Fraude
1997	1.490.923	582.740	35.341	11.664	n.d.	43.929
1998	1.375.635	593.281	34.444	11.315	n.d.	50.165
1999	1.390.467	563.941	33.242	11.492	n.d.	47.258
2000	1.338.473	509.729	31.669	13.264	591	48.133
2001	1.438.335	535.964	31.185	12.971	505	52.361
2002	1.442.226	514.551	29.140	14.373	433	60.122
2003	1.436.669	515.122	28.330	13.996	413	61.970
2004	1.424.321	514.922	26.530	13.650	323	59.956
2005	1.415.681	515.916	25.780	13.550	325	56.822
2006	1.471.101	545.232	27.551	13.894	595	58.084
2007	1.578.680	606.693	28.877	14.300	596	59.905
2008	771.902	303.592	15.671	6.594	314	27.221

Fuente: elaboración del autor sobre la base del *Segundo Informe Presidencial*, anexo estadístico, disponible en <http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf>.

que la mano dura se identifica con el empleo de las Fuerzas Armadas, con la impunidad y con posibles violaciones a los derechos humanos²⁰.

Así, el debate sobre qué tipo de policía se requiere para enfrentar las distintas modalidades de crimen incluye la necesidad de una policía de proximidad con la población, orientada a atacar el crimen común, y una policía militarizada (o el empleo directo de los militares por la ausencia de policías profesionales) para combatir al crimen organizado. El problema es que se recurre a una estrategia de militarización sin distinción del tipo de delito.

■ La guerra contra el Estado: el narcotráfico

Así como el crimen común constituye la principal amenaza a la población, el narcotráfico es la principal amenaza al Estado. Ello se debe a una sencilla razón: el crimen organizado le disputa al Estado espacios de poder y el ejercicio legítimo de la fuerza y está construyendo un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial.

Desde la década de 1930, cuando se consolidó el régimen de la Revolución, una característica del Estado mexicano y de las Fuerzas Armadas fue el

20. Marcelo Bergman: «Impunidad policial» en *Reforma*, suplemento Ciudad, 2/2/2009.

desarme de los grupos alzados en armas, locales y estatales, en un proceso de desfeudalización del ejercicio de la violencia. Hoy, por primera vez, comienzan a verse los primeros signos de refeudalización, en manos de los siete principales carteles de la droga que operan en el país.

Esto ha convertido al narcotráfico en la principal amenaza a la democracia y la gobernabilidad. A inicios de 2009, el Instituto Federal Electoral (IFE) publicó un Mapa de Zonas Rojas para el proceso electoral de julio de este año. El mapa indica que en 70% de los 300 distritos electorales existen riesgos para la realización de un proceso electoral pacífico. Este mapa de peligro electoral coincide con los mapas de la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) acerca de los municipios con más incidencia de violencia. De acuerdo con

Pero lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue la incorporación del país a las rutas de tráfico de cocaína proveniente de los Andes ■

esta dependencia, de 2.454 municipios, 353 son extremadamente inseguros, con muy poca presencia de las fuerzas de seguridad²¹.

El narcotráfico es un fenómeno con una larga historia en México en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola²². Pero lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto,

con creciente repercusión social, fue la incorporación del país a las rutas de tráfico de cocaína proveniente de los Andes. Aunque el inicio de este proceso data de la década de 1970, fue a partir de los años 90, con el desmantelamiento de los grandes carteles colombianos de Medellín y Cali, cuando comenzaron a consolidarse las organizaciones narcos mexicanas como factores de poder real en el país²³.

Estas verdaderas empresas transnacionales lograron construir emporios del comercio de cocaína que se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marinos y terrestres, y se consume en EEUU. A fines del gobierno de Fox, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora,

21. Benito Jiménez: «Detalla el IFE 300 municipios inseguros» y Luis Brito: «Alarman a la ssp 353 alcaldías» en *Reforma*, México, 8/2/2009, p. 6.

22. Luis Astorga: «México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo» en René Jiménez Ornelas (coord.): *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, UNAM, México, 2006, p. 115.

23. Sergio García Ramírez: *Delincuencia organizada*, Porrúa / Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

sostuvo que no hay zona del país libre del crimen organizado. Según Medina Mora, el negocio llega a los 8.500 millones de dólares –aproximadamente 1% del PIB mexicano– y tiene a la corrupción policial como uno de sus principales elementos. Medina Mora afirmó que en Michoacán, Nuevo Laredo y Baja California los cuerpos policíacos locales estaban, hacia 2006, totalmente penetrados por el narcotráfico²⁴. Para el funcionario, la dimensión que ha adquirido el fenómeno lo convierte en un grave problema de seguridad nacional debido a la forma en que erosiona el Estado²⁵.

Así, si las estructuras municipales y estatales están colapsadas, entonces solo queda el gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente todo el gabinete de seguridad. Constitucionalmente, esta labor corresponde a la PGR. Sin embargo, debido al crecimiento del delito, hoy participan también en forma directa siete dependencias federales: la Sedena; la Secretaría de Marina, para interceptar los cargamentos trasladados por el Pacífico; la SSP, tanto sus unidades de inteligencia como la PFP y el Sistema Federal Penitenciario; la Secretaría de Salud, para el combate contra las adicciones y el consumo; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente para el combate contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria; y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En la actualidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores también es clave, pues es la encargada de la administración de los recursos de la Iniciativa Mérida²⁶.

Por otro lado, casi 80% de las estructuras de la PGR se dedican al combate contra el narcotráfico. Entre las más importantes se encuentran la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (la principal institución que realiza inteligencia en la PGR) y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas²⁷. En el caso de las Fuerzas Armadas,

24. «Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública» en *Emequis* N° 36, 9/10/2006.

25. *Ibid.*, p. 30.

26. El gobierno federal tiene 18 Secretarías de Estado, de las cuales siete dedican importantes esfuerzos al combate al narcotráfico, lo que efectivamente permite considerarlo un problema de seguridad nacional.

27. Sergio Aguayo: *Almanaque mexicano 2007*, Aguilar, México, 2007, p. 134.

de sus casi 250.000 hombres, unos 40.000 realizan labores contra el narcotráfico de forma permanente²⁸.

El enorme esfuerzo que las estructuras del Estado dedican al combate contra el narcotráfico se explica, como ya se señaló, por la expansión de esta actividad en los últimos años. Su crecimiento y sus efectos cada vez más violentos tienen varias causas, como el incremento del consumo en EEUU y el ingreso de México en la ruta de la droga proveniente de Colombia. También resulta clave la guerra sin precedentes entre los carteles por el control de las plazas: las ciudades en las que se almacena la droga y las carreteras que conectan el norte del país con los puntos de ingreso, las costas y las fronteras con Guatemala y Belice. El control de estas plazas ha desatado la guerra actual. En 2005, los asesinatos entre bandas rivales de narcotraficantes y miembros de corporaciones policiales fueron 1.543. En 2006, la cifra ascendió a casi 1.600²⁹, y en 2007, a 2.275³⁰. En 2008, el número llegó a 6.300³¹. Los puntos más importantes para la entrada de la cocaína proveniente de Colombia son las costas del Pacífico sur, en Oaxaca y Guerrero, y la península de Yucatán y Veracruz, para la droga proveniente de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala.

La PGR registraba para 2005 siete grandes carteles: Tijuana, del Golfo, Juárez, Sinaloa, Pacífico, Oaxaca y del Milenio³². Hacia 2008 se consolidó un nuevo cartel, desprendimiento del cartel del Golfo, llamado «La Familia», extremadamente sanguinario, que incluso ha realizado atentados contra la población³³. El poder de los carteles se distribuye de la siguiente manera: el cartel de Tijuana (encabezado por la familia Arellano Félix) controla la distribución hacia el gran mercado de cocaína de California. El cartel del Golfo controla la ruta que se origina en Petén (Guatemala), Tabasco, Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas y la exportación hacia el sureste de Texas. La llamada «federación de carteles» se ubica en Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango,

28. Información propia, obtenida de entrevistas con militares. Esta representaría casi 30% de su capacidad operativa total (del personal destacado en regiones y zonas militares, aéreas y navales).

