

LA RESPONSABILIDAD DEL

# PORVENIR

REFLEXIONES  
Y PROPUESTAS  
SOBRE EL FUTURO  
QUE VIENE



COORDINADOR

ARTURO OROPEZA GARCÍA

# **LA RESPONSABILIDAD DEL PORVENIR**



# La Responsabilidad

---

## del Porvenir

Emilio Álvarez Icaza \* Sergio Ampudia Mello  
Carlos Canfield Rivera \* Rolando Cordera Campos  
Leonardo Curzio \* José Luis de la Cruz  
René Delgado \* Rene Drucker  
Carlos Heredia \* Edgar Jiménez  
Miguel León Garza \* Cassio Luiselli  
Alejandro Martí \* Julio Millán  
Verónica Villarespe \* Raúl Gutiérrez Muguerza  
Arturo Oropeza García \* Francisco Paoli Bolio  
Ugo Pipitone \* Pedro Salazar Ugarte  
Francisco Suárez Dávila \* Vanessa Veintimilla  
Isabel Miranda de Wallace \* Jorge Witker

**Arturo Oropeza García**

---

**Coordinador**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



**Dr. PEDRO SALAZAR UGARTE**  
Director

**Dr. FRANCISCO IBARRA PALAFOX**  
Secretario Académico

**Lic. RÁUL MÁRQUEZ ROMERO**  
Secretario Técnico

**La Responsabilidad del Porvenir.**

Arturo Oropeza García, Coordinador  
Primera edición, 2016

© 2016, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de  
Investigaciones Jurídicas  
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,  
Ciudad Universitaria, México, D.F.  
Delegación Coyoacán, C.P.04510

© Arturo Oropeza García  
Todos los derechos reservados

ISBN: 978-607-00-5365-8

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de los  
autores y no reflejan necesariamente la posición del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM .

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita del titular del dere-  
cho, la reproducción o distribución total o parcial de esta obra por cualquier  
medio o procedimiento, bajo las sanciones establecidas por la ley.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

**INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y  
EL CRECIMIENTO ECONOMICO**



**Ing. RAÚL GUTIERREZ MUGUERZA**  
PRESIDENTE

**Dr. ARTURO OROPEZA GARCÍA**  
VICEPRESIDENTE

**Lic. JUAN ANTONIO REBOULEN**  
SECRETARIO TESORERO

**Dr. JOSE LUIS DE LA CRUZ GALLEGOS**  
DIRECTOR GENERAL

**Lic. JESUS ALBERTO CANO VELEZ**  
VOCAL

**Mtro. MAURICIO DE MARIA Y CAMPOS**  
VOCAL

**Ing. MIGUEL LEÓN GARZA**  
VOCAL

**Ing. MAURICIO MILLÁN**  
VOCAL

**Dra. ALICIA PUYANA**  
VOCAL

**Dr. JOSE ANTONIO ROMERO**  
VOCAL

**Mtro. FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA**  
VOCAL

**Dr. RENÉ VILLAREAL**  
VOCAL

# Índice

<b>Introducción</b> .....	15
---------------------------	----

Arturo Oropeza García

*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.*

## Capítulo I

### El reto del futuro o como recuperar el porvenir

<b>2030: el reto de construir la grandeza de México con una visión de largo plazo</b> .....	25
---	----

Julio Millán

*Experto en temas de análisis prospectivo y Presidente de Coraza Corporación Azteca.*

<b>Del Porvenir y otras especulaciones</b> .....	37
--	----

Arturo Oropeza García

*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.*

<b>México y América Latina en el siglo XXI</b> .....	53
--	----

Edgar Jiménez

*Catedrático e Investigador, titular del Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana.*

## Capítulo II

### El reto del desarrollo en la Economía Nacional

<b>Hacia la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México</b> .....	89
---	----

Raúl Gutiérrez Muguerza

*Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).*

<b>Mover a México hacia la inclusión social: la reforma que falta .....</b>	<b>129</b>
Rolando Cordera Campos <i>Profesor Emérito de la Facultad de Economía, UNAM. Coordinador del Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México.</i>	
<b>Del “Estancamiento Estabilizador” al “Crecimiento Redistributivo” .....</b>	<b>141</b>
Francisco Suárez Dávila <i>Ex Embajador de México en Canadá y experto en temas económicos.</i>	
<b>Productividad: la asignatura pendiente .....</b>	<b>171</b>
José Luis de la Cruz & Vanessa Veintimilla <i>Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. Directora de Análisis Económico del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.</i>	
<b>Del ocaso del Derecho Económico a los Derechos Sociales.....</b>	<b>205</b>
<b>(DESC) en el contexto de un modelo económico cuestionado. (2012 – 2015)</b> Jorge Witker <i>Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.</i>	
<b>Reactivación rural a partir de la pequeña agricultura familiar .....</b>	<b>219</b>
Cassio Luiselli <i>Ex Embajador en la República Oriental de el Uruguay y Ex Secretario Técnico de la Comisión Permanente de la Reforma para la Transformación del Campo.</i>	
<b>Ciencia y tecnología para un México .....</b>	<b>237</b>
<b>con futuro: Cambio de modelo</b> René Drucker Colín & Rafael Loyola Díaz <i>Investigador y profesor del Instituto de Fisiología Celular, UNAM . Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.</i>	

**Avances, rezagos y oportunidades del sector servicios en México** .....249  
Sergio Ampudia Mello  
*Especialista en propiedad intelectual y en derecho ambiental*

**La consolidación del mercado interno en 2015: ¿es aún posible cambiar el modelo económico vigente?** .....275  
Carlos Eduardo Canfield Rivera  
*Profesor Investigador de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Anáhuac del Norte.*

**Capítulo III**  
**La Política y su compromiso con el desarrollo**

**La democracia constitucional en América Latina: entre las oligarquías y el populismo. Apuntes para el desánimo** .....301  
Pedro Salazar Ugarte  
*Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.*

**Derechos humanos y democracia: retos para México** .....315  
Emilio Álvarez Icaza  
*Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

**Las reformas logradas y la reforma pendiente en la política nacional** .....351  
Francisco José Paoli Bolio  
*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.*

**La Política en México: presente prolongado, futuro incierto** .....369  
René Delgado  
*Director Editorial del Periódico Reforma.*



## Capítulo IV Diplomacia, nueva era global y desarrollo

- La Seguridad nacional y la relación con Estados Unidos.....381  
en la segunda alternancia**  
Leonardo Curzio  
*Investigador, periodista y analista político (CISAN).*
- Del Atlántico al Pacífico o la nueva circunstancia.....415  
del mundo**  
Arturo Oropeza García  
*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.*
- La relación entre México y Estados Unidos .....433  
en el siglo XXI: retos y oportunidades**  
Carlos Heredia Zubieta  
*Director de la División de Estudios Internacionales  
del Centro de Investigación y Docencia  
Económicas (CIDE).*

## Capítulo V Sociedad, Valores y desarrollo. Una apuesta ineludible de futuro

- Vientos de la historia sobre México .....453**  
Ugo Pipitone  
*Investigador del centro de Investigación  
y Docencia Económicas (CIDE).*
- Balance de una iniciativa desde la sociedad civil.....471  
La agenda México 12.18**  
Alejandro Martí  
*Activista social y presidente de México SOS.*
- Los determinantes de la percepción sobre la seguridad.....481  
pública en México**

Verónica Villarespe

*Directora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.*

*Ana Liz Herrera Merino, Armando Sánchez Vargas*

*Académicos del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.*

**Valores y desarrollo: una sólida apuesta hacia .....495**  
**un futuro sustentable**

Miguel León Garza

*Profesor Decano del Área Académica de la Dirección*

*de Operaciones del IPADE.*

**Panorama de Seguridad en México 2015 .....517**

Isabel Miranda de Wallace

*Presidenta de la Asociación Civil Alto al Secuestro*

*y activista en temas referentes a seguridad pública*

*y combate al crimen organizado.*

**Galería de Autores .....525**

*Siempre se ve imposible,  
hasta que se logra.*

Nelson Mandela.

## Introducción

Arturo Oropeza García \*

### **I. ¿En dónde estamos?**

En México el siglo XXI no ha iniciado. Sus atrasos, sus vicios, pero sobre todo sus mitos no renovados, lo mantienen anclado en un tiempo de no progreso en perjuicio de su desarrollo, de la calidad de vida en la que habita y de su futuro.

La mayoría de su clase política, carente de la sensibilidad para entender el tiempo que enfrenta y ávida de bienes y riquezas ilícitas, ha evitado que el país se introduzca con éxito en la ruta de un siglo de difícil diagnóstico que no está resultando fácil para ningún país del mundo.

En la siempre difícil evaluación de un diagnóstico objetivo, la visión de lo optimista o lo pesimista desaparece ante la seriedad de lo que se vive; pero sobre todo de lo que se adivina que viene a través de las señales cotidianas del quebranto, las cuales no dejan espacio para permanecer más tiempo en el debate eufemístico de qué tan mal o que tan bien está el país, dando solo lugar a

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Árbitro de Solución de Controversias por parte de Brasil, dentro del mecanismo del Mercosur.

la toma de conciencia que pueda evitar el colapso, cualesquiera que sea su naturaleza, ya sea política, económica o social o todas ellas juntas, ya que la omisión ha dado lugar a la acumulación de un desgaste que amenaza desbordarse por todos sus lados.

El colapso que ya se adelantó en términos de vida, seguridad, economía o la protección social de millones de mexicanos, además de ser una prueba clara de la difícil situación por la que atraviesa el país, sirve también de fundamento ético para condenar tanto al argumento del diferimiento, como la falta de compromiso de las voces que a través de un falso optimismo sobre la situación que guarda la nación, retrasan o evitan la toma de definiciones que apunten a la solución de fondo del problema, ya sea para evitar más derramamiento de sangre, pérdida de vidas, falta de crecimiento económico o aumento de la desigualdad.

¿En dónde estamos? Salvo para el 5% o 10% del país, la situación de inseguridad y quebranto económico provocan un profundo sentimiento de insatisfacción.

Las diferentes encuestas o mediciones de la mayoría de los rubros muestran a un país dolido, cansado de esperar. Que ve su retrato nacional todos los días en la página de las ocho columnas de los periódicos y en las emisiones de los noticieros y no le gusta lo que ve y en no pocas ocasiones le aterra.

Que observa impactado una realidad que ahora le cuesta trabajo saber cuándo inicio y de qué manera se fue acumulando, pero sobre todo, que no sabe cómo solucionar ni cuándo va a acabar.

Que en el terreno político, sus avances progresivos de finales de siglo fueron burlados por una clase política multipartidista que falló en su compromiso histórico de transformar la alternativa del país en un relanzamiento de un proyecto nacional con visión de futuro, la cual aprovechara la conducción política para dotar de sentido a una sociedad milenaria que se sostiene en los méritos de su pasado, pero que se quiebra en el fracaso de la administración de su presente y se hunde ante los signos de su futuro.

La crisis política, ensimismada en su corrupción y ausencia de proyecto de largo plazo, ha provocado un relajamiento generalizado de todos los actores integrantes del Estado, poniendo en riesgo la realidad del mismo a través del avance gradual de un Estado Fallido que ya se evidencia en múltiples municipios, estados y regiones del país.

*Encerrada* dentro de las rejas de su privilegio, la clase política se perpetúa en un presente que le es propicio, olvidando su compromiso histórico y su función principal de ser motor del cambio y del futuro del país. Su comportamiento se ha convertido en el principal obstáculo para el desarrollo y el progreso. Sin embargo, a pesar de ello de la política tendrá que salir la solución de futuro que demanda una apremiante realidad

No solo lo concupiscente explica el fracaso de la acción política. Su fidelidad a los mitos políticos del siglo pasado y su olvido de la naturaleza humana la han llevado a la promoción y a la defensa de instituciones débiles sin eficacia, onerosas para la vida nacional, que una y otra vez son burladas por un *Zoon Politikón* y un Homo Rapiens (Gray) que se ha apoderado de una oferta política que no se atreve a la revisión de sus mitos.

A más estructura más poder y puestos a repartir. A más autonomía política más privilegios y presupuesto sin compromisos. El institucionalismo geométrico como la propuesta de solución principal de un dogma político que se aprendió en el siglo pasado y del cual se niega su revisión estructural a pesar de la falta de resultados, no solo en la vida política, sino también en el no crecimiento económico y el desgaste social. A la inoperancia institucional se le ha impuesto más institucionalidad y si no funciona la política peor para ella.

Los mitos políticos del siglo pasado fueron heredados a su vez de creencias que se transformaron a fuerza de realidad. La nueva institucionalidad política con toda su fuerza y dignidad, en su exuberancia se olvidó que nacía de y para una humanidad imperfecta que requiere que sus nuevos dogmas la eleven sin olvidar su naturaleza primigenia. Que la mejora humana no es acumulativa y por el contrario, se pierde con facilidad. "... la vida humana- opina Gray- puede volverse más salvaje e irracional incluso al tiempo que se aceleran los avances científicos".<sup>1</sup>

La fascinación por el dogma político, escalable al infinito, intocable. Su divorcio con la realidad del objeto de su creación que es la naturaleza humana, preñados ambos de una corrupción sistémica, tienen secuestrada a la solución política del siglo XXI, causando un enorme daño a la vida nacional.

La vida económica del país, en su propio laberinto, rinde también culto a su mito del siglo XX, al Mercado, al cual lo designó como hacedor de su destino y que al igual que la mitología política le niega la oportunidad del ejercicio de su revisión, no obstante el fracaso económico de la nación por más de 30 años.

La relatoría numérica de la insatisfacción económica nos desborda por todas partes. Su fracaso colectivo es axiomático. A veces nos remiten al consuelo comparativo de lo que está peor, omitiendo la referencia con economías similares que en las mismas tres décadas, como las naciones asiáticas, que usando otras estrategias, han convertido su trabajo económico en un éxito social irrefutable.

Al igual que la política, si el dogma económico no da los resultados requeridos, peor para la economía. La estrategia económica derivada del mito

<sup>1</sup> Jhon Gray, *Contra el progreso y otras ilusiones*, Paidós, 2016, p. 14

no es revisable, a pesar de que los paradigmas y el desarrollo de un nuevo siglo impelen al análisis integral de un proyecto económico del país que le permita abatir sus rezagos y lo potencien hacia el crecimiento económico de mediados del siglo XXI, el cual estará monopolizado por el sector de los servicios de la ciencia y la tecnología.

Cuando otros países con pies más ligeros y fundamentalismos menos ortodoxos, de manera pragmática se enfilan a las primeras posiciones del desarrollo, conscientes de la atipicidad del crecimiento económico de una nueva época, la responsabilidad económica y política de país se niegan, por dogma y corrupción, a arriesgar cambios más audaces acordes a una renovada manera de generar riqueza, desarrollo e igualdad.

La corrupción económica se hermana con la política y la defensa de la no revisión de ambas a través del anclaje en dogmas rebasados, evitan que el país pueda trabajar en los bártulos de su porvenir, congelado en un presente inagotable de miedo e insatisfacción.

Las reformas políticas y económicas implementadas hasta el día de hoy, como se demuestra fehacientemente a través de todos los signos y estadísticas disponibles, no han podido ser la solución integral que el país necesita para salir del atraso. Al contrario, muchas de ellas son causa y obstáculo para salir del mismo.

En este largo debate entre presente y futuro, entre lo que funciona y no funciona, el catastrofismo no resulta un buen punto de partida. Existen activos históricos, políticos, económicos y sociales que bien pueden ser utilizados en el relanzamiento de un proyecto nacional. Sin embargo, tampoco resulta útil la relatoría de la defensa del interés o del dogma enarbolado por los actores relevantes establecidos, ya que evitan el desarrollo nacional con enorme irresponsabilidad y cinismo.

Por otro lado, el tiempo del debate se acaba, porque después de más de 30 años de no aprovechar los activos del desarrollo nacional, junto con el tiempo se han agotado la paciencia y las plusvalías que han sostenido esta larga etapa del no desarrollo y corrupción.

La irritación social derivada de los altos niveles de pobreza, y transformada en quebranto civilizatorio y delincuencia multiplicada, dificultan cada vez más la puesta en marcha de una estrategia atinada cuyos resultados no serán fáciles ni rápidos. La duda, la incapacidad, la solución parcial del problema tampoco ya serán operables, su tiempo ha pasado y solo una solución integral podrá evitar un caos político, económico o social que dejaría al país muy lastimado y carente de una opción real de futuro.