29. Stratfor Global Intelligence: «Drug Cartels: The Growing Violence in México», Stratfor, Austin, 2006.

30. *Anuario 2007*, Diario *Reforma*, México, 7/1/2008, p. 12.

31. *Reforma*, México, 10/1/2009, p. 1.

32. S. Aguayo: *Almanaque mexicano 2007*, cit., p. 135.

33. Este cartel lanzó granadas en la plaza cívica de la ciudad de Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, en la celebración de la fiesta de la independencia.

Nayarit y Quintana Roo (son dos grandes carteles de Sinaloa, también conocidos como los carteles del Pacífico, repartidos en los dominios del legendario Chapo Guzmán y la familia Beltrán Leyva). Los territorios en disputa se ubican en Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz, donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes carteles. Las distintas fuentes de información coinciden en que el cartel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Fox. La Familia fue un desprendimiento de este cartel, para penetrar hacia el Pacífico, lo que explica los altos niveles de violencia registrados en el estado de Tamaulipas, principalmente en las ciudades fronterizas de Reynosa y Matamoros. Uno de los cuestionamientos a la estrategia de guerra del presidente Calderón es que, a pesar de la gran cantidad de detenidos, los carteles del narcotráfico parecen aumentar sus actividades y capacidad de fuego, en vez de ser reducidos. En el actual gobierno, entre el 1º de diciembre de 2006 y el 24 de febrero de 2009, fueron detenidas 60.903 personas por cargos de narcotráfico. Entre ellas, 6.651 pertenecen al cartel de los Arellano Félix en Baja California; 9.959 al cartel de los Carrillo Fuentes (Tamaulipas y Chihuahua); 14.627 al cartel del Pacífico de Sinaloa, Jalisco y Durango; y 10.566 al cartel del Golfo³⁴.

El narcotráfico ha causado una especie de estado de terror en el que tanto la acción de los carteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. El gobierno federal necesita recuperar el control de ciudades ocupadas por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en 2005, Tijuana en 2007, Reynosa en 2006, y controlar la creciente presencia del narcotráfico en la ciudad de Monterrey, significativa por ser uno de los polos de desarrollo industrial más importantes del país. La Ciudad de México no presenta, hasta el momento, expresiones generalizadas de violencia de este tipo, aunque se estima que, por la guerra desatada en ciudades cercanas, podría ser utilizada como refugio.

Otro factor sobresaliente, que ayuda a explicar la coyuntura de violencia

que se vive en México, es la incorporación de prácticas de sicariato propias de Colombia o Guatemala. Ex-militares guatemaltecos, que fueron miembros de

Otro factor que ayuda a explicar la coyuntura de violencia que se vive en México es la incorporación de prácticas de sicariato propias de Colombia o Guatemala ■

34. Fuentes oficiales de la pgr, en *Milenio*, 28/2/2009, p. 24. No se aclara a qué agrupación pertenecen los restantes 19.100 detenidos.

las unidades especiales del ejército de ese país, ex-kaibiles³⁵, podrían estar entrenando a los sicarios de los diferentes carteles. De igual manera, ex-integrantes del ejército mexicano, conocidos como «zetas», trabajan para entrenar y realizar las acciones militares más importantes de los carteles.

Como ya se señaló, una de las estrategias del gobierno federal consiste en realizar operativos en los que principalmente se despliegan fuerzas militares. Durante el gobierno de Fox, el más importante esfuerzo fue el operativo «México Seguro», iniciado el 11 de junio de 2005 en Nuevo Laredo, para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los carteles, se encontró a 44 personas secuestradas que eran retenidas ilegalmente por policías municipales³⁶. Sin embargo, el operativo México Seguro fue cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue y solo puede destinar fuerzas de manera temporal; como debe retirarlas después de un tiempo, los carteles recuperan luego el control del lugar³⁷. En cualquier caso, este operativo fue un preámbulo al incremento de la presencia militar durante el gobierno de Felipe Calderón.

■ Conclusiones

En América Latina, el debate sobre la seguridad ha pasado de las tradicionales amenazas estatales a las nuevas amenazas. Esto no quiere decir que los gobiernos hayan excluido de sus agendas el conflicto interestatal, sino que se considera que estas nuevas amenazas son hoy las principales fuentes de desestabilización y debilitamiento de las jóvenes democracias de la región. Así, la agenda de seguridad mexicana incluye nuevos temas y también percepciones distintas acerca de cómo enfrentar las nuevas amenazas. Dos temas nuevos son el terrorismo y la migración, introducidos por presión de EEUU, principalmente después del 11 de septiembre.

En el caso de la migración, EEUU reconoce su propia vulnerabilidad y la porosidad de las fronteras y por ello apuesta a reforzar el control de los migrantes,

35. Los kaibiles son unidades de elite del ejército de Guatemala entrenadas en operaciones especializadas y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos, tras quedarse sin trabajo, pasaron a transmitir sus «conocimientos» a los carteles mexicanos de la droga. También en Guatemala se habla de que el cartel del Golfo está teniendo cada vez más presencia en ese país.

36. Laurie Freeman: «State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs», The Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, DC, 2006.

37. Javier Cabrera: «Cuestionan la efectividad del México Seguro» en *El Universal*, 28/5/2006.

lo que en México se interpreta como un agravio a su soberanía. Desde siempre, la migración ha estado vinculada a la seguridad nacional en todos los países, tanto para favorecer el ingreso (como ocurrió en EEUU durante el siglo XIX y la primera mitad del XX) como para contenerla (tendencia presente desde los 80). La cuestión de la frontera es parte esencial del fenómeno de la migración³⁸.

En el contexto de la seguridad regional, entonces, hay que distinguir dos lugares: el de los países exportadores y de tránsito (de drogas y personas) y el de los países consumidores y receptores. Desde la década de 1980, EEUU reconoce la vulnerabilidad de sus fronteras terrestres, principalmente la frontera Sur. Pero para México su frontera Sur también es un asunto de seguridad nacional, por las guerras civiles que tuvieron lugar en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En la década de 1990, una vez pacificados esos países, la problemática de seguridad se enfoca en el aumento del tráfico de personas, armas y drogas. Las maras aprovechan esta debilidad y convierten la delincuencia asociada a sus estructuras en una amenaza transnacional. El problema es que se construyen vínculos de seguridad que afectan a las personas más vulnerables, que solo buscan sobrevivir, y se criminaliza la condición de migrante (en EEUU e incluso en México). En ocasiones, los migrantes se vinculan con los narcotraficantes, por ejemplo para transportar la droga a modo de pago para facilitarles el cruce. Esto se da tanto en la frontera México-Guatemala como en la de México-EEUU.

El tráfico ilegal de migrantes y drogas ha crecido. El jefe del Comando Sur de EEUU sostuvo que el corredor Andes-Centroamérica-México constituye la principal fuente de alimentación de este problema y que solo las instancias cooperativas –como el centro de inteligencia instalado en Kew West, con representantes de casi todos los países de la región– podrá ayudar a enfrentarlo³⁹.

La agenda de seguridad mexicana incluye nuevos temas y también percepciones distintas acerca de cómo enfrentar las nuevas amenazas. Dos temas nuevos son el terrorismo y la migración, introducidos por presión de EEUU, principalmente después del 11 de septiembre ■

38. Olivia Ruiz: «Migration and Borders. Present and Future Challenges» en *Latin American Perspectives* vol. 33 N° 2, 2006, pp. 46-55.