De ahí la enorme importancia de la corrección del rumbo del país.

## II. Los retos del entorno

El panorama internacional, en su propia naturaleza, no es mejor, y vive las convulsiones propias de la reestructuración del poder de un nuevo siglo, con el agravante inédito de una sobrevivencia amenazada por el factor climático y una población que se acercará a los 10 mil millones de personas en las próximas tres décadas.

A lo largo de la primera mitad de estos 100 años, Estados Unidos, por ejemplo, dejará de ser la mayor potencia económica y Occidente, entendiendo como la suma de la Unión Europea y la nación norteamericana, darán paso a una era del Pacífico encabezada por China, seguida por las naciones de Asia del Este, lo cual reestructurará las líneas de la geopolítica, la economía y el comercio del nuevo siglo, obligando a todos los países a una toma de posiciones de acuerdo a un choque de actores relevantes y de civilizaciones que cambiará la geografía del orden global establecido.

El agotamiento de materias primas como el petróleo, el agua, alimentos, etc. obligará también a la supervivencia nacional mientras un mundo globalizado acaba de aprender a administrar el patio global y los recursos de todos. El petróleo y el gas, por ejemplo, desde inicios del siglo viven una guerra de baja intensidad en Asia Menor que mantiene enfrentados a la mayoría de los actores relevantes del presente milenio en una confrontación por la toma de los recursos energéticos convencionales que se agotarán antes de cuatro décadas.

Los *nuevos* nacionalismos (Brexit, Trump, Le Pen, etc.) surgirán como una respuesta a los efectos de una globalización injusta e inacabada que no se ha sabido administrar por la comunidad internacional, en un debate no fácil de solucionar entre lo global y lo nacional. Los efectos de este aún largo desajuste impactarán de manera directa en el crecimiento de la economía de las naciones tanto desarrolladas como en vías de serlo. La lucha por el desarrollo nacional no tendrá reposo en el marco de una competencia mundial por generar crecimiento y empleo a una población mundial cada vez más demandante.

El tema tecnológico, en su expresión negativa de la sustitución tecnológica que tenderá a remplazar al ser humano en toda actividad industrial para mediados de siglo, provocará una lucha por los trabajos del mundo de difícil manejo y pronóstico.

No bastará entonces que el país pueda resolver únicamente su descuido histórico en lo económico y lo político. Junto con ello tendrá que actualizar rápidamente una agenda de temas futuros que empaten con una dinámica internacional en la que los más adelantados llevan muchas décadas de ventaja en la construcción de salidas a los temas del porvenir.



La nación tendrá entonces que *inaugurar ya* su quehacer político y económico en el siglo **XXI**, con la sensibilidad y reclamos que una nueva época global demanda, o correr el riesgo de que las mejoras locales por mejor implementadas que sean, queden sepultadas por el escombros global.

### **III. La Responsabilidad del Porvenir**

El progreso, la idea de un mañana mejor que es consustancial al ser humano, nace con él, es creada por él, y a pesar de la renovación de sus mitos, siempre lo ha acompañado como parte de la solución de una realidad que desde el hombre primitivo no ha sido fácil. Por ello, el progreso y con él la posibilidad de un mejor porvenir, solo se extinguirán cuando la vida del ser humano termine.

El ser humano, el autor tanto de la actividad como de la dogmática del progreso, será el único que pueda detener, retrasar o acabar con su existencia.

El siglo **XXI** por otro lado no se caracterizará por ser un tiempo fácil. Por el contrario, cada país en su entorno y la sociedad global en su conjunto tendrán que realizar esfuerzos inéditos y desarrollar nuevas habilidades para concluir el periodo con posibilidades de futuro.

Por ello, en el caso de México, trabajar únicamente en la solución del presente imperfecto desde un punto de vista político y económico no basta. Aun partiendo de la base de contar con una voluntad y un proyecto político que se enfoquen en estos dos grandes pendientes, la sustentabilidad de la nación requiere de un nuevo Proyecto Nacional, de un nuevo Relato de País que atienda a la recuperación de lo ontológico.

Es necesario, junto con lo operativo, reiniciar la reconstrucción del tejido de una identidad que se fue deteriorando a base de carencias y corrupción; una identidad que devuelva a los mexicanos su sentido de pertenencia y de nación; que recupere la credibilidad en el país y en un futuro mejor; una propuesta que parta de nuevos valores republicanos acordes a un tiempo y a una época diferentes. Que vuelva a creer en la importancia del país y en la oportunidad de colaborar con él para la construcción de un futuro que valga la pena.

Si no se recupera lo mexicano en su dimensión ontológica, dotándolo de un nuevo relato nacional acorde a un proceso civilizatorio progresivo, los intentos de solución política y económica no alcanzarán para levantar de manera sustentable el desarrollo nacional.

Dentro de esta nueva relatoría, la corrupción tendrá que renunciar como condición ineludible a su voracidad y a su señorío y la política tendrá que hacer

un alto en su desenfrenada carrera de destrucción del edificio nacional. De igual modo la autocontención social tendrá de nuevo que recuperarse por medio del convencimiento de una nueva nación comprometida con la práctica de una ética republicana y con el progreso de sus habitantes.

En la recuperación de lo esencial, del andamiaje del ser nacional, de su sentido de vida y de su destino; de la renovación de lo que resistirá ante los duros embates de los años por venir, tendrá que tejerse la nueva ruta política, económica y social del país a través de la reconstrucción de sus mitos; de la oferta de una propuesta audaz que se atreva a transitar y ganar en un marco nacional y global que no serán complacientes en ningún momento.

El futuro, lo que está por venir, y la recuperación de la idea del progreso como el puente y la evidencia para lograrlo, también deberá ser una asignatura no reemplazable del quehacer del país, tanto para abandonar la carrera del presente eterno, como para estar mejor preparados para administrar lo que viene.

De manera importante habrá que recuperar el mito del progreso bajo una visión moderna y comprometida, a fin de reemplazar a la tragedia como destino manifiesto. El progreso y sus mitos deberán substituir a la endeble idea de la sobrevivencia. El progreso con toda su carga histórica seguirá siendo una mejor opción frente a la relatoría imperante de una estadística de miedo y muerte.

#### **IV. El futuro, una responsabilidad de todos**

La responsabilidad del porvenir no es tan solo un tema de gobierno y de partidos. Es un tema de Estado que compromete a todos por igual con la idea de la construcción de un futuro mejor.

El tema pasa por la construcción de una teoría de la responsabilidad pública y privada respecto de una nueva ética sobre el futuro; por la preocupación de que la ausencia del tema del porvenir en la agenda nacional no puede omitirse por más tiempo. Apunta Innerarity que “No está previsto como debemos anticiparnos a los riesgos futuros, pero la necesidad de regular, anticipar y corregir es una exigencia que la actual configuración del mundo nos dirige perentoriamente”<sup>2</sup>

Al respecto, en el año de 2011, a convocatoria del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ, UNAM) y del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico (IDIC), un

<sup>2</sup> Innerarity, 2009, p. 125.

grupo de académicos de diversas instituciones nacionales, preocupados por la situación del país, decidieron realizar un análisis integral del mismo, no solo por la insatisfacción con los resultados del presente, sino también por la ausencia del tema del futuro dentro de la agenda nacional.

El estudio titulado como La Responsabilidad del Porvenir se presentó en 2012 a través de la publicación de las investigaciones realizadas sobre los temas político, económico, social e internacional, los cuales incluían tanto puntos de reflexión como de propuesta para contribuir a la elaboración de un proyecto nacional.

A 2016 lamentablemente la realidad política, económica y social no solo no ha mejorado, sino que se ha visto agravada en algunos rubros y la preocupación de escalamiento de los resultados negativos a futuro es mayor. A pesar de ello o con base a ello, el país no puede renunciar a la idea de progreso o de un futuro mejor.

En tal virtud, la mayoría de los especialistas que intervinieron en la elaboración del proyecto de la Responsabilidad del Porvenir (2012), decidieron realizar un nuevo esfuerzo académico e integrar una valoración sobre lo realizado a 2016, a fin de llamar la atención sobre las asignaturas pendientes, así como insistir en su rezago sobre un proyecto que resuelva de manera eficaz la problemática del presente e inicie la inclusión y valoración de los temas del futuro de las próximas décadas.

Los rubros tocados por los diversos especialistas, a quienes agradecemos su valiosa aportación y compromiso con el presente proyecto, con toda su importancia, no cubren la totalidad de la problemática del país en razón de su dimensión y profundidad. Sin embargo, la relevancia del presente libro y las investigaciones que contiene, consiste en insistir sobre las carencias de un presente que sigue en deuda con la mayoría de los mexicanos, así como la de denunciar la falta de una responsabilidad pública y privada sobre los temas del porvenir, como una condición ineludible de sustentabilidad nacional.

Esperamos que esta segunda parte de la Responsabilidad del Porvenir (2016), junto con su primera aparición en 2012, en el marco de su extensión y naturaleza, sean de utilidad en la tarea de construir un futuro mejor para México

*Verano, 2016.*

## Capítulo I

---

### **El reto del futuro o como recuperar el porvenir**

*Julio A. Millán B.\**

---

## **2030: el reto de construir la grandeza de México con una visión de largo plazo**

*El futuro no se adivina, el futuro no se predice,  
el futuro se construye.*

Julio A. Millán B.

Un proyecto de nación de largo plazo, implica tener la visión de lo que se quiere lograr junto con la hoja de ruta para lograrlo; desafortunadamente, desde su nacimiento como nación independiente México ha carecido de ello, prueba de ello es que en casi doscientos años de vida soberana el país no ha tenido direccionalidad. A nivel interno, por ejemplo, hemos igualmente pasado por el imperio, el centralismo o el federalismo, mientras que nuestra política externa lo mismo ha optado por el aislamiento internacional, por el movimiento de los países no-alineados o por el acercamiento con Norteamérica.

Todos estos modelos políticos, contradictorios entre sí, ponen en evidencia que se carece de un proyecto de nación, situación que es una de las principales causales por las que hoy México presenta claroscuros sociales, económicos, educativos y políticos. La falta de respuesta a la pregunta ¿qué clase de país queremos lograr en el mediano y largo plazo?, implica que no sea posible responder al cuestionamiento ¿cuál es el mejor modelo para lograrlo? Si no se tiene un destino, no se puede tomar un rumbo.

\* Experto en temas de análisis prospectivo y Presidente de Coraza Corporación Azteca

Entonces ¿cómo enfrentar el reto de construir la grandeza de México hacia 2030, 2050 y 2100? ¿cuáles deben ser los factores críticos a atender? ¿de qué experiencias puede aprender México para afrontar con éxito este reto en un espacio de 15 y 35 años? Con el fin de dar solución a estos cuestionamientos, el presente trabajo identifica 3 elementos críticos para lograr el objetivo planteado en el título: educación, salud y Estado de Derecho.

Los primeros dos son condiciones esenciales, toda vez que el activo más importante de una nación es su gente, y si ésta se encuentra saludable y capacitada, será más sencillo alcanzar mejores niveles de desarrollo. El tercero, es un condicionante básico para los gobiernos, toda vez que éstos tienen como primera función hacer prevalecer el imperio de la ley para brindar certeza y seguridad a sus ciudadanos, además de tratarse de un factor que puede impulsar o inhibir el crecimiento económico.

Con el fin de ir analizando estos temas, se comenzará abordando la importancia que tiene definir la visión de país que se busca alcanzar, así como la relevancia que tiene apostar por la educación y el desarrollo tecnológico para materializar con mayor celeridad los retos planteados, empleando para ello dos casos exitosos de países que lograron materializar sus metas planteadas, valiéndose en un caso de la prospectiva como herramienta en su labor. Finalmente, se concluye que con el propósito de englobar y direccionar los esfuerzos que se necesitan para fomentar el desarrollo nacional, es necesario evolucionar como Estado Mexicano y dar paso a una Nueva República que aglutine a todos los actores, estrategias y acciones necesarias para que México alcance la grandeza que merece.

En la actualidad se observa que las naciones que han logrado dar un paso cuántico en su desarrollo son aquellas que primeramente decidieron su visión como país, es decir, la manera en cómo se visualizaban en el mediano y largo plazo, y a partir de esta definición, realizaron las reformas estructurales, internas y externas, para materializar lo propuesto.

Por ejemplo; Corea apostó en la década de 1960, decidió que su visión de mediano y largo plazo, sería la de un país que se distingue por ser centro industrial y tecnológico, con una importante especialización en sectores de alto valor agregado como la electrónica y las tecnologías de información y comunicación, entre otros sectores, y cuya base para el desarrollo se encontraba en la innovación y el avance tecnológico.

Una vez definida su visión de país, el gobierno emprendió una muy importante transformación de su sistema industrial, educativo y económico para lograrlo. Para ello, resultó fundamental que sin importar la agenda política del partido en el poder, o la coyuntura nacional y/o internacional, el objetivo y, más

importante, los mecanismos para lograr dicho objetivo, permanecían intactos. Desde 1960, Corea ha pasado lo mismo por dictaduras militares como por gobiernos emanados de los diferentes espectros políticos (centro, izquierda y derecha), pero su visión y modelo no se modificaron.

El haber mantenido el rumbo fijado como país, es una de las razones del éxito coreano, incluso el Banco Mundial señala que ello fue una de las causales de que esta nación se viese muy poco afectada por la crisis de la década de 1980. En el estudio "Ajustes ante los cambios políticos: El caso de Corea 1960-1985", el organismo internacional realiza un análisis de las reformas emprendidas en este país, las cuales le permitieron en tan sólo 2 años revertir los efectos adversos de la crisis económica que enfrentó el mundo a finales de la década de 1970 (Richardson, 1986).

En 1960 esta nación se caracterizaba por un bajo desarrollo, donde el 80% de la fuerza laboral estaba empleada en el campo y las exportaciones representaban apenas el 3% del PIB nacional. (Richardson, 1986), lo que se reflejaba en el bajo ingreso de la población; el PIB per cápita era de USD 1,106, en comparación, el de México era prácticamente el triple al ubicarse en USD 3,299 (Banco Mundial, 2014). Tras las reformas emprendidas, hoy Corea tiene un PIB per cápita de USD 36,601 por USD 18,369 de México, y para finales de esta década éstos llegarán a USD 47,134 y USD 22,817, respectivamente (Fondo Monetario Internacional, 2015).

Este caso ilustra la importancia de definir la visión de país, para, a partir de ello, definir las acciones que deben realizar para alcanzar las metas planteadas. De igual manera, deja claro lo crítico que resulta no perder el objetivo fijado a causa de cambios políticos o coyunturas de distinta índole. En México, desafortunadamente, la planeación se hace con cortes sexenales y marcada por el partido en el poder, lo que genera dispersión en las acciones emprendidas y falta de continuidad en las políticas de desarrollo.

Asimismo, el ejemplo coreano muestra dos importantes paralelismos para nuestra nación, la manera en cómo evolucionó su aparato industrial y el tiempo en que lo consiguió. Al respecto del primero, el país asiático empezó su desarrollo industrial como un centro para la maquila de bajo valor agregado, lo cual puede aplicarse a México, donde encontramos que el valor de las importaciones de bienes intermedios y de capital equivale a aproximadamente el 75% de lo que se exporta; es decir, en términos generales, el valor agregado de nuestra industria es sólo la cuarta parte de lo que exportamos.<sup>1</sup> Por otro lado, este caso mues-

<sup>1</sup> Cálculo realizado con información del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Banco de México, Balanza de pagos.

tra una importante lección para México por el relativo poco tiempo en que Corea logró los resultados esperados. El horizonte de tiempo es un factor apremiante para México, ya que los actuales niveles de desarrollo indican que la situación no puede seguir así, además de que el 2030 está a solo 15 años de distancia; se requiere por lo tanto de un atajo que permita a México alcanzar los niveles de desarrollo acordes a su potencial.

Junto con la importancia de apostar por el desarrollo tecnológico, y con el fin de abordar el reto aquí planteado para los próximos 15 años, la prospectiva y sus diferentes métodos representan una herramienta estratégica y probada para esta tarea, así lo ilustran experiencias internacionales de éxito, como el caso de Sudáfrica.

En 1991 (tres años antes del fin del Apartheid) un grupo de 22 prominentes sudafricanos, provenientes del ámbito político (gobierno y oposición), académico, empresarial y de organizaciones de la sociedad civil, se reunieron con un equipo de expertos prospectivistas en el complejo Mont Fleur, a las afueras de la ciudad de Stellenbosch, para generar ideas sobre cómo moldear el futuro de Sudáfrica.