39. Adm. Jim Stravridis: «We're All in this Together» en *Americas Quarterly* vol. 1 N° 2, 2007, pp. 42-43.

La corrupción gubernamental de los responsables de la seguridad de México es uno de los factores que impiden el éxito de las estrategias del gobierno. A pesar de los intentos de reforma y control, no se ha logrado evitar este flagelo en instituciones como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas, la PFP, los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas y la PGR. La corrupción es histórica. En la frontera participan, como socios estratégicos, los funcionarios guatemaltecos. El fenómeno se presenta en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países. De igual manera, la corrupción campea en la frontera de México con Belice, que tiene solo dos puntos de cruce legales y más de 15 ilegales. Debido a la corrupción, muchos de los compromisos firmados entre los gobiernos carecen de efectividad.

Las nuevas amenazas a la seguridad de México representan un grave riesgo para la gobernabilidad y la democracia. Por la debilidad de las estructuras institucionales, es cada vez más frecuente emplear a las Fuerzas Armadas para enfrentar estos retos. Esto es evidente en el combate contra la delincuencia, el narcotráfico, los desastres naturales y hasta los problemas ambientales. Ello obstaculiza la evolución «normal» de las estructuras civiles del Estado y prolonga el poder político de los militares. Las Fuerzas Armadas mexicanas contrastan con las de la gran mayoría de los países del hemisferio debido a la ausencia de una reforma democrática⁴⁰. Por ello, la reforma del Estado debería incluir un esfuerzo para profesionalizar y dotar de recursos a los cuerpos policiales, las estructuras de inteligencia, los sistemas de justicia y de prevención civil, de modo que las fuerzas militares sean solo un recurso de última instancia.

En el caso de la cooperación con EEUU, la Iniciativa Mérida podría implicar un cambio muy importante en la guerra contra el crimen organizado, en particular contra el narcotráfico, en la medida en que la participación estadounidense en el equipamiento de las Fuerzas Armadas mexicanas puede ayudar a superar los recelos históricos. La influencia externa podría catalizar un proceso de modernización militar. Sin embargo, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en equipo y entrenamiento –y quizá también prerrogativas– podría debilitar el proceso de reforma y afectar las relaciones cívico-militares en México.

40. Marcos Pablo Moloeznik: «Seguridad nacional y seguridad pública: la reforma militar como asignatura pendiente en México», ponencia presentada en el seminario «México: La seguridad nacional en la encrucijada», El Colegio de México, México, 25-26 de septiembre de 2007.

Todavía es prematuro para saber si el gobierno de Barack Obama modificará la relación con México en materia de seguridad y defensa. El flamante presidente estadounidense ha mostrado interés en México, pero no ha emitido, hasta el momento, señales de cambios significativos. La Iniciativa Mérida sigue su curso tal cual se había planificado a fines del mandato de George W. Bush, con el aporte de 400 millones de dólares en 2008 y 300 millones en 2009. Estos fondos se destinan a equipo militar, *software* y entrenamiento. El plan no incluye el ingreso de tropas a México. Lo que sí se observa en la relación con EEUU es una menor presión para la cooperación en la guerra al terrorismo y un énfasis mayor en la cuestión del tráfico de armas (su control en el sur de EEUU), migración (fuente habitual de conflictos bilaterales) y control de la frontera y el narcotráfico. Debido a la actual crisis económica, se habla también de una crisis del TLCAN y de posibles repercusiones negativas en la relación bilateral⁴¹. Pero aún es pronto para afirmar si habrá cambios significativos. ☐

41. Ver el excelente documento del Woodrow Wilson Center, Instituto de México: «The United States and México: Towards a Strategic Partnership. A Report of Four Working Groups on us-Mexico Relations», Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2009.

Desigualdad y política social en México

México es uno de los países más desiguales de América Latina. Aunque en los últimos años se registraron algunas mejoras en la distribución del ingreso, relacionadas sobre todo con las remesas y la diversificación de actividades en el medio rural, la situación sigue siendo crítica. La desigualdad en México es un fenómeno complejo y multifuncional, que se relaciona y se retroalimenta con la discriminación étnica, de género y de lugar de residencia. Tras elaborar un diagnóstico del estado de la desigualdad, el artículo analiza las diferentes generaciones de programas sociales, desde los intentos de construcción de un Estado de Bienestar hasta los nuevos programas de transferencia de renta, y concluye que, para enfrentar el problema, es necesario avanzar hacia la universalidad de los derechos sociales.

CLARA JUSIDMAN

La desigualdad en México tiene profundas raíces históricas y es cada vez más compleja; asume diversas expresiones y es multifactorial. Se manifiesta en condiciones, niveles y esperanzas de vida fuertemente diferenciados entre personas y grupos de población, y determina trayectorias laborales y educativas que profundizan estas distancias.

Clara Jusidman: economista, ex-secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, actualmente es integrante de la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incid Social AC) y consejera de la Comisión de Derechos Humanos del DF y de la Unicef en México. Además, es miembro del Seminario de Cultura Mexicana y del Seminario de Política Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Palabras claves: desigualdad, discriminación, políticas sociales, historia, México.

La desigualdad en México se explica por atributos personales, relacionales y estructurales que determinan las posibilidades de las personas de capturar y retener recursos e ingresos a lo largo de su vida. Luis Reygadas¹ señala que, en general, los estudios sobre la desigualdad –y, se podría agregar, también las políticas sociales– han escogido alguna de esas tres opciones: los recursos y las capacidades de los individuos, las relaciones que se establecen entre ellos o las estructuras sociales. Las teorías individualistas han puesto el acento en la distribución de capacidades y recursos entre las personas, las teorías interaccionistas enfatizan las pautas de relaciones y los intercambios desiguales, y las teorías holísticas se han concentrado en las características asimétricas de las estructuras sociales. Apoyándose en Eric Wolf, Reygadas sostiene que la desigualdad es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder².

Cuando se habla de desigualdad, inmediatamente se piensa en la desigualdad económica y, sobre todo, en la desigualdad en el ingreso. Pero este tipo de desigualdad es resultado de una serie de desigualdades provocadas por diversas causas, a la vez que explica el origen de muchas otras.

Un tipo de desigualdad fundamental –que, además, es acumulativa de generación en generación– se relaciona con la propiedad diferenciada de bienes y recursos para la producción o para la obtención de rentas, tales como tierras, recursos naturales, de capital (inmuebles, equipo y maquinaria) y recursos financieros. En México, en el contexto de una sociedad fuertemente oligopolizada –y pese a las denuncias de la enorme acumulación de riqueza por unas cuantas personas y familias– no se cuenta con estudios que muestren, con sustento estadístico, cuál es el estado real de la distribución de la riqueza. A pesar de esta falta de información sólida, todo indica que las diferencias son más profundas que las observadas en la distribución del ingreso, y se estima que en los últimos años las políticas del Estado en materia fiscal, de concesiones para la operación de recursos, bienes y servicios públicos y de privatización de empresas han favorecido a personas, compañías y familias cercanas al grupo en el poder.

En este marco, el presente artículo repasa, a partir de diversos datos y estadísticas, la historia reciente de la desigualdad en México y el modo en que ha evolucionado la estructura de ingresos de las familias. Más adelante, se vincula la desigualdad con las diferencias de género, étnicas, de raza y

1. «Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional» en *Política y Cultura* N° 22, otoño de 2004, pp. 7-25.
2. Eric Wolf: *Figurar el poder: ideologías de dominación y crisis*, Ciesas, México, 2001, p. 20.

lugar de residencia, de modo de relacionarla con la discriminación. En tercer lugar, se analizan las políticas sociales implementadas para enfrentar la desigualdad, desde los intentos de creación de un Estado de Bienestar hasta los más recientes programas de transferencia de renta. Finalmente, se plantea la universalidad como condición necesaria para el ataque a los problemas de desigualdad y pobreza en México.

■ La evolución reciente de la desigualdad en el ingreso

México sufre una alta desigualdad en la distribución del ingreso, incluso en el contexto de América Latina, el continente más desigual del mundo. De hecho, el país solo es superado por Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, El Salvador y Honduras, que experimentan

**México sufre una alta
desigualdad en la distribución
del ingreso, incluso en
el contexto de América
Latina, el continente más
desigual del mundo ■**

índices de desigualdad muy altos.

Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concluye que, si bien la desigualdad aumentó en México en la década comprendida entre mediados de los 80 y mediados de los 90, disminuyó en la siguiente década³. Otros análisis destacan que incluso los hogares más favorecidos cuentan con ingresos moderados que apenas alcanzan para cubrir las necesidades de sus integrantes⁴.

Dos indicadores calculados con datos oficiales muestran la desigualdad en la distribución del ingreso en el país. El primero consiste en calcular la relación que guarda el ingreso medio del decil más rico de la población respecto del correspondiente al decil más pobre. El ingreso monetario promedio por hogar en 2000 del 10% más rico era 35 veces el correspondiente al del decil más pobre. Esta distancia se redujo a 30 veces en 2006, lo que de todos modos sigue siendo una diferencia notable. El segundo indicador es el Coeficiente de Gini, que pasó de 0,501 en 2000 a 0,473 en 2006, lo que muestra una mejora en la distribución del ingreso⁵.

3. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*, París, OCDE, 2008.

4. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados: *Distribución del ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la Enigh 2000-2006*, CEFEP/009/2008.

5. El Coeficiente de Gini es un indicador ampliamente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, y va de 0 a 1: cuanto más cercano es a 0, la distribución es menos desigual.

Paralelamente, la pobreza también bajó. Las estimaciones de pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) muestran una reducción entre 2000 y 2006⁶. La pobreza alimentaria pasó de 18,5% de los hogares a 10,6%; la pobreza de capacidades se redujo, en el mismo periodo, de 25,2% a 16,1%; y la de patrimonio pasó de 45,7% a 35,5%.

La desigualdad, ya muy alta, podría ser incluso más grave si se ajustaran las mediciones. Algunos especialistas, como Fernando Cortés, sostienen que la distribución del ingreso utilizada en los análisis se encuentra «truncada» por la ausencia de registros en las encuestas para los hogares más ricos. La fuerte evasión en las declaraciones de ingresos de las grandes empresas y de la especulación financiera, junto con la creciente participación de las actividades ilegales y criminales, hacen que los ingresos de los estratos más ricos de la población se encuentren subestimados.

En cuanto a la estructura de ingresos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2006, 83,5% del ingreso monetario de los hogares proviene de ingresos por trabajo, compuesto por 64,3% de trabajo subordinado y 19,2% de trabajo independiente. Solo 4% deriva de renta de la propiedad, mientras que 12,4% corresponde a transferencias (jubilaciones, remesas, becas, donativos y regalos)⁷.

La alta desigualdad, en efecto, se vincula a los cambios en las fuentes de ingresos. Desde los 70, los ingresos de las familias dependen cada vez menos del trabajo formal y de la actividad empresarial regulada y registrada, y cada vez más de actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales. Esto es consecuencia del bajo crecimiento de la economía de las últimas décadas, la reducida tasa de creación de empleos formales y la precarización derivada de la flexibilización laboral, en una etapa de la historia demográfica del país marcada por una amplia oferta de trabajadores jóvenes.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), entre 2004 y 2006 se observó un notable aumento en el ingreso

6. El Coneval estima tres tipos de pobreza: la alimentaria, que se refiere a los hogares cuyo ingreso monetario per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta Inegi-Cepal; la pobreza de capacidades, cuando ese ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado; y la pobreza de patrimonio, cuando ese ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

7. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi): *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2006.

monetario promedio de los hogares de los tres deciles más pobres, como se muestra en el cuadro: la variación fue de 19,3% en el decil más pobre, 14,3% en el segundo decil y 11,3% en el tercero. En el mismo periodo, el decil más alto incrementó sus ingresos 7,6%. Es decir, de acuerdo con los datos oficiales, en solo dos años el 10% más pobre de la población experimentó un aumento de su ingreso promedio que duplicó el aumento observado para el promedio nacional, que fue de 8,7%.

Cuadro

**Ingreso corriente monetario promedio
por hogar trimestral por deciles de hogares, 2000-2006*
(a precios constantes de 2006)**

Deciles de hogares	Variación (en %)		
	2000-2002	2002-2004	2004-2006
I	4,4	-1,4	19,6
II	2,3	5,2	14,3
III	6,7	4,9	11,3
IV	5,6	5,8	8,8
V	4,9	3,9	9,6
VI	3,3	2,8	9,7
VII	3,4	3,1	8,7
VIII	2,6	3,3	8,9
IX	0,2	2,6	7,9
X	-8,4	4,8	7,6
Total	-1,7	3,9	8,7

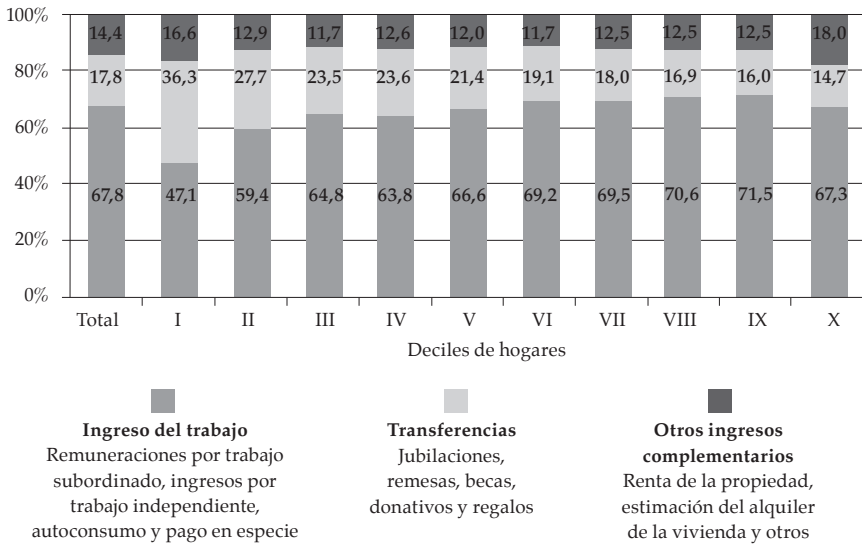
* Incluye los hogares que tienen cero ingresos.

Fuente: Inegi, Dirección General de Estadística: *Enigh 2006*, presentación en Power Point de julio de 2007, p. 9.

Los resultados de la Enigh 2006 indican que los hogares más pobres tienen una mayor dependencia de las transferencias (jubilaciones, remesas, regalos, donativos y becas), como se puede observar en el gráfico. Para el promedio nacional de hogares, este rubro significó 17,8% del ingreso corriente total. En cambio, representó 36,3% de los ingresos de los hogares del decil más pobre y 27,7% de los del segundo decil. Es decir, más de la tercera parte de los ingresos de los hogares más pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada.

Gráfico

Composición del ingreso corriente total por deciles, 2006



Fuente: Inegi, Dirección General de Estadística: *Enigh 2006*, cit.

¿Cómo se explica esta reducción de la desigualdad y la pobreza en los últimos años? Varios autores aseguran que el notable incremento de las remesas enviadas por trabajadores migrantes a sus familias en México constituye la principal razón de la mejoría del ingreso en los hogares más pobres. Desde 2000, el saldo neto migratorio de México es de 600.000 personas en promedio al año. El ingreso por remesas alcanzó su nivel más alto en 2007: 26.000 millones de dólares. En otras palabras, la migración a Estados Unidos se ha convertido en una importante válvula de escape a las presiones del mercado de trabajo mexicano y constituye una fuente importante de ingresos para las familias que se quedan en el país.

Otra razón que podría explicar la mejoría en el ingreso de los sectores más pobres es la mayor diversificación de actividades en el ámbito rural. Lamentablemente, parte de esa diversificación implica el involucramiento de los campesinos pobres en las actividades del narcotráfico: sembrando o transportando droga, participando en el cuidado de los cultivos y, los más jóvenes, integrando los ejércitos clandestinos del crimen organizado.

Diversos estudios coinciden en que la principal fuente de la desigualdad en el ingreso proviene de las diferencias en las remuneraciones al trabajo. Si a los salarios se agregaran además las prestaciones que realmente reciben las altas burocracias y gerencias privadas, seguramente la distancia aumentaría. Esta situación ha llevado a centrar el debate sobre la desigualdad en la distancia que se observa entre, por ejemplo, el ingreso de un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial (cuyo salario mensual puede llegar a los 450.000 pesos, es decir unos us\$ 31.000), frente a un trabajador que percibe el salario mínimo, de menos de 2.000 pesos al mes, o sea unos 138 dólares. Las disparidades en este campo se han ido ampliando como resultado de la política gubernamental de contención del salario mínimo legal frente a cuerpos de servidores públicos que autodefinen sus salarios y los ajustan al alza anualmente, como los diputados federales y locales, los gobernadores y los presidentes municipales.

Para poder mantener su nivel de vida, los hogares se han visto obligados a enviar a más miembros del grupo familiar a trabajar, como las mujeres, los jóvenes e incluso los niños, y a aumentar el número de horas que trabajan. Ello explica el aumento del promedio de perceptores por hogar observado en las encuestas y también explica una parte del notable incremento de la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo desde los años 70. La necesidad de trabajar limita el tiempo que los jóvenes permanecen en la escuela. Asimismo, incrementa el total de horas que los grupos familiares destinan al trabajo por pago en detrimento de los trabajos de cuidado y domésticos. Los estratos de mayores ingresos pueden contratar a mujeres de los sectores más pobres para realizar las tareas de cuidado y domésticas, privando a los hijos de estas de su presencia y afecto.

En economías de mercado como la mexicana, con un débil sistema de protección social estatal, la desigualdad en los ingresos define los niveles y la calidad de vida de las personas e incluso, debido a la segmentación de los servicios de salud, puede ser determinante en la vida o muerte frente a enfermedades o accidentes. Por ejemplo, algunas localidades registran elevadas tasas de mortalidad materna debido a la carencia de servicios cercanos de salud especializados y la falta de recursos de las familias para pagar el costo de los traslados a los hospitales ubicados en las ciudades de mayor tamaño.

■ **Desigualdad y discriminación**

En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia. Al



© Nueva Sociedad / Juan Carlos Palomino Macías 2009

Juan Carlos Palomino Macías (Ciudad de México, 1984), estudió Filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y actualmente se desarrolla en el ámbito de la ilustración y las artes plásticas. Ha hecho ilustración editorial y también una animación para el proyecto *Imaginantes*, de Fundación Televisa. En 2008 obtuvo el 2º puesto en el Concurso del Catálogo de Ilustradores Infantiles del Conaculta (México). Blog: < <http://dejuanpalomino.blogspot.com/> >.

En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia ■

igual que en muchos países, las mujeres perciben remuneraciones inferiores a las de los varones aun cuando desempeñen la misma ocupación con iguales requisitos educativos y horarios. También determina que el trabajo doméstico y de cuidado, his-

tóricamente asignado a las mujeres, no sea valorado económicamente; cuando se realiza por pago, con mucha frecuencia por mujeres jóvenes indígenas, se encuentra desprotegido por el Estado y sujeto a bajas retribuciones. Incluso aquellas ocupaciones que se consideran una extensión de las tareas de desarrollo y cuidado de los seres humanos, como las de educación y salud, en las que se registra una elevada participación femenina, reciben comparativamente retribuciones menores y se ubican en la parte más baja de la escala ocupacional.

En cuanto a la discriminación étnica, la población indígena también percibe menores ingresos y se ve obligada a desempeñar trabajos mal retribuidos, sobre todo en las actividades agropecuarias y de construcción. Con frecuencia, además, vive en localidades pequeñas y dispersas, sin acceso a servicios de salud, educación y agua potable. Una elevada proporción de los hogares pobres es de origen indígena, y las regiones de mayor rezago social son sierras y desiertos donde habitan comunidades indígenas. Los indicadores en materia de salud, vivienda, infraestructura sanitaria y acceso al progreso científico y tecnológico muestran enormes disparidades de acuerdo con el origen étnico de la población.

También existe una gran desigualdad de acuerdo con el lugar de residencia y trabajo. Los salarios de la zona sur del país son más bajos que los que se perciben en el norte o en las grandes ciudades. Del mismo modo, los salarios de los trabajadores rurales son inferiores a los de los trabajadores urbanos. Esta disparidad incluso adquirió carácter oficial, ya que durante años los salarios mínimos legales se fijaron según regiones y según si el trabajo era urbano o rural.

Todo esto define una estructura de clases. Una apreciación general de la composición de las clases sociales en México permite comprobar que el segmento de altos ingresos está formado por población blanca descendiente de españoles o de migrantes blancos europeos, de EEUU o de América Latina, en su mayoría católica. La clase media, por su parte, está integrada por población

blanca y mestiza, mientras que la clase social más baja está fundamentalmente constituida por población de origen indígena.

La clase alta se ocupa en actividades de tipo empresarial (dueños o empleados de empresas industriales y de servicios legales, contables y financieros); las clases medias están integradas por las burocracias, personas que se dedican a la política, a la prestación de servicios profesionales, investigadores y maestros de educación media y superior, trabajadores calificados de la industria y los servicios. Finalmente, los integrantes de las clases bajas trabajan en el servicio doméstico, en actividades agropecuarias y artesanales y en los trabajos de baja calificación en la industria, la construcción, los servicios y el comercio informal.

Se trata, en suma, de una combinación de orígenes étnicos y raciales, con niveles de riqueza y capital social acumulados y de educación e inserción ocupacional diferenciados, que además se retroalimentan. Esto tiende a perpetuar la pertenencia a cada clase, así como la distancia social, cultural y económica entre ellas. Por eso, una parte importante de la desigual distribución del ingreso en México se explica por discriminación étnica, racial y de género; es decir, un arraigo de tipo cultural que, a su vez, determina las oportunidades de los diferentes grupos de la población para acumular riqueza.

■ Las intervenciones del gobierno

La gran complejidad y el origen multifactorial de la desigualdad en México no pueden enfrentarse con programas públicos simples, unidireccionales y únicos; demandan voluntad política para superar el problema, además de una capacidad de diálogo con los grupos que formulan interpretaciones y enfoques distintos sobre sus causas y posibles soluciones. Requieren una participación activa de la población, de modo que la intervención del Estado refleje sus demandas, intereses e inquietudes y se convierta verdaderamente en una política pública, en lugar de limitarse a programas gubernamentales definidos solo por los grupos a cargo de los gobiernos de turno. Por su complejidad, el combate de la desigualdad requiere articular varios instrumentos de política de los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. En el fondo, significa transformar relaciones asimétricas de poder.

Para avanzar en ello, en materia de política social, resulta indispensable realizar una evaluación informada y objetiva del estado en que se encuentran la legislación, las instituciones, la capacitación y la cantidad de funcionarios que participan en los servicios sociales, los modelos de intervención,

las tecnologías utilizadas y el monto y la distribución de los recursos presupuestarios entre programas.

Los programas sociales vigentes forman un complejo entramado cuyo origen se encuentra en las diferentes concepciones sobre la responsabilidad social del Estado desarrolladas a lo largo de diferentes momentos de la historia reciente de México. Se trata de programas sociales de distintas generaciones que se han ido superponiendo, en algunos casos contruidos a partir de premisas que han experimentado grandes modificaciones.