El contexto en el cual se dio este ejercicio fue de suma relevancia para el futuro del país, toda vez en 1990 había sido liberado Nelson Mandela, además de que comenzaba el proceso para acabar con el apartheid en Sudáfrica y para que este país llevara a cabo, por primera vez en su historia, elecciones completamente democráticas e incluyentes. Es decir, esta nación estaba por vivir un verdadero partaguas en su historia, por lo que era crítico definir el futuro al que querían llegar y generar un acuerdo que permitiese implementar los mecanismos para lograr los objetivos planteados.

Este ejercicio duró más de un año, con sus resultados publicados en julio de 1992 y condensados en 4 escenarios, a partir de los cuales se seleccionó uno, llamado escenario "Vuelo de los Flamencos", en el cual se apostó por la vía democrática e incluyente para impulsar la participación de todos los ciudadanos sudafricanos en el desarrollo de su nación, a fin de generar condiciones para el crecimiento económico y combatir la desigualdad (Global Business Network, 1992).

Hoy, Sudáfrica es una nación que presenta una cara unida al mundo, además de ser una economía muy importante en el escenario global, situaciones que hace poco más de 20 años no existían.

La experiencia sudafricana nos ilustra la utilidad de generar ejercicios prospectivos para ayudar en la construcción de una visión de país. En este sentido, México necesita de pensar en el futuro que quiere construir, y esta labor precisa de la participación de todos, por ello, debemos primeramente comenzar por reflexionar acerca de cómo será el México del 2030, pensando con ello en dos necesidades que será clave atender: educación y salud.



Dentro de 15 años, la población del país a mitad del año será de 137 millones 481 mil personas, de las cuales el 29.9% de la población tendrá 18 años o menos, esto es poco más de 41 millones, 100 mil personas, mientras que el 10.25% de la población (14 millones 89 mil personas aproximadamente) serán mayores de 65 años<sup>2</sup> es decir, el país se seguirá caracterizando por una población joven pero será necesario hacer las previsiones para la transición demográfica que se estará gestando.

El factor demográfico será un elemento clave en la planeación que necesita el país, ya que estos jóvenes que estarán ingresando a la vida económica nacional a partir del 2030 necesitarán haber tenido una educación de calidad que esté a la altura de la competitividad que demanda el siglo XXI. Por ello, una de las bases en la construcción de la grandeza de México con miras al 2030 consiste en solucionar el grave problema educativo que existe en el país, el cual ha sido un peso muerto en el avance de México; si se busca apostar por el desarrollo tecnológico y la innovación como una vía más corta al desarrollo, existe mucho trabajo por realizar.

Nuestro sistema educativo tiene sus bases en la Constitución, la cual respondía al contexto de los inicios del siglo XX, pero hoy el mundo demanda otra perspectiva. En México, la educación tiene como principio el combate al analfabetismo, el enfoque es enseñar a leer y escribir. En la actualidad y para los próximos años, este enfoque está cambiando como resultado del cambio tecnológico, y es necesario que tanto quienes están en la escuela, como quienes ya desempeñan una actividad profesional, aprendan estas capacidades, a fin de que la falta de estos conocimientos no los conviertan en “analfabetos funcionales”. Por ello, el cambio educativo que se debe dar, implica que en lugar de lectura, escritura y aritmética, nos movamos hacia el pensamiento crítico, el pensamiento creativo, y el lenguaje computacional. Hoy, estas carencias del sistema han producido algo más grave que el analfabetismo, han producido adultos incapaces de “volver a aprender”; ello es particularmente grave en una sociedad donde el conocimiento se duplica cada 6 meses.

Asimismo, esta reforma que requiere la estructura educativa debe compaginarse con las nuevas tendencias tecnológicas y áreas científicas emergentes, las cuales brindarán las oportunidades para el desarrollo personal y del país en los próximos años. Actualmente, no se están produciendo los profesionales que se requieren y se requerirán en las áreas estratégicas, ya que no se ha creado una agenda sobre las carreras que se deben de producir, lo que genera que se sigan creando profesionales “inempleables”.

<sup>2</sup> Cálculo propio a partir de las proyecciones de CONAPO.

Por ejemplo, no resulta lógico que los sectores aeroespacial, energético, eléctrico-electrónico y automotriz sean mencionados entre los sectores estratégicos del país, cuando encontramos en México, el 44.7% de la matrícula universitaria se encuentra en Ciencias Sociales y Leyes, y solamente el 21.3% en Ingeniería (Instituto de estadística de la UNESCO). Aunado a este bajo interés por estas áreas, a nivel básico la situación es alarmante ya que se encuentra que en la prueba PISA de la OCDE se encuentra que “el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas” (OCDE).

La “inempleabilidad” genera un desperdicio de recursos económicos, tiempo y capital humano además de producir un enorme sentido de desesperanza entre los jóvenes, ya que se forman perfiles que no son requeridos, lo que genera que se deban emplear en áreas que no corresponden a su formación (en el mejor de los casos ya que muchos terminan desempleados o en la informalidad), lo que genera profesionales poco competitivos que, a su vez, produce sectores con igual nivel de competitividad.

Con el fin de revertir esto, es necesario que por mandato de ley, se fomente una mayor vinculación entre academia y sectores productivos a fin de dar solución a lo anterior. No se trata de imponer lo que cada joven desea estudiar, sino de vincular la oferta con la demanda y canalizarla hacia las áreas que tendrán mayor impacto en el futuro; asimismo, es necesario revisar la oferta académica a fin de actualizarla mediante un ejercicio prospectivo para que ésta corresponda con lo que la industria demandará conforme a las tendencias globales de los próximos 15, 30, 50 y 100 años.

Un breve vistazo a las actividades profesionales que serán demandadas debido al auge de nuevas industrias y áreas del conocimiento indica que México requerirá de recursos humanos especializados en áreas como nanotecnología, genómica, desarrollo de nuevos materiales, ingeniería aeroespacial y en drones, entre otros.

Así como será necesario garantizar que la población de México se encuentre debidamente capacitada, también resultará vital el asegurar que ésta también gozará de buena salud, de poco servirá una mano de obra capacitada si ésta no se encuentra en condiciones de ser productiva y, por el contrario, se vuelve una carga para el Estado.

Actualmente, los principales padecimientos en México son propios del mundo desarrollado: padecimientos crónicos cardiovasculares, diabetes y tumores malignos, estos padecimientos representan cerca del 50% de las causas de muerte en México (OMC, 2014).

De estos padecimientos, los problemas cardiovasculares y la diabetes son el resultado de un cambio en los regímenes de alimentación y estilo de vi-

da de la población, lo que ha ocasionado que el problema de la obesidad alcance niveles alarmantes.

México ocupa el primer lugar en obesidad infantil y en adultos (OMC), a nivel mundial; de seguir las tendencias actuales, el porcentaje de la población con diabetes pasará de 7% a un 15.5% para el 2015. Este problema impacta la totalidad del país tanto por el gasto que supone a la cuenta pública atender como por el efecto en que competitividad que implica contar con una población enferma; los niños con obesidad de hoy, serán adultos con obesidad el día de mañana.

En 2008 se estimó que el costo de la obesidad para el país fue de 67,000 millones de pesos (mdp) para 2017 se estima que llegue hasta 101,000 mdp (Instituto Nacional de Salud Pública, 2013).

Ante esto, es necesario canalizar las políticas públicas encaminadas a promover la cultura de la prevención (alimentación adecuada y ejercicio) con un enfoque integral; es decir, no basta con realizar difusión sino que deben concurrir todos los actores para que estos programas sean efectivos, ello abarca desde rediseño de programas educativos para que estos concienticen sobre la importancia de una dieta adecuada y dedicar tiempo al ejercicio, hasta la creación de espacios públicos adecuados que inviten a la población a adoptar estilos de vida saludables.

En este tenor, un sistema de salud eficiente en el futuro debe, a nivel sistémico, enfocarse en el bienestar físico del paciente y no solo en atender la enfermedad y funcionar como una red donde se incorporen diversos actores como tutores en salud en las clínicas para promover buenas prácticas entre la población así como el desarrollo de bases de información comunes y sistemas de alerta temprana que permitan reconocer a mayor velocidad el riesgo de alguna pandemia.

Una vez revisada la necesidad de atender las carencias naciones en materia de educación y salud, el tercer elemento que sobre el que se debe trabajar para garantizar la grandeza que el país demanda es la prevalencia del Estado de Derecho, la cual es una condición *sine quo non* para generar desarrollo económico y bienestar, además de representar el fundamento de un régimen democrático.

Un gobierno donde no prevalece el imperio de la ley propicia un entorno de violencia, impunidad y corrupción, elementos destructivos que inhiben la inversión productiva, sufrirá menor productividad, menos empleo y mayor subdesarrollo, creándose así, un ambiente de riesgo para un adecuado ejercicio del poder; este círculo vicioso, es para el futuro uno de los grandes frenos a la competitividad de México.

En nuestro país, desafortunadamente, se tiene una percepción errónea sobre lo que implica este concepto, al cual, de forma maliciosa, grupos con intereses perversos buscan equiparar con represión. El correcto ejercicio de la ley

implica tener un gobierno que se encuentra sometido a la misma y, por tratarse de un gobierno electo democráticamente, no teme en ejercer el poder. Esto es contar con autoridades cuyos límites son planteados por el derecho, al tiempo que emplea las facultades que le consagran las leyes para combatir la impunidad, la corrupción, la ilegalidad y el desorden en todos los niveles.

Es indispensable que en nuestro país, además de cualquier reforma estructural y política industrial, se garantice el elemento más importante de todos: la supremacía del imperio de la ley; ya señalaba Milton Friedman en 1962 que las libertades políticas van de la mano con el desarrollo económico y que éstas se fundamentan en el Estado de Derecho.

Se han hecho muchos estudios para identificar cuáles son los factores que influyen e intervienen en el bienestar de una población y está demostrado matemáticamente que lo más importante para lograr un desarrollo sustentable y combatir la pobreza, es hacer prevalecer la legalidad por encima de todo, incluso antes que el factor educacional.

El análisis Libertades Políticas, Económicas y Prosperidad desarrollado por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA) en 2003 estudia el comportamiento de los diferentes factores que componen el predominio de las leyes, asignando a cada uno un valor matemático a fin de identificar cómo influyen estas variables en el desarrollo de una nación. Este ejercicio concluye que “los países pueden desarrollarse más rápidamente reforzando los derechos de propiedad, promoviendo un poder judicial independiente, atacando la corrupción, evitando una regulación onerosa, permitiendo la libertad de prensa y protegiendo los derechos políticos y las libertades civiles. Estas características definen un ambiente saludable para la actividad económica.”

Al no existir estas condiciones los problemas de seguridad se exacerban, impactando la capacidad del gobierno y de la ciudadanía para impulsar el desarrollo, empobreciendo con ello a la sociedad., los datos en la materia son claros. En el Reporte de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial se identificó a la corrupción y a la inseguridad entre los principales obstáculos para hacer negocios en México (Foro Económico Mundial , 2014).

El enfoque es claro: urge un cambio del paradigma de la administración pública, esto obliga a una sacudida en todos los niveles de gobierno, es necesario eliminar a muchos funcionarios corruptos e ineficientes, que están incrustados hoy en las estructuras del gobierno; para México es un tema central que no debe postergarse.

Por más que se quiera impulsar el desarrollo económico con mecanismos financieros e incluso de organización, no se lograrán los resultados si no hay un cambio sustantivo con la base de un Estado de Derecho, dentro de un entorno de democracia.

Para lograr esta meta, así como para impulsar las acciones necesarias en materia educativa y de salud, se propone el relanzamiento del Estado mexicano, esto es, plantear la transición hacia una Nueva República que cambie las estructuras actuales y libere las cadenas que hoy nos empujan a la mediocridad.

Ahora bien, una vez analizados los tres temas en los cuales México debe enfocarse para construir su grandeza en las próximas décadas, es necesario cuestionarse ¿cómo aglutinar estas visiones? Y, más importante ¿cómo lograr reunir a todos los actores necesarios para lograr que se den los cambios necesarios?

Al respecto, han sido muchas las voces que a lo largo del tiempo han generado propuestas, pero en los hechos la realidad es que podemos tener soluciones a los problemas, pero la verdadera revolución que está esperando el país es pacífica y de gran calado; esto es, plantear la transición hacia una Nueva República que cambie las estructuras actuales y libere las cadenas que hoy nos empujan a la mediocridad.

Este paso hacia adelante no consiste en desechar todas las instituciones que actualmente componen el Estado Mexicano y empezar de cero. Se trata de generar un nuevo pacto social y un gran acuerdo entre todos los sectores: público, privado, académico, militar y la sociedad civil. Éste debe tener como meta primera decidir, cuál es nuestra visión, elemento que, como se ha revisado a lo largo del documento, es la base de la cual se debe partir para transformar a México. Esta visión se englobaría junto con las medidas necesarias para hacerla realidad, partiendo de acciones inmediatas en materia educativa y salud, y sin olvidar los indicadores a los que queremos llegar en cada paso.

Obviamente entre los juristas hay opiniones encontradas sobre si esta transición nos conduciría a una segunda o tercera república, como ha sucedido en Francia que hoy está en su Quinta República, o hacia alguna otra figura, pero al igual que en otros lugares, estos cambios se han dado a fin de impulsar nuevos niveles de desarrollo económico y social ante momentos que lo demandan. El caso presentado de Sudáfrica es una muestra de ello.

México siempre puede renovarse y ello precisa de acuerdos si es en forma pacífica o con convulsiones sociales si es en forma violenta, y por eso debemos dar un salto cuántico a fin de responder a nuestras necesidades presentes y futuras. El país requiere un cambio de fondo y de estructura, se deben eliminar todos los pesos muertos que nos están hundiendo con el propósito de acelerar la actividad y alcanzar más rápido nuestro desarrollo; a partir de este cambio, el nuevo marco jurídico e institucional deberá servir como plataforma para la materialización de estas acciones.

Si contamos con un proyecto de largo plazo a 2030, 2050 y más, entonces debemos pensar en la promulgación de una nueva Constitución y el relanza-

miento del Estado Mexicano no representarían un fracaso de las instituciones que sí funcionan, por el contrario, se trata de fortalecer y replantear lo bueno y modificar lo ineficiente; esto requiere de una enorme madurez política y una verdadera preocupación por el futuro.

La nueva República implica reconocer que nuestro actual sistema (sustentando en la Constitución de 1917 y retomando el espíritu de la Carta Magna de 1857) ya no puede dar más de sí toda vez que las circunstancias y el tiempo (98 años) lo han rebasado. Los pilares del Estado Mexicano en 1917 eran educación básica, tierra y sufragio efectivo, hoy los atajos para el desarrollo, como se vio previamente, son educación con enfoque tecnológico, política industrial, desarrollo competitivo, inserción a la competencia internacional, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos, entre otros.

El planteamiento requiere una reforma del Estado Mexicano que permita un ejercicio crítico del poder, donde los poderes actúen como verdaderos contrapesos y no sólo respondan al clima electoral. Adicionalmente, es necesaria una refundación jurídica, económica y social. Estos pasos definitivamente afectarían muchos intereses, por ello se necesita un fuerte liderazgo y sobre todo una decisión patriótica con gran sentido de lealtad hacia México y un espíritu de solidaridad común con todos los mexicanos.

En la actualidad nuestro país está atravesando por situaciones críticas que buscan romper el tejido social mientras que, en paralelo, se han emprendido una serie de transformaciones económicas, educativas, laborales, fiscales y políticas que buscan resarcir lo que no se hizo décadas atrás, y cuya ausencia generó la falta de competitividad que hoy se ha arraigado en nuestra nación. En este contexto de la dualidad crisis/oportunidad es que nos encontramos en un punto de inflexión para lanzar el proyecto de nación que históricamente ha faltado y poder así construir el México del siglo XXI que queremos.

Tener un México, con un escenario al 2030 con tasas anuales de crecimiento que oscilen entre el 6 y 8 %, con un PIB per cápita superior a los 45 mil dólares, con mexicanos que cuenten con 15 años promedio de educación y con un índice de desarrollo humano entre los diez primeros del mundo, por mencionar algunos de los indicadores clave que debemos marcarnos, es posible en la medida en que aprovechemos este punto de inflexión y nos atrevamos a dar el siguiente gran paso en la historia nacional, la Nueva República.