Una de estas transformaciones –que a su vez redefinió los programas sociales– se vincula a las fuentes de ingreso de las familias. Desde inicios del siglo xx, cada vez más familias pasaron de depender del trabajo en actividades agropecuarias y mineras a sustentarse en el trabajo asalariado formal en sectores productivos urbanos industriales, de comercio y de servicios. En la década de 1970, estas actividades fueron complementadas –e incluso superadas– por los ingresos provenientes de las actividades informales. Al mismo tiempo, si bien la historia migratoria de México es muy antigua, desde inicios del siglo xxi la migración al exterior y las remesas se convirtieron en una fuente fundamental de ingresos para muchos hogares. Finalmente, las actividades ilícitas y criminales constituyen actualmente las opciones de ingresos de muchos jóvenes y habitantes de las zonas rurales y marginadas urbanas, e incluso forman parte de las estrategias de supervivencia de un gran número de familias, que las justifican ante la pobreza y las bajas retribuciones que reciben por actividades legales en una economía de mercado fallida.

Frente a estos cambios, las estrategias económicas y los programas sociales se han quedado pasmados, paralizados ante la utopía de una economía formal de mercado generadora de empleos asalariados, y no han sabido adecuarse a las nuevas realidades y a las transformaciones sociales, culturales y económicas.

En la historia reciente, pueden distinguirse cuatro generaciones de programas, sin que se pueda hablar de rupturas entre una y otra generación, sino de concepciones dominantes de política social en determinadas etapas. La superposición de las diferentes intervenciones sociales hace que ciertos instrumentos correspondientes a administraciones previas se mantengan y, muchas veces, funcionen como fundamento de las nuevas intervenciones, e incluso facilitan la ejecución de los nuevos programas, como en el caso de la infraestructura social creada a lo largo de varias décadas.

En México, los programas sociales que se inician rara vez se cancelan. Por ello, los nuevos gobiernos tratan primero de ordenar las decenas de programas y acciones que se encuentran vigentes bajo su propia concepción de política social. La llamada «Estrategia Contigo», del gobierno de Vicente Fox, o la actual «Vivir Mejor», de Felipe Calderón, son ejemplos de este intento de reordenamiento de los programas sociales de distintas generaciones desde una concepción lógica supuestamente novedosa.

Cabe aclarar que, al cambiar la concepción de la política social, se producen daños y deterioros en los servicios sociales de las etapas previas: se abandona o se dejar caer la infraestructura, se reduce y se limita la capacitación del personal, y no se mantienen ni se actualizan la tecnología, los equipos o los modelos de intervención.

Al analizar las cuatro generaciones de programas sociales en la historia reciente de México, hay que señalar que la primera consistió en el diseño y ejecución de una estrategia que acompañara el proceso de industrialización del país mediante el intento de desarrollar un Estado de Bienestar. Comenzó en la década de 1940 y se extendió hasta los 70. El objetivo era incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social (incluyendo servicios de salud) y a las protecciones laborales (sindicatos, salarios mínimos y horarios legales, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones en especie, etc.). La estrategia consistía en la progresiva inclusión de la población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Por supuesto, servía también para el control de los nuevos trabajadores urbanos industriales y de sus organizaciones, haciéndolos partícipes de los beneficios de la modernización económica del país.

En paralelo, y como otro potente instrumento para generar igualdad e inclusión, se estableció la universalidad, gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación primaria. Posteriormente, esto se extendió a la educación media y, más recientemente, a la preescolar, y está por concretarse en la educación media superior. El derecho a la educación en México es el único que alcanza

En México, los programas sociales que se inician rara vez se cancelan. Por ello, los nuevos gobiernos tratan primero de ordenar las decenas de programas y acciones que se encuentran vigentes bajo su propia concepción de política social ■

la categoría de derecho universal, tanto en la ley como en la práctica. Sus bases pueden rastrearse a esta primera generación de programas, más cercanos a la visión de derechos sociales o derechos económicos, sociales y culturales plasmada en los instrumentos internacionales en la materia⁸.

Esta primera etapa de las políticas sociales produjo un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos muy poderoso, organizado alrededor de cinco ámbitos: la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria, y la infraestructura y los servicios urbanos.

En los 70, la estrategia de construcción de un Estado de Bienestar comenzó a mostrar sus primeras fracturas. Se hicieron evidentes la exclusión y el rezago de los pobladores del campo y la creciente incapacidad de la política económica para crear la cantidad de empleos suficiente como para mantener la tasa de transferencia de trabajadores rurales en actividades de baja productividad hacia actividades urbanas más productivas y protegidas.

Fue así como comenzó a surgir el llamado «sector informal urbano», formado por actividades por cuenta propia y por micronegocios que funcionan al margen del sector regulado con muy poco capital y baja tecnología. En este marco, las actividades informales se transformaron en una válvula de escape de las tensiones que ya comenzaban a crearse en los mercados de trabajo urbano. La economía informal contribuyó a aliviar la necesidad de que el desarrollo industrial absorbiera no solo a los trabajadores desplazados del campo, sino también a las nuevas generaciones de jóvenes nacidos en las ciudades como resultado de un crecimiento demográfico muy elevado.

La segunda generación de programas sociales surgió entre mediados de los 70 y fines de los 80. Se trataba de programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores y a paliar la desigualdad respecto del desarrollo experimentado de las ciudades. Los dos programas emblemáticos son la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), lanzado en 1977, y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en 1989. Ambos se concentraron en zonas y comunidades marginadas, principalmente del ámbito rural. Estos programas tienen cinco características: primero, integran un conjunto de intervenciones sociales que combinan la atención social en materia

8. V. la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

de salud, abasto alimentario y provisión de infraestructura de saneamiento, junto con intervenciones en el ámbito productivo, como la construcción de caminos, pequeñas obras de riego, fondos y asesoría para el desarrollo de microempresas, granjas integrales y créditos a la producción agropecuaria. La segunda característica es que el Estado mantiene su presencia como proveedor de los servicios sociales. En tercer lugar, los programas utilizan –e incluso incrementan– la infraestructura social desarrollada en la generación anterior de programas, particularmente en las zonas rurales (el Pronasol empieza a utilizarla también en las áreas marginadas urbanas). Una cuarta característica es que incorporan la perspectiva de multiculturalidad y, en el caso de Pronasol, también la de género. Finalmente, promovieron alguna modalidad de participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación en ciertos programas y acciones, involucrando a las mujeres rurales que habían permanecido recluidas en el ámbito doméstico. Ambos programas buscaron afectar estructuras de poder que históricamente han funcionado para extraer ingresos de los pobladores rurales y que profundizan la desigualdad, como las de comercialización de productos del campo y de artículos de primera necesidad.

La tercera generación de programas sociales incluye a aquellos que se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. Su origen se remonta a fines de los 90 con el programa Progresas, que continúa hasta hoy con el nombre Oportunidades. Este tipo de programa considera solo tres rubros del bienestar –alimentación, salud y educación– y se enfoca principalmente en el medio rural. Se fundamenta en el desarrollo de las capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos. Es un programa esencialmente de transferencias monetarias.

Actualmente, el padrón de beneficiarios alcanza los 25 millones de personas. En general, representa un cambio importante en el enfoque de las políticas sociales. En primer lugar, se focaliza en individuos y no considera intervenciones en el nivel de las comunidades. A cambio de la transferencia monetaria, las familias –especialmente las mujeres– tienen

Actualmente, el padrón de beneficiarios alcanza los 25 millones de personas. La idea es que las familias, particularmente las mujeres, son un vehículo para llegar a los niños y las niñas, a quienes se dirige el programa ■

que garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y a los centros de salud, así como asistir ellas mismas a cursos de capacitación. La idea es que las familias, particularmente las mujeres, son un vehículo para llegar a los niños y las niñas, a quienes se dirige el programa. Los beneficiarios se seleccionan a través de programas de cómputo de acuerdo con la información sobre sus ingresos y niveles de vida. Las transferencias monetarias son utilizadas en el mercado para la compra de alimentos.

Los programas de esta generación descansan en buena medida en la infraestructura de salud y escolar construida en el pasado. Se trata de programas masivos y poco complejos, elaborados sobre la base de una interpretación de la pobreza centrada en las carencias individuales, tanto materiales como de capacidades, y orientados a la calificación para la inserción en el mercado de trabajo. No contemplan la participación de la población en su diseño, ejecución o evaluación. De manera marginal y complementaria, se acompañan de programas para la construcción de infraestructura social y de mejoramiento de la vivienda. Tampoco incluyen una estrategia paralela de desarrollo de oportunidades de tipo productivo. No construyen ciudadanía, no desarrollan participación, ni responsabilidad, ni solidaridad. Este tipo de planes tiende a generar dependencia y a destruir la iniciativa, a fomentar el individualismo y a afectar el tejido social en las comunidades. Son programas de enorme alcance pero de pobre concepción frente a la complejidad de la problemática social del país.

Otros programas de transferencia de ingresos se focalizan en grupos vulnerabilizados, como las pensiones alimentarias para adultos mayores, las asignaciones para madres solteras o solas, mujeres sujetas de violencia doméstica y personas con discapacidad.

La cuarta y última generación de programas sociales se caracteriza por una participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios y el retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales, para pasar a convertirse solo en responsable de su financiamiento. Estos programas apuntan a la privatización de la provisión de esos servicios, cediendo inicialmente su operación a organizaciones de la sociedad civil o a través de la promoción de microempresas. El diseño original del programa del Seguro Popular, la subrogación de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa de Estancias Infantiles del actual gobierno, así como el notable desarrollo de viviendas de interés social durante el gobierno de Fox mediante proyectos inmobiliarios de empresas privadas en terrenos

que anteriormente eran de tenencia colectiva, constituyen ejemplos de esta generación de programas sociales.

El análisis de la evolución de las prioridades y estrategias de política social permite observar el cambio de paradigma: la idea de la política social como el instrumento mediante el cual el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos sociales, redistribuye la riqueza y el ingreso por vía del gasto social e incluye a sectores de la población históricamente excluidos, fue reemplazada por un paradigma de regulación de las familias en situación de pobreza que descansa en una concepción asistencialista de los servicios sociales, vistos como un campo de negocios para las empresas privadas, aun cuando se trate de micronegocios.

Este cambio de paradigma se complementó con el abandono y la falta de preservación de la calidad de los servicios sociales provistos directamente por el sector público. Los tres pilares claves de la política social –la seguridad social, la salud y la educación– han sufrido un deterioro profundo que se refleja en el atraso tecnológico, las bajas remuneraciones, la escasa capacitación y responsabilidad del personal, la falta de mantenimiento de las instalaciones, y la reducida atención y respeto a los derechos de los usuarios. Varios servicios sociales públicos, sus recursos e incluso las plazas de trabajo han sido capturados por intereses de empresas proveedoras (farmacéuticas, de equipamiento, de servicios de mantenimiento y limpieza, de seguridad, etc.), por elites profesionales políticamente poderosas, por sindicatos antidemocráticos de empleados públicos y por organizaciones intermeditarias de beneficiarios. Todo esto contribuye a la pérdida de calidad y a la impunidad y negligencia en el trato a los derechohabientes, y genera un deterioro en el imaginario colectivo sobre el valor de contar con servicios públicos sociales.

Una política social para el siglo xxi que apunte a abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del «derecho al Estado» ■

■ Palabras finales

Una política social para el siglo xxi que apunte a abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del «derecho al Estado», como lo concibe Guillermo O'Donnell: «Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de la ciudadanía política implicada por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de

derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes»⁹.

Pero el Estado mexicano, en lugar de contribuir a enfrentar la desigualdad y la exclusión, tiende a incrementarla debido a la captura de sus instituciones por grupos de interés, por la corrupción que domina a la clase política y su subordinación a los intereses privados. El problema de fondo es, entonces, si el Estado actual es capaz de diseñar y ejecutar una política social basada en derechos y en el imperio de la ley, orientada a lograr una sociedad más equitativa y cohesionada.

Esa política tendría que partir del reconocimiento de la universalidad efectiva de los derechos a la alimentación, la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos de saneamiento, los derechos al trabajo y del trabajo y a un ingreso básico. Significaría definir con claridad en la legislación las garantías sociales en las que se traducen esos derechos y los planes y programas, así como los estándares básicos que deberán ir cubriéndose, de manera progresiva, hasta alcanzar la protección universal, a partir de la utilización del máximo de recursos disponibles.

No se trata de una idea imposible. De hecho, un ejemplo de progreso hacia la universalidad es la ampliación del derecho a la educación. Como ya se mencionó, la oferta de servicios educativos se fue extendiendo para asegurar el acceso a todos los niños y jóvenes. A pesar de estos avances, la educación está segmentada entre la pública y la privada y registra muchas disparidades en el territorio nacional, arrastra serias deficiencias en su calidad y no logra adecuarse a la diversidad social y cultural de la población. Sin embargo, los progresos han sido importantes.

Parece cada vez más evidente que las políticas de los gobiernos en México no logran modificar la situación de precariedad, inseguridad y fragilidad en que viven millones de habitantes urbanos y aquellos que aún permanecen en áreas rurales. Se puede afirmar que existen personas atrapadas en una trampa de desigualdad que se relaciona con el sexo, el origen étnico, la clase social y el lugar de nacimiento, cuestiones que determinan las oportunidades para mejorar las capacidades y acceder a recursos e ingresos en el curso de la vida. La idea de que «origen es destino» parece cumplirse en un país que sigue profesando un racismo disfrazado, un machismo reforzado por posiciones conservadoras, un clasismo decimonónico y una corrupción endémica. ☐

9. «Hacia un Estado de y para la democracia» en *Democracia/Estado/Ciudadanía*, Serie Contribuciones al Debate II, PNUD / Unión Europea, Lima, 2008, p. 31.

La canción del pirata

ANTONIO ORTUÑO

El día en que el editor de una revista ofreció pagarme un texto con un paquete de películas pirata a elegir de entre una lista de 2.000 títulos, supe que el triunfo del comercio ilegal en México no era una mera posibilidad estadística, sino el futuro de nuestra civilización. Algunos podrán descalificarme como comentarista de este tema justamente por la resignación con que me le acerco. Pero mi resignación, me parece, está justificada.

En México las empresas productoras de bienes y servicios pierden cada año alrededor de 1.200 millones de dólares por la venta de imitaciones; es decir, en pesos y al fluctuante cambio actual, más o menos unos 17.500 millones al año. Por encima de esa cifra macro que puede querer decir mucho o nada, hablemos de los números del comercio real, el de las calles: ocho de cada diez películas; siete de cada diez CD musicales; 6,5 de cada diez programas informáticos; seis de cada diez sistemas de televisión por cable; tres de cada diez de televisión por satélite; cinco de cada diez prendas de vestir; tres de cada diez libros; dos de cada tres pares de zapatos tenis; tres de cada diez botellas de vinos y licores; la mitad de las telas comercializadas en México y de 20% a 40% de las joyas vendidas en el país son productos pirata¹.

Según una encuesta de Amcham difundida por la agencia Notimex en noviembre de 2008, 76% de los mexicanos adquirieron algún producto pirata durante el último año. Existe, claro, quien se niega a adquirir imitaciones. Pero sus razones, generalmente éticas o de estatus, no resisten la menor revisión desde el punto de vista económico. Porque, pese a las insistentes campañas del gobierno que la desautorizan, la piratería no es sino la trampa en la que el capitalismo cae llevado por su misma lógica (aunque la frase suene a vulgata marxista): ¿cómo podría un consumidor resistirse a una serie de

Antonio Ortuño: escritor y periodista mexicano. Su novela *Recursos humanos* fue finalista del Premio Herralde de Novela 2007 (Anagrama, Barcelona, 2008).

Palabras claves: piratería, internet, globalización, cultura, México.