Por estas razones, el reto de construir impulsar el desarrollo nacional, trabajo que debe tener un primer horizonte de tiempo en 2030, tiene que comenzar por la construcción de una Nueva República sobre la cual edificar las bases para materializar la grandeza a la que México está destinado.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2014). Obtenido de *Base de Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible para descarga: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>
- Fondo Monetario Internacional (2015). Obtenido de *Panorama Económico Mundial*, base de abril del 2015.: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>
- Foro Económico Mundial (2014). Obtenido de *Reporte de Competitividad Global*, 270.
- Global Business Network . (1992). Obtenido de *Los Escenarios de Mont Fleur*.: <http://www.generonconsulting.com/publications/papers/pdfs/Mont%20Fleur.pdf>
- Instituto de estadística de la UNESCO. Obtenido de *Distribución de la matrícula en educación superior por área de estudio*: <http://www.uis.unesco.org/datacentre/pages/default.aspx>
- Instituto Nacional de Salud Pública . (2013). Obtenido de *Obesidad en México recomendaciones para una política de Estado*: <http://www.insp.mx/noticias/boletines-de-prensa/2656-obesidad-en-mexico-recomendaciones-para-una-politica-de-estado.html>
- OMC. Obtenido de *Obesidad en México*.: [http://www.paho.org/mex/index.php?option=com\\_content&view=category&id=824](http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=category&id=824)
- OMC. (2014). Obtenido de *Perfiles de por país: México*: [http://www.who.int/nmh/countries/mex\\_en.pdf?ua=1](http://www.who.int/nmh/countries/mex_en.pdf?ua=1)
- Richardson, R. y. (1986). *Ajustes ante los cambios políticos: El caso de Corea 1960-1985*. Departamento de Investigación para el desarrollo, Banco Mundial, 2.

*Arturo Oropeza García\**

---

## **Del porvenir y otras especulaciones**

*“El ser humano es el único de los seres vivos que sabe que hay futuro. Si los humanos se preocupan y esperan es porque sabe que el futuro existe, que éste puede ser mejor o peor y que eso depende en alguna medida de ellos”.*  
(Innerarity, 2009, pág. 11).

### **I.**

Al revisar la realidad política, económica y social del país resulta imposible no preguntarnos ¿qué paso en México con el futuro?; ¿en qué momento esta categoría del tiempo desapareció de la agenda nacional? desde cuándo el agobio del presente nos nubla el porvenir? Todas estas preguntas y muchas más que se derivan de ella, nos llevan a un punto de partida que intenta registrar el momento en que el país perdió la preocupación del futuro como un destino mejor para la mayoría de sus habitantes; del tiempo en que nos atrapó la inmediatez y un presente infinito que parece no terminar nunca.

Sobre el futuro de la sociedad global comenta Innerarity “A partir de los años setenta del pasado siglo el futuro se introdujo en nuestra agenda, pero

\* Doctor en Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Arbitro No-Nacional por parte de Brasil dentro del mecanismo de Solución de Controversias del MERCOSUR. Autor de diversas obras sobre Derecho Económico e Integración Económica.



menos como ámbito de configuración que como realidad problemática: irrumpen los límites del crecimiento, las sombrías perspectivas ecológicas, se tematiza el riesgo; se instala la crisis de la idea del progreso. Los ciudadanos se sienten escépticos ante los llamamientos a avanzar hacia horizontes no inmediatos y los políticos siguen cómodamente ese juego” (Innerarity, 2009, pág. 12). Pareciera de pronto, atendiendo a Innerarity, que nuestro déficit de futuro tiene el consuelo de ser parte de un desencanto colectivo, lo cual nos exonera de toda responsabilidad, al ser pasajeros de una nave colectiva de futuro incierto. Sin embargo, al intentar una segunda mirada, pareciera que nuestras preocupaciones no han llegado aún a ese nivel de empatamiento global, y que por el contrario, sumidos en su propio laberinto, nuestros problemas gravitan todavía alrededor de limitaciones locales que bloquean el paso a otro tipo de preocupaciones de orden mundial.

Junto con el extravío de rumbo, pareciera también que el país perdió la conciencia de su capacidad de asumirse como un actor con el potencial de ser merecedor de mejores resultados en todos sus ámbitos, así como de mantener el respeto de sus contemporáneos en el concierto global. Desde luego, aquí no se trata de reincidir en la polémica ancestral sobre el mexicano y su laberinto de soledad. Es algo más simple y terrenal; es el momento en que se perdió la capacidad de crecer económicamente de manera sostenida, de mejorar la distribución del ingreso, de mantener la calidad y la cobertura de la política social; de brindar seguridad pública a la población, de no perder el respeto que tanto había costado ganar entre los vecinos del barrio regional y de los demás actores del mundo. Es algo más presente, más cotidiano. Es la satisfacción de saber que se vive en un país que a pesar de sus carencias tiene rumbo, tiene objetivos, tiene Estado de Derecho, respeto de sí mismo, que ofrece seguridad y que poco a poco va mejorando la vida económica y social de sus habitantes.

Ante esta pérdida de brújula, de conciencia sobre el porvenir, el paisaje nacional se vuelve desolador, porque en el día a día la discusión por el futuro se ha substituido por el debate de un presente que no alcanza; de un presente que ancla a toda una nación en la defensa de un proyecto cuyos buenos resultados no acaban de llegar; que promueve la preservación de un interés que no es colectivo. Este presente también se defiende porque da miedo lo que sigue; porque se le tiene temor a la obscuridad de un futuro que no se atina a vislumbrar, o peor aún, porque el interés de pocos demanda que no hay nada que cambiar, porque desea que el hoy sea eterno, porque cree que el mejor futuro es el presente. Mientras más vueltas se le da a este tiempo infinito, inacabado, la degradación nacional se sigue instalando en el espacio del futuro.

Nos olvidamos del porvenir porque aun no resolvemos el presente. Porque nos agobia el presente es que no podemos pensar en el porvenir. Pareciera que a veces nos agota el día a día y nuestro futuro más lejano es la noticia periodística del día siguiente; la cual es el termómetro que nos dice si el país va mal o peor; si sobrevivimos a la violencia de la noche; si nuestra capacidad de asombro tendrá un límite; si el fallo político en algún momento encontrará medida; todo ello dentro de un breve espacio que inicia un lunes y termina el viernes; en una inercia de sobrevivencia política, económica y social que apuesta a una solución milagrosa que no conoce, pero que espera que llegue en cualquier momento como un acto de resurrección en el que todo comience de nuevo y se acabe el laberinto del presente incierto. A veces parece que nosotros no renunciamos al futuro sino que el futuro nos olvidó.

Cuando empezamos a conformarnos con los sobrantes del presente; cuando empezamos a justificar lo que se hacía mal; cuando permitimos que la corrupción sustituyera al mérito; cuando empezamos a llenar nuestras puertas con más y más candados para que no entrara la violencia, renunciamos al futuro y le cerramos la puerta al porvenir. Cuando se puso el destino político en manos de la democracia y se confundió con la alternancia; cuando se puso la suerte económica de más de cien millones de mexicanos en un ente ciego como el mercado; cuando a ambas instancias se les responsabilizó del porvenir, el país abandonó el timón de un barco que a falta de rumbo ha venido encallando en el mar de su circunstancia. Perdimos al futuro cuando en una gestión equivocada del presente deslindamos nuestra responsabilidad política y económica en un proyecto de democracia y mercado, a los que les adjudicamos vida propia y los responsabilizamos de nuestra suerte. Desde luego la democracia y el mercado no han fallado, lo que falló fue la idea milagrosa de dichos proyectos; la percepción equivocada de que solo bastaba elegirlos e instalarse en ellos para que nos condujeran con éxito al mundo de la estabilidad política y el desarrollo económico del futuro.

La desilusión de la democracia en México no es privativa del país; en su percepción más amplia forma parte de un desencanto mundial derivado de la falta de resultados políticos, económicos y sociales. Nos dice Pedro Salazar que “La consolidación de las democracias constitucionales es incierta. Al menos la imagen del presente ofrece más ambigüedades que certezas. No porque existan abiertamente modelos o paradigmas alternativos sino porque, desde su interior, los estados democráticos y constitucionales han fallado en sus promesas estratégicas: representación, transparencia, igualdad política y social, educación ciudadana, etcétera. De alguna manera –para jugar con la metáfora de Huntington– podemos decir que el oleaje democrático llegó, se expandió, ganó terreno y aho-

ra, como si se tratara de una inercia inevitable, ha comenzado a replegarse. Tal vez se trata –ojalá– de un repliegue pasajero pero, por el momento, está descubriendo parcelas importantes del terreno que hasta hace muy poco cubría” (Salazar Ugarte, en Oropeza, 2012, pág. 128). Sin embargo, nuestra crisis democrática, a pesar de coincidir en el tiempo con una ola global de indignación y desencanto, guarda una identidad propia de insuficiencia que la diferencia con los otros esquemas de incumplimiento político. Nuestro problema no se refiere únicamente a la falta de proyecto; transita antes por una larga lista de temas pendientes como la insatisfacción con lo realizado por los partidos políticos, los diferentes órganos legislativos, los jueces de todas las instancias; las nuevas figuras e instituciones políticas como los institutos electorales; los institutos de transparencia; los nuevos órganos autónomos, etc., y desde luego, con lo actuado por los propios gobiernos estatales y el gobierno federal. En ese sentido el desencanto es integral y la indignación no reconoce límites.

El país viene de una larga marcha política de reivindicación que en sus diferentes etapas y tiempos ha buscado por diversos medios la construcción de un Estado de Derecho. En la segunda mitad del siglo pasado, este esfuerzo se vio reforzado con el propósito de alcanzar una vida democrática que preservara al país del autoritarismo y la exclusión política. En el año 2000, hasta las conciencias más precavidas creyeron que el momento había llegado, y que en la alternancia se continuaría con una etapa de ajuste político donde todo vendría mejor. A la luz de los hechos pareciera que hubo una confusión, en la que se creyó que la democracia era la alternancia y que la alternancia era la democracia; que el proceso en su parte central se había agotado y que habría que sentarse a celebrar la llegada de una sociedad y un gobierno que llegados a la madurez política, sabrían con habilidad y eficiencia hacerse cargo del futuro nacional. Es evidente que hubo una confusión y que después de un esfuerzo de siglos, en la ilusión de la alternancia se creyó que en automático la mayoría de los actores políticos se vestirían de demócratas, cuando la realidad descubrió que si bien había un principio de democracia, no había demócratas. Que lo que había en su lugar eran intereses desbordados a los cuales les importaba poco la democracia y el futuro nacional y que entonces, en medio del agobio, volvía a retarse al país a la *hiperinstitucionalización* de una reforma política infinita, nunca acabada, a la que se le condenaba a vagar en el reino del presente eterno, en un tiempo que no toca fondo; en un limbo donde habita el privilegio de unos cuantos y no existe la palabra porvenir. Política y gobierno, en un juego de incapacidades y perversiones, secuestraron al futuro del Estado, declarándolo rehén de un presente que renunciando a su conjugación, se niega a concluir.

Como consecuencia de lo anterior no resulta extraño encontrar a México, junto con Guatemala, como los países con más baja satisfacción democrática en América Latina. De igual modo, tampoco sorprende que México le reconozca a la democracia un pobre resultado en la tarea de la justa distribución de la riqueza (24%) y en la protección contra el crimen (32%) o que le tenga poca confianza a su gobierno (31%), encontrándose esta medición solo por arriba de Honduras, la República Dominicana y Guatemala. Los partidos políticos se encuentran en la última escala de su credibilidad (22%). En síntesis, que ante la decepción de la *democracia* (37%) la población manifiesta que le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario y un 14% prefiere este último (Latinobarómetro, 2015).

En realidad no se necesita recurrir a los datos estadísticos para demostrar el desencanto generalizado con el proceso democrático; basta con percibir el clima de una sociedad que no acaba de entender como su sueño se convirtió en pesadilla. Procesos políticos caros; instituciones inoperantes; trabajo legislativo lento; falta de visión de futuro; desarrollismo institucional; desarrollismo jurídico; corrupción e impunidad política; organismos autónomos que no operan; todo ello en el marco de una inseguridad pública geométrica y una insuficiencia económica.

Cuando se creyó que ya se había llegado, justo apenas todo comenzaba. *El cascarón* institucional de la democracia requería de políticos y de votantes que se convirtieran en demócratas y ciudadanos; que aprendieran que la democracia no era mágica y que requería del compromiso y de la cultura política que la hicieran funcionar; que como decía Octavio Paz “La democracia es una idea pero asimismo es una cultura y una práctica, un aprendizaje. Triunfa allí donde se convierte en costumbre y segunda naturaleza” (Paz, 1998).

Por eso nuestra crisis política todavía no comulga con otras *indignaciones*, a pesar de que en los resultados pudiera haber una coincidencia con la insatisfacción. Sin embargo, mientras en otras democracias su problema es la forma de encarar el futuro, en México todavía nos enredamos con los hilos del presente.

En este sentido, la política ha sido uno de los principales enemigos del porvenir. En los hechos, en los últimos tiempos se ha convertido en un obstáculo del futuro nacional. A veces pareciera, por la profundidad de sus expresiones, que la problemática política ha escalado en su descomposición a niveles de un fuerte quebranto ético, más allá del que le es propio a todo cuerpo político. Por ello tal vez habría que aceptar que la falla democrática no solo se refiere a la arquitectura institucional, que no solo es un problema de “Hardware” democrático. Lamentablemente, junto con ello se ha incubado un clima político decadente que nace desde las diferentes fuentes del poder y se expande hacia toda la es-

estructura social, generando un fenómeno de corrosión que lo mismo se encuentra en los núcleos políticos que, a fuerza del tiempo, también ha invadido a una buena parte del cuerpo social.

En este breve trabajo no tiene sentido establecer cual descomposición fue primero, si la política o la social. Basta evidenciar que ambas se alimentan en la actualidad de manera simbiótica, dificultando las salidas de futuro del país; convirtiéndose incluso en verdaderos obstáculos para que esto suceda. Innerarity nos recuerda algo que se olvidó en México, que las políticas públicas “también tienen las función de afirmar valores y dar cuerpo a las aspiraciones públicas, de ser vectores de movilización social, de mantener una imagen de la vida buena común, de hacer legible la visión de conjunto, de organizar la compatibilidad y facilitar que las responsabilidades sean todo lo visibles que se pueda” (Innerarity, 2009, pág. 130).

La transición, en este sentido, olvidó que el problema de la democracia no era tan solo un problema de estructuras, de *ingeniería* jurídica, de alternancia. Que en el marco de una posmodernidad, hipermodernidad, o como vaya finalmente a etiquetarse la desbocada etapa que vivimos, no podía omitirse la inversión en valores sociales. Nadie puede sostener una tesis de moral social rebasada, pero como señala Lipovetsky “Es verdad que la preocupación ética no se vive ya, como en el pasado, según la lógica del deber y el sacrificio, y que debe pensarse bajo la forma de una moral indolora, optativa, que funcione más movida por emociones que por obligación o por sanción y que se adapte a los nuevos valores de la autonomía individualista. Pero esta fase posmoralista que caracteriza hoy a nuestras sociedades no supone la desaparición de todo valor ético. Aun cuando el sacerdocio del deber y los tabúes victorianos hayan caducado, aparecen nuevas regulaciones, se recomponen prohibiciones, se reinscriben valores que ofrecen la imagen de una sociedad sin relación con la descrita por los despreciadores de la “permisividad generalizada”. La liturgia del deber desgarrador no tiene ya terreno social, pero las costumbres no se hunden en la anarquía; el bienestar y los placeres están magnificados, pero la sociedad civil está ávida de orden y moderación; los derechos subjetivos gobiernan nuestra cultura, pero no todo está permitido”. Agregando finalmente: “Como se ve, posmoralidad no es sinónimo de inmoralidad” (Lipovetsky, 2008, págs. 40-41).

La convivencia política se ha enredado en una trampa de presente infinito; en una reforma política eterna con fuertes aderezos de corrupción y explosiones de inseguridad. Al mismo tiempo, la realidad social transita entre la insatisfacción del trabajo político y su visible corrupción, tropezando todos los días con los miles de muertos que este vacío ha producido. Una buena parte de la sociedad deambula sin sentido dentro de la competencia de las ocho colum-

nas entre osamentas que ruedan por doquier. Camina, a veces desolada, una sociedad *no inocente*, que no quiere que llegue la noche porque teme a la oscuridad. Se mezcla, entonces, una perversa combinación de falta de futuro, acompañada por una procesión de ruidos, guarderías incendiadas, secuestros infinitos, muchachos desaparecidos, linchamiento de *inocentes*, derechos de piso, impunidad delictiva, los cuales son tan solo algunos de los signos de una preocupación social que no entiende las fronteras académicas entre un estado de Derecho y un Estado Fallido. Para ella, ante el pozo de su frustración y frente a la pública expresión de la violencia nacional, lo único que sabe es que el Estado, el gobierno en todos sus niveles, le ha fallado en el otorgamiento de sus derechos más antiguos de preservación de su vida y de su seguridad.

Bajo este marco general al ciudadano común se le olvida la política y la democracia y no le queda más espacio que la administración de sus miedos y la sobrevivencia de él y su familia; y cuando le preguntan cuál es su mayor preocupación, responde que la delincuencia y la seguridad pública (73%); y de manera directa denuncia que la democracia no le ha servido para aquello que más le preocupa. Y aquí tampoco importa, salvo para los académicos, cual fue la bitácora de la desviación de una victoria democrática que se convirtió en derrota; y una crisis política que ha llevado al país a una “descivilización” o “despacificación” de la vida nacional; complicando la naturaleza del problema y desde luego su posible solución.

Cada vez que hay una explosión política o de falta de seguridad, se le agrega un nuevo piso al edificio institucional. Sin embargo, el conflicto que se enfrenta ahora no corresponde tan solo a un problema político o de déficit democrático; es también ya un proceso de descomposición social y política que ha contaminado a la sociedad en su conjunto, el cual no podrá resolverse solamente con más alternancia o mejores instituciones. El problema político, ante su falta de solución, escaló a un rango en el cual estamos inaugurando “Una cuarta fase propiamente “descivilizatoria” en la cual se produce una intensificación de la violencia entre los individuales, los grupos sociales, las comunidades y los estados- nación, con el consecuente debilitamiento de la estabilidad y consistencia en las relaciones sociales”, lo cual va acompañado del “colapso de las instituciones públicas, el reemplazamiento del “nido de seguridad social” del estado de bienestar y la agudización de las crisis económicas” (Zabludovsky Gina en Elias Norberto, 2011, págs. 22-23).

Pareciera entonces, que además de tener un problema político, ahora también padecemos una caída del proceso civilizatorio del país. Mientras se escenificaba la lucha por el poder en todas sus vertientes, el Estado y la sociedad fueron perdiendo sus principales atributos. Mientras crecía sin medida la batalla

política, el Estado corrompió el monopolio de la violencia física, y una buena parte de la sociedad que no quiso verse ausente en la lucha del botín nacional, fue perdiendo sus cualidades de autocontención y corresponsabilidad social, a fin de facilitar su entrada. Al final nadie ha ganado, aunque haya ganado mucho, y por el contrario, todos hemos perdido.

El problema político escaló a civilizatorio y de ese tamaño tendrán que ser las nuevas respuestas de su posible solución. Los arquitectos del andamiaje político deberán invertir fuertemente en la educación democrática y autocorrectiva de una parte importante de la sociedad que ha cambiado su estatus de fedataria de la descomposición política y social del país a personaje protagónico de la misma.

La pérdida de la virtud cívica; de la autocontención, de la ética laica, son algunos ejemplos de esta degradación, donde sin ser correcto generalizar, ya puede hablarse a nivel nacional de una fuerte descomposición de los diversos cuerpos sociales, los cuales registran un escaso cumplimiento de la ley (5.6% en escala del 1 al 10), porque perciben que el actor que menos cumple la ley es el gobierno (4.8%). Porque el 50% estima que las leyes benefician a los delincuentes; el 35% piensa que si un delincuente tiene dinero podrá ser declarado inocente; que solo el 23% cree que si es acusado de un delito será tratado con justicia por las autoridades; porque solo el 10% considera que las leyes en México se aplican a todos por igual (Parametria, 2006).

Nos ofende la política y nos preocupa la inseguridad y la degradación social. Sin embargo, esos sentimientos están siendo sustituidos poco a poco por un miedo irracional que no sabemos cómo explicarlo, pero que entendemos que se deriva de nuestro presente secuestrado y de nuestra ausencia de futuro. Sobre este sentimiento señala Baumman "El miedo constituye, posiblemente, el más siniestro de los múltiples demonios que anidan en las sociedades abiertas de nuestra época. Pero son la inseguridad del presente y la incertidumbre sobre el futuro las que incuban y crían nuestros temores más importantes e insoportables" (Baumman, 2010, pág. 166). El miedo es más terrible -sigue diciendo Baumman- cuando es difuso, disperso, poco claro; cuando flota libre, sin vínculos, sin anclas, sin hogar ni causa nítidos; cuando nos ronda sin ton ni son; cuando la amenaza que deberíamos temer puede ser entrevista en todas partes, pero resulta imposible de ver en ningún lugar concreto". No obstante, aclara "En el momento en el que averiguamos de donde procede esa amenaza, sabemos también que podemos hacer (si es que podemos hacer algo) para repararla o, cuando menos, adquirimos conciencia de lo limitada que es nuestra capacidad para salir indemne de su ataque y de la clase de pérdida, lesión, o dolor que tenemos que aceptar" (Baumman, 2010, págs. 9-10).

Identificar y resolver los epicentros de la crisis política-inseguridad-des-civilización, resultarán entonces de la mayor relevancia para una recuperación del porvenir.

## II.

Respecto al tema del mercado y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Octavio Paz advertía “El mercado no tiene dirección: su fin es producir y consumir. Es un mecanismo y los mecanismo son ciegos. Convertir a un mecanismo en el eje y el motor de la sociedad es una gigantesca aberración política y social. El triunfo del mercado es el triunfo del nihilismo. Su resultado está a la vista; la masificación de los individuos y los pueblos”. (Paz, 1998, pág. 235). Y para no dejar duda sobre su visión del mercado abundaba “El mercado es un mecanismo eficaz pero, como todos los mecanismos, no tiene conciencia y tampoco misericordia...” (Santi Enrico, 2009, pág. 61). Cuando se le inquiría sobre el nihilismo del mercado, Paz agregaba “Los antiguos proyectos han desaparecido, han fallado. Hay que pensar todo de nuevo. Y hay que pensarlo entre todos” (Paz, 1998, pág. 235). No obstante de contar con esta y otras advertencias de no incurrir en la “aberración política y social” de dejar el futuro económico del país en manos de un “mecanismo ciego” como el Mercado, la política nacional hipotecó su responsabilidad en una estrategia ortodoxa del desarrollo, y de manera particular, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El modelo económico actual de México es parte de un proyecto que a finales de los ochenta se estimó como el más benéfico para el desarrollo del país y el que podría conducirlo a los niveles de bienestar de una nación desarrollada. El TLCAN, pensado a fines de los ochenta e instrumentado a principios de los noventa, se pensó como la columna vertebral de ese impulso hacia el primer mundo; como un paso lógico que se fundamentó en las recomendaciones técnico-dogmáticas de la época (Consenso de Washington) y en la oportunidad geográfica de estar cerca del mercado más grande del mundo. El planteamiento no carecía de lógica, pero en el marco de la euforia de su instrumentación, se cayó en la trampa de confundir una parte con el todo, y en convertir a una estrategia pública en un acto de fé que llevó a orientar no solo la vida comercial y económica del país hacia una dependencia del dogma; sino que también contaminó la vida política y la relación internacional de México; haciendo de un simple Tratado, por importante que fuera, la piedra filosofal en la cual había que abreviar para encontrar las respuestas a nuestra vida económica diaria, y de ma-



nera más importante, de nuestro futuro.

Como consecuencia de lo anterior, la ya histórica dependencia con Estados Unidos se llevó a niveles extremos, donde la capacidad de maniobra del país se vio presa de una inmovilidad que solo respondía a la visión, objetivos, o incluso intereses del país norteamericano. La economía, la actividad pública, la política internacional, el comercio, la vida académica, la visión empresarial, etc., fueron muchas de las actividades del acontecer nacional que se vieron reducidas a una sola visión y a un solo evangelio en el cual se debían encontrar todas las respuestas. Como todo lo sagrado, si algo no salía bien, no era culpa de las escrituras, sino del que las interpretaba; lo cual lamentablemente sigue siendo *válido* hasta la fecha; y de igual modo, como todo lo sagrado, el TLCAN no se podía tocar, no se podía revisar, porque el que lo hiciera se convertiría en piedra.\* De este modo, en México, el TLCAN se alejó de su naturaleza original de ser una estrategia complementaria del desarrollo con virtudes y debilidades, en todo momento revisable; para convertirse en un dogma bajo cuyo halo el país ha tenido que ir sumando año tras año más descalabros que beneficios; al mismo tiempo que un mundo global que no existía en 1994 ha ido transformando el entorno, y un socio otrora omnipresente y poderoso, con el cual se hipotecó el futuro, actualmente lucha en todos sus frentes por rescatar su propia salud económica, política y social.

Bajo esta óptica resulta imposible ver al TLCAN bajo la sola línea del comercio, porque en esta concepción amplia, el TLCAN ha sido la herramienta principal con la que se construyó la visión de un país mejor. Es la estrategia que se siguió para apuntalar un modelo de desarrollo de libre mercado a ultranza, que priorizó al mercado y redujo al Estado a su mínima expresión. Es el mecanismo jurídico-comercial a través del cual se apostó por un mayor comercio a fin de lograr resultados económicos y sociales que hicieran de México un país exitoso. Fue también, de manera importante, la herramienta que se privilegió frente a otras alternativas para que el país abandonara su zona de subdesarrollo y pobreza y pudiera convertirse en una nación desarrollada. Fue por último, el olvido de un mundo global que tocaba a la puerta, pero al que nunca se le abrió, pensando que la *sociedad comercial* en términos de dependencia con Estados Unidos y Canadá a través del TLCAN nos llevaría a un futuro mejor.

\* Como se sabe, esta dogmática de la no revisión y del no cambio del TLCAN, fue modificada por Estados Unidos ante la nueva propuesta del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), el cual se firmó en febrero de 2016.

Aunado a lo anterior, el modelo de desarrollo de México y su política de comercio exterior, basados en la apertura total del mercado nacional y en la firma indiscriminada de Tratados de Libre Comercio (TLC's), han tenido como principal error tomar como axioma el fundamento de las tesis de que el Estado debería aparecer como un convidado de piedra frente a su acontecer económico y comercial, y que su actividad debería reducirse al papel de un simple facilitador de operaciones. Que a mayor apertura habría de manera automática más desarrollo; y que a mayor número de TLC's habría más crecimiento, empleo y bienestar. La consecuencia de apostar a este paradigma, además de no haber generado los resultados esperados, redundó en una serie de limitaciones para la política económica nacional, los cuales han evitado que México pueda tener un mayor margen de maniobra para lograr un mejor desempeño comercial y económico con el mundo.

Una de las consecuencias negativas más relevantes que ha tenido para México el estatus anterior, como ya se apuntó, ha sido el error de confundir su política comercial de apertura y firma de TLC's con su modelo integral de desarrollo; y que enredado en este juego de espejos, los últimos veinte años haya renunciado como Estado a emprender, junto con sus actores económicos públicos y privados, el desarrollo de su campo, su industria o de sus servicios. Al pensarlo así, al actuar en consecuencia, lo que ha generado es una ausencia de la responsabilidad del Estado en el acompañamiento del desarrollo integral de sus sectores económicos, dejándolos a la fuerza de una corriente ciega e invisible que actores comerciales externos menos ingenuos y más realistas se han encargado de orientar en su favor. Ha originado también que en aras de esta teoría del comercio virginal, año con año se sigan ampliando las facilidades para que ese paradigma de dejar hacer-dejar pasar siga floreciendo, en espera de que una *mayor radicalización* de sus postulados logren finalmente obtener los resultados económicos que se pretenden y que no se han obtenido. Ha provocado de igual modo una inexplicable ausencia de culpa sobre la mala conducción económica del país, ya que al confiar sus resultados al *destino* del mercado; si estos no se dan de la manera deseada, no resultan imputables a los actores públicos responsables, sino a las fuerzas endógenas y exógenas económicas que no están operando conforme a lo esperado; o peor aún, a que todavía falta abrir más las puertas económicas del país a fin de que entre el desarrollo. Con base a este modelo económico se diluye de igual modo el trabajo y la responsabilidad de realizar un ejercicio de prospectiva sobre el futuro respecto de lo que pueda pasar en materia económica y comercial los próximos 10 o 20 años, porque bajo el esquema normativo de apertura de mercados y de TLC's, hay que esperar al final de cada año para saber el resultado de sus designios. Por esta razón, hemos extra-

viado el porvenir económico y el país no cuenta actualmente con una brújula o una agenda que pueda decirle cuál será su desarrollo para 2020 o 2030 etc.; ni en qué sectores o campos se concentrará el futuro económico-comercial agrícola, industrial o tecnológico del país. Ante estos hechos pareciera que la economía mexicana no ha logrado reponerse de la última etapa de su desarrollo estabilizador, donde la figura del Estado Interventor, al final del periodo, le ocasionaron múltiples desastros; y ante este fantasma, olvida el éxito logrado por la fórmula Estado-Mercado-Sociedad durante la mayor parte de ese periodo; y que por otro lado, la corrección de una mala práctica del Estado en la economía no se resuelve con su ausencia o eliminación, sino con una participación responsable, inteligente y democrática.

México ha apostado su modelo de desarrollo a su política comercial con el exterior y ésta a su vez la ha hipotecado con el TLCAN. En un acto de plena renuncia al futuro, esta política está decidida a prolongarse a través de la posible firma del TPP, en una confusión de estrategias donde se ha perdido la claridad de dónde empieza y termina cada una de ellas. Sin embargo, esta confusión ha derivado en una larga auto imposición de limitaciones y de resultados económicos insuficientes que le han restado futuro al país y le han precarizado su presente. Un país que de 1982 a la fecha pierde el 80% de su industria nacional; que carece de actores económicos y de oferta exportable nacional que llevar a otros países; una nación que importa el 80% aproximadamente de los bienes que reexporta; que concentra el 80% de su exportación en un número aproximado de 400 empresas mayoritariamente extranjeras; un Estado que renuncia a su responsabilidad con sus sectores económicos nacionales, no podrá incrementar su oferta exportable hacia otros mercados. Un país que pierde en su comercio de manera inveterada; que no cuenta con una política industrial; que no la cree necesaria; que no cuenta con una estrategia de mediano y largo plazo para desarrollar a sus empresas y a sus diferentes sectores económicos, no podrá contar con una mayor cantidad de productos que ofrecer a otros mercados; y por el contrario, la facilitación internacional que siga construyendo para el intercambio de bienes, simplemente será una herramienta que como un bumerang se regresará contra sus propios intereses económicos; como ha estado sucediendo en México desde hace más de 30 años, donde se ha estado pagando un costo-país muy alto por construir los puentes antes de tener quien pudiera cruzarlos; o peor aún, al ir aniquilando poco a poco a quienes podían haberlo hecho.

Los resultados económicos y sociales de todo lo anterior, como se sabe, de ninguna manera han sido los esperados; y por otro lado, los costos internos y externos de apostar el futuro del país a una paradigma que se ha vuelto sagrado e insuficiente, han sido superiores en términos de pobreza (45%); pobreza extre-

ma (18%); pérdida de la industria nacional (80%); desempleo (8.7 millones de empleos no creados de 1993 a 2010); informalidad (60%), bajo salario (pérdida del 34% del poder adquisitivo de 1995 a 2008); fenómenos y consecuencias de las cuales no puede hablarse por separado (INEGI, ENOE, CONEVAL, COMCE, Calva, 2010). Por otro lado, si bien al TLCAN no pueden atribuírsele de manera directa todos los descabros; la matriz TLCAN que se integra con el modelo de desarrollo y la estrategia comercial del país, si lo son, en la medida que han confundido a este Tratado de manera equivocada con una política integral de crecimiento de naturaleza inmutable; a la que no obstante la clara prueba de la insuficiencia de sus resultados, y de la pérdida de vigencia de sus postulados, ante el éxito asiático, al día de hoy se sigue con el proyecto de llevarla hasta sus últimas consecuencias a través del TPP, en un arrebato dogmático irresponsable al que no le importa seguir sacrificando a los actores e intereses nacionales, en el marco de un *éxito* que paradójicamente ha convertido al país en un *gran* exportador de importaciones.