1. Fuente: American Chamber of Commerce (Amcham), con datos de apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

productos que pueden llegar a dar el mismo grado de satisfacción que los originales, pero a un precio sustancialmente menor y, en no pocas ocasiones, con una mayor variedad y disponibilidad que las del prototipo?

A la vez, el hecho es que la piratería mexicana se ha refinado. Lejanos quedaron los tiempos en que los tenis «Nike» o «Reebok» medraban en *tianguis* y mercados; lejanos también los que vieron nacer y decaer a los bolsos «Luis Vuitton» o las películas tomadas con cámara vacilante directamente de una proyección y en las cuales no era inhabitual ver las cabezas y los hombros de los espectadores, percibir susurros, risas y aplausos y hasta escuchar cómo se mascaban palomitas... Antiguo objeto de chiste y escarnio social más que de comercio a gran escala, la vieja piratería se ha sintonizado estupendamente con la lógica del mercado actual. En un mundo comercial en que la imagen ha ganado la partida al contenido, las imitaciones, como anticipaba Guy Debord en otro contexto², han terminado por ser preferidas a los originales.

Los ejemplos del porqué están al alcance del anecdotario de cualquiera. Hay tenis pirata de mejor calidad y diseño que los originales. Hay ropa indistinguible de la de marca, a la que basta una etiqueta para certificar su confección. Hay colecciones de DVD que no pueden prescindir de las traducciones y hasta las reediciones que los piratas ponen en circulación cuando las tiendas «oficiales» son incapaces de cubrir la demanda. Hay libros imposibles de encontrar si no es bajándolos de internet.

Es bien sabido que en las estaciones del metro en la Ciudad de México, así como en *tianguis* de todo el país, circularon traducciones de los diferentes volúmenes de *Harry Potter* meses antes de que la oficial apareciera en las mesas de novedades de las librerías. Vamos: cualquiera que desembolse 50 pesos puede adquirir en los mismos lugares un DVD con los archivos en formato Word o pdf de cientos de libros de todos los géneros y las épocas.

De muy poco, si es que de algo, han servido los mensajes públicos (ora amenazantes, ora lacrimógenos) con los que las autoridades pretenden hacer sentir culpables a los ciudadanos por adquirir productos pirata. Decirle a un padre de familia que está enseñando a sus hijos a robar al comprarles películas pirata parece poco eficiente cuando llevar al cine (boletos y palomitas incluidos) a esos mismos hijos está económicamente fuera del alcance de una parte considerable de la población. Amenazar a los piratas con penas de cárcel y

2. *La sociedad del espectáculo*, Pre-Textos, Valencia, 2003.

multas fabulosas parece poco efectivo en un país en que la justicia se encuentra reiteradamente bajo sospecha y en el que tantos delincuentes han salido victoriosos de acusaciones judiciales que parecían irrefutables.

Además, los mensajes pasan por alto que los mayores consumidores y hasta productores de piratería del futuro no son tétricos mercachifles, sino jóvenes de cierto nivel intelectual. Porque es justamente la red global el mecanismo con el que la piratería ha dado su paso mayor hacia lo que, supongo, será su victoria sin paliativos sobre el comercio formal. Y es que internet ofrece a cualquiera con dos ochavos de conocimientos informáticos la posibilidad de convertirse en su propio pirata.

La escurridiza cultura, como en los tiempos en que Gutenberg desquició el reparto tradicional del conocimiento con la invención de la imprenta de tipos móviles, constituye la frontera final de la piratería, la de más largo alcance.

Vaya: uno no puede hacerse sus propios zapatos tenis, ni confeccionar sus propias sábanas ni mezclar con fortuna su propio perfume. Pero sí que puede hacerse de una biblioteca virtual de lo más respetable, de una videoteca de envidia y de una colección de música asombrosa con tan solo saberse mover en la red. Y con un costo que ha pasado de lo accesible a lo simbólico. Con pagar la conexión al módem es suficiente. ¿Comercio envilecido hasta convertir al cliente en ladrón o la forma más perfecta de mercado, la que no implica el intercambio de dinero?

Expongo esas dudas a Pablo, un joven pero experimentado pirata informático, que pasó de vender discos y DVD en los *tianguis* a distribuir gratuitamente música, libros y películas en red mediante un blog:

Nadie parece darse cuenta de que la red es el mercado del futuro. Uno da un pago bajo y genérico para entrar a ella, y a partir de eso es capaz de convertirse en dueño de una cantidad ilimitada de información. No cabe duda de que el mercado no va a estar contento con ello y que lo va a limitar y prohibir, pero el hecho es que, hasta ahora, el libre intercambio de información le ha ganado la batalla al mercado cada vez. Para cuando prohíban los mecanismos de intercambio que ahora existen, habrá otros nuevos, mejores.

Al optimismo de Pablo, que dejó el mercado ilegal para pasarse a un tipo de piratería que podríamos describir como «evangélico», se opone el realismo de Mayra, vendedora de películas en un mercado de Guadalajara:

Nosotros solo distribuimos lo que nos mandan los fuertes del negocio, que están en el DF [Ciudad de México]. Y ellos no lo cruzan del otro lado [Estados Unidos], porque lo bajan de internet. Los piratas realmente fuertes no son los comerciantes de películas, sino los distribuidores de ropa y de zapatos y aparatos. Y ellos muchas veces tienen contactos con las mismas empresas. A veces se vende como mercancía pirata una que es nomás mercancía original vieja o ya pasada de moda, para rematarla. A veces prueban si un producto va a pegar [tener éxito] y lo sacan antes como piratería. Y si pega, pues lo sacan mejorado. La gente del dinero es la misma, toda.

Así, pues, la piratería podría no ser el virus que cambie al capitalismo, sino algo que conforme con él algo más parecido a aquella vieja imagen de los tratados de alquimia: la serpiente que se muerde la propia cola. Vaya: el mercado colándose hasta los terrenos en donde parecería estar impedido de entrar. Vaya: el mismo viejo comercio, jugando bajo unas (pocas) reglas nuevas. ☐

umbrales

de América del Sur

Diciembre de 2008 - Febrero de 2009 Buenos Aires

Nº 7

INTRODUCCIÓN: Poner en marcha el colectivo progresista. PRESENTACIÓN: No es una falla técnica en el sistema. MUNDO: El retorno de la política democrática, **Martín Plot**. El consenso conflictual, **Chantal Mouffe**. AMÉRICA LATINA: Rumbo al posneoliberalismo, **Iole Illada Lopes**. Avances y retrocesos de la izquierda en Venezuela, **Ana María San Juan**. Gobernando con la política, **Agustín Canziani**. RESEÑAS: Desde las catacumbas, **Julia Peyrani di Castelnuovo**. Una herramienta útil, **Gabriel Diner**. Lo nacional estaba escondido entre lo global y lo local, **Sebastián Mauro**. AMÉRICA LATINA DOSSIER: FORO 2008: POR UN CONSENSO PROGRESISTA INNOVADOR: Democracia, con principios y resultados, **Michelle Bachelet**. Una batalla difícilísima, **Néstor Kirchner**. Desconfianza, competencia e integración, **Chacho Álvarez**. Una nueva fuerza progresista, **Carlos Ominami**. Crecimiento con equidad, **Ricardo Ffrench-Davis**. ARGENTINA: ¿Una elección entre peronistas y no peronistas?, **Edgardo Mocca**. Buenos Aires vuelve a definir la elección, **Rosendo Fraga**. La Argentina electoral y sus contradicciones, **Luis Tonelli**. El universo no peronista: entre la historia y la fragmentación, **José Natanson**. La crisis financiera mundial: dejar de comer vidrio, **Sebastián Etchemendy**. Los heraldos negros del capitalismo financiero, **Alexandre Roig**. La necesidad del momento: la construcción del bloque histórico que sustente los cambios, **Oscar Laborde**.

Umbrales de América del Sur es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes) y Ediciones de Puntín, Rivadavia 926, of. 301, 1002 Buenos Aires. Correo electrónico: umbrales@cepes.org.ar.