### III.

El hueco dejado por la falta de imaginación del futuro nos vuelve a recordar Innerarity lo ha llenado la preocupación del instante; donde no se prepara el futuro, la política se limita a tramitar el presente; agregando que en una inercia contemporánea, la adaptación incesante al cambio que se nos exige, se vive conforme a una lógica de la supervivencia y no de la esperanza (Innerarity, 2009, pág. 15). De manera enfática sobre las consecuencias de no administrar el futuro adecuadamente agrega "Hipotecamos socialmente el tiempo futuro y ejercemos sobre las generaciones venideras una verdadera expropiación temporal". Sentenciando al final "Hemos convertido al futuro en el basurero del presente" (Innerarity, 2009, pág. 15).

En el caso de México como ya se indicó, se olvidó el futuro porque no se ha acabado de resolver el presente; porque se ha estado apostando a la sobrevivencia más que a la esperanza. La inmediatez de sus preocupaciones políticas, económicas y sociales en el marco de su insatisfacción, no le han dado al país la oportunidad de preocuparse por su porvenir. En el agobio del día a día, se vive, una improvisada e insuficiente gestión de sus problemas actuales, y un olvido de su tiempo futuro.

Cada día mueren en el país 23 personas a causa de la desnutrición y otras deficiencias nutricionales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011); de

2010 a 2012 se agregaron medio millón de personas a la línea de pobreza, para sumar un total de 53.3 millones de pobres (45.5%), con el agravante que otro 34.8% de la población está ubicada en la línea de vulnerabilidad, o sea, que son fuertes candidatos para integrarse a la pobreza nacional (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)); los jóvenes entre 15 y 29 años que no tienen trabajo ni escuela (Ninis), según la OCDE, de un 20% en el 2011, para la evaluación de 2012 subieron al 24.4%; de 2008 a 2012, el salario medio real cayó 0.15% anual promedio (CEPAL), lo cual se sumó a su pérdida acumulada del 75% de 1980 a 2010 (Calva, 2012); en los últimos años, 2 de cada 3 empleos que se generan van al mercado informal, el cual se ha convertido en el almacén donde se acumulan los *sobrantes* de un modelo económico insuficiente, que ya ha generado que el 65% de la Población Económicamente Activa (29.8 millones de personas) encuentre en este sector una respuesta parcial a sus necesidades (A regional 2012).

Lo anterior nos habla de una falta estratégica y conceptual de futuro del país; pero más aún, nos evidencia la ausencia de un presente satisfactorio para millones de mexicanos; del fracaso de la política por crear un modelo económico sustentable; de un intento fallido del Estado en el cumplimiento de dotar de seguridad y bienestar económico a sus gobernados.

Desde luego que hay un mérito rescatable y un avance en algunos campos que no puede negarse. El problema es que no es suficiente, y al día de hoy tampoco resulta útil para justificarle a las miles de víctimas de la inseguridad la naturaleza de su tragedia; ni a los millones de pobres las causas de su deterioro. Mientras no se recuperen los mínimos sustentables, la política, el Estado y la sociedad civil, no tendrán lugar para la autocomplacencia ni para el reposo. Máxime en un mundo que en toda la primera mitad del siglo estará luchando por su desarrollo y bienestar.

Cuando en algún momento nos liberemos del secuestro de nuestro presente y tengamos la oportunidad de atisbar al futuro; muy probablemente nos daremos cuenta de lo delicado de la falta de nuestra anticipación. Cuando seamos contemporáneos a otras naciones, ya no en los niveles de desarrollo, sino en la toma de conciencia del futuro que viene, apreciaremos con no poca sorpresa de lo valioso del tiempo perdido en la construcción de ese puente sólido que pudiera conducir al país entre las antípodas de su conjugación; el cual a lo largo del siglo XXI no será un camino fácil ni amable.

El tiempo apremia, dice Baumann, al mismo tiempo que prefigura algunas líneas no muy alegres de los retos del porvenir "...a nuestros jóvenes les espera un brusco despertar..." "El mundo de severas y rigurosas condiciones, de escasez y de austeridad forzada, de tiempos turbulentos en los que "abandonar" no es una solución posible, es para la gran mayoría de estos jóvenes un lugar com-

pletamente extraño; un lugar en el que jamás habían estado, o tal vez donde habían estado pero en el que nunca se habían planteado, seriamente establecerse, un lugar completamente misterioso al que sólo podrían acostumbrarse mediante un prolongado aprendizaje duro y penoso. Está por ver cómo superará esta prueba la generación y..... (Baumman Z. , 2010, pág. 312)”

La interrogante como respuesta, es la aportación de un Baumman que nos intenta decir que parece que no basta resolver el desarrollo y el bienestar, sino también el de la propia sobrevivencia, amenazas ambientales; desastres naturales; *excedentes* demográficos; altos niveles de pobreza mundial; poblaciones envejecidas; escasez de recursos naturales como el petróleo, gas y agua; altas concentraciones del ingreso global; alto nivel del pago de pensiones; desarrollo tecnológico; la crisis de los sistemas morales y políticos; son tan solo algunos de los temas de un futuro adelantado que todavía no forman parte de la agenda de México; porque los hacedores de política siguen enredados con la infinita madeja del presente eterno.

El reconocimiento de nuestros pasivos, lejos de ser un ejercicio inútil y masoquista, sigue siendo una condición necesaria para correr la cortina del presente y poder asomarnos al futuro que viene. La condescendencia de nuestras limitaciones políticas, jurídicas, económicas o sociales, no resulta útil para enfrentar el reto del porvenir; de igual modo que para enfrentar a los factores reales del poder que no les interesa que la realidad cambie; que son enemigos del futuro. Como señala Gray, citando a Ashbeny “Lo incurable no es nuestra ignorancia del futuro, sino nuestra incapacidad para comprender el presente” (John, 2006, pág. 27).

#### IV. Bibliografía

- Baumman, Z. (2010). *El tiempo apremia*. Barcelona: Arcadia.  
\_\_\_\_\_ *Miedo Líquido*. Paidós.
- Carpizo MacGregor, J. (2011 ). *¿Se necesita una nueva constitución en México?, Algunas reflexiones y seis propuestas*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm. 24.enero-junio .
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos*. Paidós.
- John, G. (2006). *Contra el progreso y otras ilusiones* . Barcelona : Paidós .
- Lipovetsky, G. (2008). *Los tiempos hipermodernos* . Anagrama.
- Parametria (2006).
- Latinobarómetro( 2015).

- Paz, O. (2004). *El laberinto de la soledad, Posdata, Vuelta al laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paz, O. (1998). *Itinerario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar Ugarte, en Oropeza. (2012). *Dese la transición hasta la crisis: ¿En donde quedó la democracia?* en *México 2012: La responsabilidad del Porvenir*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Santi Enrico, M. (2009). *Luz espejeante: Octavio Paz entre la crítica (Selección y Prólogo)*. México: Era.
- Zabludovsky Gina en Elias Norberto. (2011). *El proceso de civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.

*Edgar Jiménez\**

---

## México y América Latina en el siglo XXI

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La modernización y las reformas estructurales en América Latina. III. El contexto internacional y el nuevo orden mundial. IV. Los grandes retos de la economía y política latinoamericana. V. Las reformas y el futuro de la región. VI. Bibliografía.

### I. Introducción

El mundo, México y América Latina han cambiado en las últimas tres décadas. La región, por ejemplo, se esfuerza por acelerar su desarrollo con un enfoque estatal renovado de inclusión, de igualdad y de regulación del mercado.

Se discute el papel del Estado, de sus instituciones, el proyecto gubernamental, la planeación estratégica, las políticas públicas y la orientación de las reformas de Nueva Generación; surgieron en este período las distintas “percepciones nacionales e internacionales” sobre la realidad del presente, es en este presente que se conjugan el pasado y el futuro, aparecen claramente las contradicciones y las visiones sobre la incertidumbre y el riesgo. Costumbres, valores religiosos y cultura surgieron a la hora de juzgar y abordar la definición y orientación de las políticas públicas.

Por primera vez en la historia regional de México y América Latina, las sociedades nacionales tienen como componentes la incertidumbre y la imprevisi-

\* Catedrático e Investigador, titular del Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana.



bilidad del futuro. Lo que obliga a comprender la realidad de otra manera, a nosotros mismos y a los otros, la libertad, la democracia y la legitimidad.

El presente es en sí mismo, una sociedad en permanente “auto confrontación”, de manera que anticiparse al futuro permite dar sentido al presente. La razón del futuro es otorgarle una manera de ser al presente, la perspectiva busca visualizar el futuro desde el presente y mejorar el análisis del presente desde el futuro. Por lo tanto existen muchas alternativas para el futuro en América Latina. Esos futuros son visualizables y probablemente viables políticamente y posibles económicamente.

En realidad, lo que se está produciendo en todos y cada uno de los países de la región es un hecho básico: la conciencia de una nueva realidad pos-recepción económica y financiera, de una nueva percepción del tiempo, de la sociedad, de la cultura, de una nueva economía productiva y de una nueva manera de pensar y hacer política.

En general dice sobre este punto Eric Habsbawn (1990), “las grandes ideas y valores que utilizamos en el pasado para relacionarnos con la vida privada y colectiva carecen en la actualidad de sentido y significación”. De ahí que aceptar temas como la incertidumbre, el desorden, el riesgo, el caos, la gobernanza, la decodificación, la gobernabilidad, la desconfianza, la tolerancia y el nuevo institucionalismo, pasan a ocupar un lugar privilegiado en el análisis político y en la formulación de las políticas públicas.

Zygmund Bawman (2003), señala que en la actualidad la “modernidad líquida” ha impuesto a la condición humana cambios radicales que exigen repensar los viejos conceptos que solían articularla. En esta perspectiva, el período actual en México y América Latina es fundamental y decisivo para el rumbo del progreso futuro.

Señala la CEPAL, que es necesario pasar de la etapa de especialización productiva en bienes primarios o de baja transformación industrial, a otra en que la industria manufacturera sea el motor del desarrollo; es decir una transformación “cualitativa de la estructura productiva”, que impulse actividades intensivas en conocimiento y valor agregado. En la actualidad los gobiernos de manera más o menos común están mostrando gran interés por la “planeación estratégica, la perspectiva y las políticas para el desarrollo”.

Para el Banco Mundial lo más preocupante es la proyección que hace para las economías de América Latina, es el probable estancamiento regional, con un crecimiento del 0.4% regional debido a la desconfianza de los inversores y el descenso de los precios del petróleo y de las materias primas, entre otros factores. La nueva situación prevista por el BM, plantea una gran dificultad para el conjunto de los países de la región. Se suma a esa opinión el FMI al advertir que se trata de un “crecimiento decepcionante”.

Más allá de esas estimaciones de crecimiento América Latina continúa siendo una de las más desiguales del mundo, el 31% de la población continúa siendo pobre (México 45%). El rezago que tiene la región en materia de salud, de ingreso, educación y competencias son otros de los factores estructurales no resueltos.

En este marco referencial, se analiza el proceso de modernización de América Latina, la reorganización económica, los nuevos problemas político-sociales, así como el proceso de consolidación y profundización de la democracia. Se busca explicar las dimensiones del nuevo orden mundial y su impacto en Latinoamérica, la realización de Foros Internacionales y regionales (CEPAL, Davos, OCDE, FMI, etc.) así como los grandes retos de la economía y política latinoamericana y las tendencias mundiales.

Se analiza en la última parte las reformas estructurales de nueva generación, la conformación de los bloques regionales, UNASUR, Mercosur, Alianza de países del pacífico y el futuro de América Latina.

Sin duda es una aproximación sobre la situación actual de América Latina y la nueva relación Estado, Mercado, Sociedad como punto de partida para la solución de los rezagos institucionales, frente a los cambios demográficos, el papel de los actores, la informalidad laboral y el análisis de la nueva acción estatal.

Concluye el artículo con la reflexión sobre la posibilidad económica y viabilidad política del futuro cuando se está consolidando en muchos países del área una economía de exportación de materias primas como la nueva estrategia de la acción del Estado para fortalecer la actividad del mercado más eficaz y equitativa, que permita la formulación de un proyecto de desarrollo, sobre la base del cambio estructural para la construcción del futuro.

## **II. La modernización y las reformas estructurales en América Latina**

Se han reconocido en la prensa, en el espacio académico y en el mundo político, los logros que ha tenido América Latina durante y después de las políticas de ajuste estructural, de las reformas de primera y de segunda generación. El gran éxito, sin duda alguna, es el restablecimiento de la democracia y en aquellos países donde la democracia ya estuvo presente, se profundizó la democracia y sus instituciones.

También debemos reconocer el crecimiento macroeconómico en muchos países de la región, que no se expresó en algunos países un desarrollo micro; sin embargo, hubo una estabilidad económica que, hoy tiene un significado enorme

particularmente en México; y al mismo tiempo se creó una institucionalidad al amparo de la reforma del Estado, y esta nueva institucionalidad permitió modalidades diferentes en la gestión gubernamental. La transparencia y la rendición de cuentas surgieron como mecanismos de la relación entre Estado, sociedad y partidos políticos. En los noventa y al inicio de este siglo, hubo ingresos importantes de capital externo, se estimuló el crecimiento económico y el consumo interno; se mantuvo la estabilidad paritaria y se redujo la inflación en muchos de los países de latinoamericana.

La consolidación de la democracia estuvo relacionada con la “calidad de sus resultados”, es decir, con la capacidad de producir decisiones, leyes, políticas públicas y acciones administrativas más eficientes y satisfactorias para amplios sectores de la población. En México y en América Latina un nuevo vocabulario se incluyó en el lenguaje político, conceptos como el de gobernabilidad y gobernanza como soportes de la calidad de gobierno y de las condiciones que hagan posible el ejercicio gubernamental (Bernardo K. , 1998). Además, se consiguieron avances en educación, salud, empleo y la pobreza se redujo. Recordemos claramente que la pobreza, en el año 1998 era alrededor de doscientos cuarenta y cinco millones en América Latina; en ese periodo había aproximadamente cien millones de desempleados y de los cien, treinta millones de jóvenes, gran parte de ellos con formación universitaria. En 2014 según el PNUD, la cantidad de pobres se redujo a 138 millones pero ha aumentado su heterogeneidad y complejidad.

Según el Banco Mundial en América Latina y Caribe, aún viven en pobreza extrema más de 75 millones de personas, la mitad de ellas en Brasil y México, y las tasas de pobreza extrema (según la línea internacional de pobreza de 2,50 dólares per cápita al día) exceden el 40% en Guatemala y llegan a casi el 40% en Haití. En 2012 aproximadamente 4 de cada 10 personas de Guatemala y Honduras vivían en la pobreza extrema. (Card, Genoni, & Castelán, 2015). Por otra parte y pese a la reducción de la pobreza, según el BM, al sumar el porcentaje de pobres y de personas en situación de vulnerabilidad de la región, casi dos tercios de la población son pobres o vulnerables, expuestos al riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

En lo que respecta a la pobreza, dice Raúl Prebisch (2002), “las reformas estructurales retomaron las antiguas teorías de la filtración o goteo”: las políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza. Lo que se presumía era que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres, aunque para entonces ya estaba ampliamente demostrado que “una marea que sube no eleva necesariamente todos los botes” (Prebisch, 2006).

A nivel político, se impuso un nuevo arreglo institucional, empezó a plantearse la gerencia estatal, como la nueva forma de gestión pública y gubernamental. La centralización y la descentralización tuvieron un ritmo y un rostro diferentes, los sistemas federales también adquirieron un significado distinto: hubo reformas electorales y, en muchos países, se implementaron reformas de los sistemas políticos. En ese sentido, hubo una lógica detrás de todos estos logros: la lógica estatal que tenía características distintas quedó supeditada a la titularidad del mercado.

El Estado también tuvo que asumir el programa del “marco lógico” sugerido por la CEPAL para hacer posible el uso de indicadores de medición de logros, de las metas y al mismo tiempo en ese periodo, surgió la “opinión de la Opinión Pública” ante el deterioro creciente de la participación ciudadana que impulsó el papel de la Opinión Pública como garante de la legitimidad gubernamental (Pacheco & Prieto, 2005). La sociedad y las clases sociales que la integraban no tenían la misma presencia que habían tenido en el pasado inmediato porque los medios de comunicación se apropiaron de la realidad; asumieron el liderazgo en el análisis de la realidad, mientras la sociedad seguía el debate que se daba en los medios entre editorialistas, analistas y comentaristas; la sociedad perdió la centralidad de la lectura y el análisis de la realidad (Sartori).

Ese hecho, a futuro, se transformó en algo problemático para el ejercicio gubernamental, porque “la realidad se convirtió en una amenaza” para los gobiernos y en otros casos en el mayor obstáculo al que debían enfrentar. De ahí que la democracia en América Latina también careció de contenido político; no tuvo ningún proyecto político que la definiera; no se habló de democracia liberal ni socialdemócrata, o socialcristiana, populista o nacionalista. Era simplemente “democracia” sin apellido ni contenido político. Por eso, en los años de las décadas 80’s y 90’s, la democracia fue considerada como un sistema de orden más que como una forma de vida (PNUD, 2004).

### *Las políticas de ajuste estructural y el desorden de las sociedades*

Las políticas de ajuste estructural de las décadas mencionadas a la par de la desestructuración de las sociedades provocó, la irrupción del “desorden” (Georges Balandier) y la “despolitización” (Nicolás Tenzer). El desorden es la dificultad de saber y expresar el desdibujamiento de lo real, por lo tanto, la visión gubernamental se enfrentó a una realidad incierta (Balandier, 1998).

Las reformas estructurales de primera y segunda generación impusieron nuevas reglas de juego y una nueva organización de las economías basadas en la inversión privada, la apertura externa, la libertad de mercado y la competitividad internacional; los países fueron expuestos a la lógica del mercado y de la economía. Las reformas definieron la agenda pública, las preferencias políticas y económicas. Estas reformas definieron el campo político y movilizaron: recursos de poder, recursos de influencia, discursos, mecanismos de control político y fomentaron el uso de poderes institucionales de emergencia, minimizaron los problemas y los conflictos políticos.

Por otra parte, la importancia del ajuste estructural fue entendida como una necesidad estructural, como una respuesta estratégica gubernamental a una situación objetiva de la realidad. El movimiento obrero, asumió los programas de ajuste por la desestructuración de las clases sociales que modificaron las condiciones sociales de recepción de los programas que “pavimentaron” el consenso hacia la “tolerancia social” a la par de los programas como “Solidaridad” en Costa Rica y México, como alivio a la pobreza; en ese contexto como señala Robert Castel, el modelo y el desorden amenazaron la “protección social”. El modelo económico al mismo tiempo que reconoció el valor del individuo, promovió su vulnerabilidad: gastos médicos, vejez empobrecida, informalidad laboral, jubilación, acceso limitado al mercado laboral. La situación de los individuos se fue degradando paulatinamente, provocando su “decadencia social” (Castel, 2004).

Con el advenimiento de la posmodernidad, el status del individuo cambió radicalmente; éste pasó de ser “reconocido por sí mismo”, al margen de su adscripción a identidades de clase, prácticas partidarias, ocupacionales o vecinales. La sociedad de clases fue remplazada por la sociedad de individuos; así la sociedad no fue entendida como una sociedad de iguales, sino de semejantes, que es una sociedad diferenciada y jerarquizada. El individuo indigente vive en sociedad con su semejante, empleado con alta remuneración; el ser semejantes, más no iguales, garantiza la “cohesión social” y la tolerancia. (Sobre la problemática del individualismo, Ver: Hayek A. Frederick, Camino de servidumbre. Edit. Alianza. Madrid, España, 1989).

Es así como surge la competencia entre semejantes, como una relación natural. Surge una nueva “exclusión individual”, que es vivir en un “espacio” fuera de lo social. La movilidad ascendente fue más bien descendente; surgió el resentimiento racista, lingüístico e individual como un estado de abandono frente a las exigencias de la eficiencia, el rendimiento y la competencia. Los límites del mercado y del gobierno (Joseph Stiglitz) fueron creando las condiciones para la emergencia de “nuevos” movimientos sociales. Se produjo así expresiones no formales de la política como el espectáculo y la teatralidad política y una modificación en la

manera de pensar y hacer política que rebasó tanto la jerarquía de las clases sociales como los límites marcados por la esfera pública y privada (Garretón, 1995).

Es importante también destacar los altos grados de inseguridad y violencia en las grandes capitales de la región, las manifestaciones y protestas callejeras, la amenaza del crimen organizado, el deterioro de las organizaciones político-sindicales y el clima de incertidumbre general que parece poner en entredicho la capacidad de los gobiernos para dar respuesta eficiente y oportuna a la multiplicidad de conflictos que caracterizan a las sociedades de nuestro tiempo. Son los casos de muchos de los países del cono sur y de América Central, Chile, Brasil, Argentina, Venezuela, El Salvador, Honduras y México.

Por lo mismo, analizar la realidad en las circunstancias actuales, es interrogar al desorden, descubrir los comportamientos del mercado y la situación económica cuya irrupción alimenta la esperanza, el desconcierto o el pánico en los países. Lo anterior hace que la realidad se perciba como un momento situacional que conviven lo “complejo” con la actual “complejidad”, en el que se multiplican los lugares de inestabilidad. En la realidad conviven el pasado, el presente y el futuro al mismo tiempo. (Retomamos las teorías de la complejidad de Morin Edgar, *Le méthode*, 2 Tomos. Edit. Sevil. Paris, Francia, 1980).

El desorden desnuda a las sociedades, a los partidos políticos, al sector empresarial, a la clase política y clarifica las partes ocultas de la sociedad. La violencia se hace más visible, se ve, se experimenta en la calle, en los lugares públicos y en la vida familiar y privada. Como dice Emilio Tenti, surgen los “miedos sociales” en donde la realidad se vuelve productor del “miedo”.

### *La reorganización económica, el problema de la cohesión y la nueva cuestión social*

Otro elemento que debemos mencionar como resultado de las reformas de primera y segunda generación y del estado actual de las economías post-recesión (2008) es la “decodificación de las sociedades”. (Williamson J., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID. Washington, D.C., 1998. Williamson John y Kuczynski Pedro, *Después del consenso de Washington*. Washington, D.C., 2003).

Se desvanecieron los principios, los valores y los códigos sociales. En esta situación la sociedad perdió su cohesión y dignidad; el “otro” careció de importancia como sujeto, el secuestro, la violación, el atropello y el crimen en sus distintas modalidades se incrementaron; las sociedades producto de la decodificación se convirtieron en “tierra de nadie” (Bajoit, 1992). Una consecuencia de

esta situación es la corrupción que se observa en la política, en el sector empresarial, en el deporte que “falsea la democracia y aleja a los ciudadanos de la cosa pública”. Gilles Lipovetsky, (2015) señaló este autor que la corrupción es una gangrena que afecta a muchos países de América Latina. En la Cumbre de las Américas en Panamá se mencionó que la corrupción es junto con la delincuencia y el crimen organizado el mayor flagelo que afectan los países del continente, que en los últimos años ha tenido un protagonismo continental. La creación de “Transparency International”, impulsada por Robert MacNamara a nivel externo, expresa la preocupación por la corrupción como factor de socavamiento de la legitimidad del sistema capitalista.

En América Latina, el buen gobierno, la transparencia y rendición de cuentas, así como el desempeño y la evaluación de la gestión gubernamental responden a esa misma preocupación. Se suma a lo anterior que América Latina es el segundo territorio más corrupto del planeta (Barómetro Global de la Corrupción 2010 y 2013). En ésta situación es comprensible que exista en la región un enorme desinterés por la política y la cuestión pública.

En este panorama surgió la informalidad; no sólo en su expresión económica que por sí mismo es altamente preocupante (6 de cada 10 trabajadores están en la informalidad), surgió la informalidad política y social. El compromiso, la responsabilidad, el valor de la palabra empeñada, la seguridad de la oferta y compromiso político se vaciaron de su contenido.

En muchos países como en Honduras, El Salvador y Guatemala, pero también como Brasil y México los excluidos, desempleados, informales y padres sin hogar y sin esperanza, sujetos no solo a la desigualdad, se enfrentan a la violación y a la criminalidad. Lo que está en juego es no solo un problema ético si no la propia cohesión social y la gobernabilidad democrática.

En el plano político es tal la variedad de los nombres asignados a los partidos políticos, como es la variedad de candidatos políticos, boxeadores, actores, actrices, atletas, corredores de autos, cerveceros, cantantes y religiosos entre otros, todos ellos favorecidos por el marketing político. En América Latina existen, aproximadamente 618 partidos políticos.

Frente a la diferencia de clases sociales, como dijimos, se impuso el individualismo, frente a la clase social se impulsó la escala social por edades, hoy ser mayor de 50 o 60 años es ser parte de una nueva franja social y al mismo tiempo es estar fuera del mercado laboral. El nuevo sujeto-referencia del Estado y la sociología de la modernización de Gino Germani ya no bastan, ni es suficiente para analizar la realidad, el hombre en las sociedades posmodernas se encuentra solo, en presencia de las turbulencias que lo afectan, depende de él su presente y su futuro. Alain Touraine, señala que el desorden provoca el desplazamiento de las preocupaciones

sociales y colectivas hacia las preocupaciones de la “gente”. Reduce al actor en sujeto y al sujeto en un individuo común; señala este autor, su preocupación por el desmantelamiento y la des-socialización de las sociedades (Touraine, 1994).

Según Pierre Bourdieu, este “sálvese quien pueda” provoca una permanente multiplicidad de micro sistemas sociales que maximizan las diferencias y las distancias entre unos y otros, con ello la inseguridad y la violencia se convierten en el paisaje de la vida colectiva. (Bourdieu Pierre, *La miseria del mundo*. Edit. FCE. Buenos Aires, Argentina, 2010).

En ese contexto surge un nuevo lenguaje vinculado al desorden, una especie de patología del sufrimiento del mercado y de la bolsa de valores, resfrío, pulmonía, reacción delirante, pánico generalizado, psicosis de locura empresarial y financiera portadora del desastre, situación que muestra al mundo en negativo. Todo parece fragmentarse, deshacerse, la salvaguarda de las personas, de los bienes, de los ahorros, el derecho a la justicia, lo que acontece en el mundo árabe, en Siria y en Portugal (la prensa señala que está en venta el país) en Grecia y en España, es un claro ejemplo de esta situación.

En esta circunstancia surge el *espectáculo* y la *teatralidad* política. El espectáculo se apropió del campo político y se desvaneció la política. La teatralidad se apoderó de los sistemas políticos (Berlusconi en Italia, Nicolás Maduro en Venezuela).

Así la historia es la biografía personal de sus gobernantes. Daniel Ortega, Nicolás Maduro, Evo Morales, Cristina Kirchner etc., utilizan los medios para universalizar su verdad, crean lenguajes y frases, enemigos que pueden ser países, empresas y personas como parte de la escena política y como parte del espectáculo político. (Aló Presidente). Dar noticias siempre dramáticas (golpes de estado, conspiraciones, confabulaciones) refuerza la opinión gubernamental, sobre el enemigo.

### III. El contexto internacional y el nuevo orden mundial

El contexto en el cual se están desarrollando las reformas llamadas de tercera generación es muy diferente al de las reformas estructurales de finales del siglo anterior. Actualmente se observa una gran transformación de la economía, de la política internacional, del poder mundial, del Estado y su papel internacional y de los nuevos espacios económicos regionales (P. Drucker, 2007). Estamos en presencia de un nuevo tipo de modernidad, es una transformación de la modernidad surgida con la ilustración y el capitalismo.

La sociedad anterior se estructuró en base a la política y a la economía; hoy la sociedad se está estructurando en base a la economía, el mercado y el consu-



mo. El tipo de encuentro de socialización al que asistimos en el que confluye la gente, no es el partido, el sindicato, son los “mall”, el centro comercial, etc. como el “nuevo espacio público”. (Ver sobre la nueva modernidad: Bauman Zygmunt “La modernidad líquida” y “La sociedad sitiada”, 2006. Editados ambos por el FCE en Buenos Aires, Argentina). En el pasado se invocaba que lo que era bueno para la General Motors, era bueno para E.U. en cambio hoy, lo que es bueno para Microsoft, es bueno para la humanidad. (Ferrer Aldo, Historia de la globalización. Edit. FCE. Buenos Aires Argentina, 2013. Fischer H.R. y Schweizer J. (Comp.). El final de los grandes proyectos. Edit. Gedisa, Barcelona España, 1997) .

En estas circunstancias el surgimiento de un “nuevo tipo de sociedad” altera sustancialmente el paradigma de las ciencias sociales. Se trata como dicen A. Touraine y A. Giddens, de una transformación del modelo de desarrollo con sus distintas variantes: capitalismo, socialismo, social-democracia, social-nacionalista y populista (Touraine, 2005). El nuevo modelo producto de las anteriores reformas y de las reformas de nueva generación tiene otros ejes centrales de desarrollo:

- Nueva economía
- Nueva política
- Nueva gestión gubernamental
- Nueva educación
- Nueva cultura de masas universal
- Nueva tecnología
- Nuevos desafíos de política exterior

Otro aspecto igualmente significativo en esta época, es cómo incorporar en la agenda gubernamental la modernización política y la modernización económica, toda vez que las reformas anteriores erosionaron las instituciones sociales y políticas tradicionales. Se trata de poner la política tradicional al servicio de la nueva economía. Se observa en el mundo contemporáneo una profunda reestructuración económica de los países. El capitalismo mundial está viviendo un nuevo periodo, la lógica de la sociedad y de los cambios sociales están siendo reemplazados por la lógica del mercado (Hinkelammert, 2000).

Thomas Piketty (Piketty, 2014) en su libro best seller mundial sobre “El capital en el siglo XXI”, señala que el incremento de la riqueza en la actualidad, no corresponde a un incremento en el capital productivo. Los bancos desarrollan mejores métodos para la exploración de los consumidores y esas ganancias se capitalizan en la riqueza financiera (Piketty, 2015). Piketty menciona también que aumenta la riqueza financiera y a la vez disminuye la riqueza de los ciuda-

danos comunes incrementando la desigualdad en el mundo que refuerzan los bajos niveles de movilidad social. Por lo tanto el cuestionamiento para este autor no es sobre el capital en el siglo XXI, sino sobre la democracia y su orientación en este siglo.

Se trata del dominio del capital productivo y financiero sobre las otras formas de capital. En estas circunstancias la hegemonía norteamericana se encuentra amenazada por el ascenso de otros países y civilizaciones (China, Japón, India, Corea del Sur). (Kissinger H., 2014).

China es ya la segunda potencia mundial y el PIB de este país podría superar al de Estados Unidos antes del año 2020; además de Estados Unidos y la Unión Europea, el nuevo mapa mundial del poder confiere al Pacífico una posición privilegiada y abre para América Latina una nueva oportunidad. Los acuerdos del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) en 1989 y la creación en 2012 de la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y el Perú constituyen un avance de enorme importancia. La suma del producto nacional de las 21 economías que conforman actualmente el APEC, equivale al 56% de la producción mundial y su circulación comercial es el 46% del comercio global.

En lo que se refiere a la Unión Europea es un conglomerado de 500 millones de habitantes aproximadamente, con un producto interno bruto (PIB) superior a los 13 billones de euros y un PIB per cápita de 25 mil dólares. Además es la mayor potencia comercial del mundo al contribuir con 34% del comercio internacional. Por otra parte, la importancia de la Unión Europea no descansa únicamente en el potencial y tamaño de su economía, sino también en el papel de liderazgo que desempeña en el sistema internacional; además debemos considerar el inicio de negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea en torno al acuerdo Transatlántico sobre comercio e inversión que fortalecerá a ambas partes y a la ampliación del poder económico de Occidente. Además la Comisión de Comercio Internacional de la Eurocámara propuso continuar en el acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y la UE.

Conviene recuperar el planteamiento de Sergio Bital (2014) quién señala la importancia de las nuevas tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Para gobernar la región en el mundo del futuro según el autor, es indispensable fortalecer la capacidad prospectiva y la reflexión estratégica. En América Latina la nueva relación "Estado, sociedad civil y mercado, muestra un sesgo a favor del mercado". En un mundo multipolar, la gobernabilidad nacional, según el autor, está condicionada por la gobernabilidad mundial. Concluye Bital, que sin "una fuerte regulación de los mercados, sin un Estado que provea bienes públicos con eficiencia y coordinación y los programas estratégicos, sin un sistema

tributario eficiente y sin educación de calidad, la segregación, segmentación y desigualdad de las sociedades latinoamericanas pueden provocar una profunda falta de confianza en las instituciones democráticas” (Bital, 2014).

Sergio Bitál analiza las seis grandes tendencias mundiales que van a impactar en América Latina, ellas son:

- Tecnologías, cuya difusión transformará sustancialmente la producción, el empleo, el bienestar y las relaciones humanas.
- Escasez de recursos naturales, agua, alimentos, energía y minerales.
- Transformaciones demográficas, desplazamientos del poder mundial y regional. Nuevos mercados, migraciones y clase media en ascenso. En 2030 el 42% de la población latinoamericana será de clase media.
- Urbanización y expansión de las ciudades, 315 millones de habitantes vivirán en 198 ciudades de América Latina en el año 2025, las que demandaran servicios básicos, calidad de vida, desplazamiento de los ciudadanos en los centros urbanos. Para 2030 la población urbana de América Latina superará el 90 por ciento.
- Cambio climático, efectos en la agricultura, conciencia ciudadana y cambios de comportamiento.
- Gobernabilidad democrática, ciudadanos globales interconectados, impactos de las nuevas tecnologías en las relaciones sociales, inseguridad, violencia y crimen organizado, ciberataques.

Por la importancia y el impacto probable de las 6 tendencias, los países latinoamericanos deben elaborar escenarios globales a largo plazo y avizorar el tipo y magnitud de los desafíos, riesgos y oportunidades que podrían enfrentar. En el campo educativo los sistemas educacionales deberán mejorar la calidad de la enseñanza y concentrar esfuerzos en los tres niveles de educación.

Por otra parte en el Foro de Davos realizado en Suiza 2015, uno de los temas más importantes que abordaron los principales líderes del mundo fue “El nuevo contexto global”. Se trata de un proceso global. La situación económica de las nuevas potencias económicas, el renovado dinamismo de la economía norteamericana y la fragilidad de algunos países emergentes, junto a la incertidumbre política del contexto internacional son algunos de los problemas más visibles de esa transformación que fueron analizados en Davos.

La globalización y la tecnología (John Scott, 2015) son “las palancas con mayor capacidad de transformación que no sólo están cambiando la forma en que las empresas nacen, operan y se gestionan, deja entrever también la gran influencia e impacto que tiene en los comportamientos sociales, en la forma de consumir, en la competitividad, la productividad y conocimiento”. Pero, fundamentalmente, debemos reconocer y valorar el mercado global que se agiganta y evoluciona a grandes velocidades, los países emergentes adquieren un nuevo rol internacional (China, India, etc.), y la Unión Europea busca mantener un sitio en el contexto internacional. En este marco asistimos a los esfuerzos que realizan algunos de los países de América Latina, frente a la caída de los precios de las materias primas y drástico descenso de los precios del petróleo. Tampoco debemos olvidar la nueva estrategia internacional del presidente de Rusia, Vladimir Putin, para alterar el orden internacional posterior a la derrota de la Unión Soviética en la guerra fría (1989) y que busca dar legitimidad a sus acciones (Crimea y Ucrania) en países cercanos a su entorno geográfico.

Se distingue en este conjunto de planteamientos la décima edición del informe “El riesgo global” publicado en enero de este año por el Foro Económico Mundial, tomando en cuenta la opinión de 900 líderes políticos, académicos y responsables de organismos internacionales, estima que los geopolíticos, los problemas del cambio climático, la crisis del agua, el desempleo, y los ciberataques. Serán los cinco principales riesgos para la estabilidad mundial en los próximos 10 años. Los conflictos geopolíticos se refieren al nuevo marco económico, social y político del mundo contemporáneo. Son tiempos complejos, con nuevas metas y nuevas oportunidades, que (Siria, Irak, Egipto, Ucrania etc.) son producto de un mundo heterogéneo y cada vez más interdependiente.

Llama la atención en este nuevo orden, el papel de China como segunda potencia mundial, que se destaca no sólo en el campo económico, sino como el tercer exportador mundial de armamento con el 5%, este país es además el segundo del mundo en este campo por presupuesto mundial. Estados Unidos se mantiene como el principal exportador de armamento convencional con un 31% del total mundial. Le sigue en importancia Rusia con un 27% del total de exportaciones. China ocupa el tercer lugar, Alemania el cuarto y Francia el quinto lugar. China hasta el año 2009 ocupaba el noveno lugar en el rubro (SIPRI. Instituto de investigación para la paz internacional, Marzo 2015).

No podemos pasar por alto la reunión de Jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre de las Américas realizada en Panamá (2015), así como la apertura de relaciones entre Estados Unidos y Cuba de indudable impacto en América Latina. La Cumbre de Panamá se tituló “Prosperidad con equidad. El desafío de cooperación de las Américas”. La Cumbre de las Américas ha escenificado la nueva realidad,

donde por un lado se confirma el fin de situaciones heredadas del siglo pasado con el deshielo entre Washington y la Habana como mejor ejemplo y por otro, se plantean los desafíos que esto supondrá no sólo para las naciones americanas sino para otros países de fuera del continente pero con fuertes intereses en la región, entre ellos China y Japón. El nuevo tablero geoestratégico que se dibujó en la Cumbre de Panamá definirá el futuro en Latinoamérica.

Obama señaló en su discurso que; “nuestras naciones deben liberarse de los viejos argumentos, debemos compartir la responsabilidad del futuro. Este cambio es un punto de inflexión para toda la región” afirmó el mandatario norteamericano. La Casa Blanca expandió su mensaje de que un “nuevo orden latinoamericano es posible”. Su discurso planteó una agenda práctica, basada en el desarrollo de la energía y la lucha contra la pobreza, pero también en el reconocimiento de los capítulos oscuros de la historia de Estados Unidos en la relación con sus vecinos. “Es la primera vez en medio siglo que se han reunido todas las naciones americanas: Seguirá habiendo diferencias significativas, pero no estamos atrapados en la ideología, sino interesados en el progreso” puntualizó.

Este encuentro ha servido para mostrar el papel predominante de Estados Unidos en el hemisferio y además de una manera que, también por vez primera, no despierta un coro de protestas y advertencias en contra. El giro dado por Barack Obama con el restablecimiento del diálogo con Cuba como base, constata que Estados Unidos ha dejado de centrarse en Europa, esto ya quedó claro cuando Washington declaró su interés estratégico en Asia-Pacífico y que, empujado además por la impredecible volatilidad de la situación de Oriente Próximo, ha puesto sus miras en Latinoamérica.

Obama llegó a Panamá con una política de hechos y ofertas muy difíciles de rebatir para quienes se han quedado instalados en una retórica antiestadounidense. Washington ha sabido identificar las prioridades de Gobiernos y sociedades de amplias zonas del hemisferio, especialmente en materia energética y de seguridad ciudadana. Obama se presentó como un socio seguro en la implementación de energías limpias, desplazando de este modo a Brasil. Además, en paralelo, el mandatario estadounidense anunció un paquete de inversiones por valor de 1.000 millones de dólares en Centroamérica para aumentar la seguridad en la vida cotidiana y rebajar así el factor de emigración hacia Estados Unidos. Posteriormente el gobierno de norteamericano retiró a Cuba de la lista de países que apoyan el terrorismo (Mayo 29, 2015).

En este inusual clima llevó al secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, a considerar irreversible este proceso. “Ha habido cambios sustantivos que hacen imposible sostener las políticas del pasado”, dijo. Esa sensación de territorio recuperado, abierto a la exploración, es

uno de los logros de esta Cumbre. Sin euforias, con algunos detractores y con la convicción de que el vendaval económico no disminuirá rápidamente, pero también con la certidumbre de que el convulso siglo xx queda cada vez más lejos de América Latina.<sup>1</sup>

Por otra parte, y tomando en cuenta la visión latinoamericana se realizó la décima reunión del Foro Económico para América Latina (World Economic Forum), con la asistencia de Jefes de Estado, ministros de varios países y 500 empresarios de 44 países (750 líderes) y líderes de opinión, en Quintana Roo (México, Mayo 2015).

El tema central, incorporando la preocupación e interés general sobre los grandes retos y desafíos que aquejan al mundo contemporáneo fue “Avanzando mediante una agenda de renovación”, donde se discutieron los avances de las reformas de nueva generación y las transformaciones críticas de cada región del continente. Se abordaron otros temas como la diversificación económica, los ajustes fiscales, educación e inclusión social, productividad y competitividad. Todo lo anterior en el marco de la situación vigente en el mundo post-crisis financiera internacional.

El Foro retomó también los 10 desafíos globales en “tiempos complejos” de la agenda 2015, particularmente en lo que se refiere a la seguridad alimentaria, el comercio internacional, el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental. En el Foro Económico Mundial para América Latina, quedó claro que existe una profunda división en Latinoamérica, un primer grupo de países México, Colombia, Chile, Perú, Costa Rica entre otras, abiertas al mundo que buscan cerrar la brecha con los países desarrollados.

El otro grupo de la región, que contrasta con el anterior, integrado por países que buscan cerrarse sobre sí mismos y que tienen un profundo problema institucional (A. Etchebarne, 2015). Países como Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Brasil con una clara orientación populista, proteccionista y estatista (Etchebarne, Agustín. Las dos Latinoamérica cara a cara. Fortuna Web 2015), sin embargo, Dilma Rousseff anunció recientemente que pretende reformar las reglas del Mercosur para que Brasil, Uruguay y Paraguay firmen, antes de que termine el año 2015, un tratado de libre comercio con la Unión Europea, enemistada con el proteccionismo extremo de Cristina Kirchner. El argumento de la mandataria de Brasil es que el Mercosur tiene que adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales.

<sup>1</sup> José Miguel Insulza, terminó su función al frente de la OEA y fue reemplazado por Luis Almagro, (ex-canciller de Uruguay). Junio 2015.

En términos generales la región sigue por detrás de Asia. La fortaleza de América latina reside en su estabilidad macroeconómica y su mercado interno, cada vez más dinámico. El problema más o menos general de América Latina, es la baja productividad de sus trabajadores y su débil estructura institucional, afectada entre otros factores por la inseguridad general.

#### **IV. Los grandes retos de la economía y política latinoamericana**

La región latinoamericana continuará creciendo, no obstante el ritmo de expansión económica será mucho más lento que en los últimos cinco años. Los diagnósticos ya mencionados por el FMI, BM y recientemente por la OCDE entre el 2% y 2.5% en 2015.

Esta situación es consecuencia del contexto internacional, que registra menores precios de materias primas, encarecimiento del financiamiento externo, la desaceleración de la economía China y un endurecimiento de la política monetaria en Estados Unidos. Las sólidas cifras de la economía norteamericana en 2015 impulsaron al dólar frente a otras monedas, este factor también es importante por su impacto en América Latina.

En 2014 muchos países de la región tuvieron un crecimiento económico importante, entre el 4% y el 7%. Se destacan Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana. En cambio otros países en ese mismo año tuvieron un crecimiento entre el 1% y 2.5%, nos referimos a Brasil, Chile y México. Por otra parte es muy significativo resaltar que Argentina y Venezuela tuvieron tasas de crecimiento negativas.

Ese periodo de ingresos provenientes por las exportaciones de recursos naturales (alimentos, minerales y combustibles) remesas externas, inversión extranjera directa en la actualidad está en un proceso de desaceleración. Lo anterior obliga a los países de América Latina como señala la OCDE (2015) a reconstruir la capacidad gubernamental ante un escenario económico más adverso. En el largo plazo señala ese organismo la importancia que adquiere el impulso a la continuidad de las reformas estructurales para hacer posible el crecimiento y desarrollo con equidad.

Muchos son los retos y desafíos de América Latina abordados algunos de ellos en las cumbres, foros y encuentros internacionales, sin embargo conviene mencionar algunos de los más importantes, la región tiene el 10% de la población mundial y sólo destina el 1.9% de la inversión mundial en tecnología e in-

novación, en cambio Estados Unidos con el 4% de la población mundial, invierte el 4.3%, la Unión Europea invierte el 25%, Japón el 16% y el 0.7% del PIB en investigación y desarrollo. Según la OCDE, Chile, México y Brasil invierten un mayor porcentaje de su PIB en educación; sin embargo no ha mejorado sustancialmente la calidad de educación.

En el campo educativo la inversión pública total en educación ha crecido significativamente, situación que ha impactado positivamente en la cobertura en los diferentes niveles educativos: pre-primaria (66% de la población estudiantil en Latinoamérica, frente al 83% de la OCDE en 2012). La cobertura en educación secundaria es del 74% frente al 91% en la OCDE y en educación superior el 42% frente al 71% en la OCDE. En educación superior se observa que en la mayoría de los países sigue siendo un privilegio del 60% más rico de la población. (OCDE, 2015).

Los NINIS en los tres países, representan el 20% de los jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan. En América Latina hay 21 millones de jóvenes que no trabajan ni estudian y 27 millones de jóvenes desempleados. (OCDE, 2014).

La región posee más del 30% de agua a escala mundial, sin embargo la mitad de sus 600 millones de habitantes carece de este recurso o tiene acceso a agua de mala calidad.

En lo que se refiere a la inversión extranjera directa, en 2014, México recibió 22 mil 795 millones de dólares colocándose en segundo lugar después de Brasil, que obtuvo 62 mil 495 millones de dólares, Chile por su parte recibió 22 mil 002 millones de dólares, Colombia 16 mil 054 millones y Perú 7 mil 607 millones de dólares (CEPAL, 2015).

La IED hacia América Latina y el Caribe llegó a los 158 mil 803 millones de dólares según el reporte de la CEPAL.

La CEPAL, señala que la región observa en su descenso económico, cinco problemas (OCDE-CEPAL, 2014) :

- En productividad, la región sólo creció en 20 años, el 1.6% frente al 3% en Polonia, Turquía y Corea del Sur.
- La región es la más desigual del mundo. El 20% más rico de la población capta en promedio el 47% del ingreso total. El 31% de la población, más o menos 138 millones, continúa siendo pobre (CEPAL, 2012).
- La informalidad el empleo que afecta al 55% de sus trabajadores, sin seguridad social ni prestaciones. Es decir que 130 millones de personas tiene una productividad del 70% inferior al resto de la economía.



- Escasa capacidad de recaudación fiscal, del 13.6% del PIB en 1990, ha pasado al 20.7% en 2014. En los países de la OCDE la media es del 34.1%.
- Problemas de debilidad institucional en la mayoría de los países (corrupción e impunidad).

En otros aspectos no menos relevantes el Banco Mundial señala que América Latina invierte en investigación y desarrollo el 0.7% del PIB, la OCDE invierte el 24% del PIB. En la región la fuerza laboral que tiene educación secundaria es el 46.6% y 12% educación universitaria. Seis de cada diez trabajadores se desenvuelve en la economía informal y el 75.9% (OIT) de ese sector, tiene la secundaria incompleta (OIT, 2014). A propósito de la informalidad del empleo señala la OCDE, que más de la mitad de la fuerza laboral en América Latina, incluidos los trabajadores de clase media, trabajan en el sector informal de la economía.

Otro indicador igualmente preocupante es el crecimiento de la clase media en la región, que creció de 100 millones a 180 millones de personas, más o menos el 30% de la población entre 2009 y 2014; en 2030 el 42% de la población será de clase media. (Ver el informe de la Corporación Andina de Fomento, CAF, sobre el Foro realizado en Madrid, España, septiembre, 2014).

La emergencia de la clase media, es muy importante, en Brasil son aproximadamente 40 millones de personas. La nueva clase media reclama hoy una mayor y mejor provisión de bienes públicos, salud, educación y seguridad social. Los nuevos movimientos sociales urbanos de protesta que han convulsionado la situación en varios países de la región, constituyen un claro reflejo de esta situación (descontentos). A la par de este crecimiento de la clase media también ha crecido la exclusión social, la marginación y la falta de empleo para grandes sectores poblacionales que van quedando al margen del sistema económico (BM, 2013).

Por otra parte Christine Lagarde del FMI señaló que “América Latina necesita una nueva estrategia de crecimiento, debido a que a nivel externo se respira un clima menos favorable por la caída de las materias primas, la normalización monetaria en Estados Unidos y la debilidad en China y Europa y a nivel interno los problemas de algunos países”. En concreto tres países Brasil, Venezuela y Argentina están en recesión. Estos tres países representan el 51% del PIB del continente, el resto de los países (49%) tendrá un crecimiento del 3.2%. Juan José Ruíz economista en jefe del BID, en este marco señala que el bajo crecimiento regional incrementa la vulnerabilidad económica.

El FMI contempla además los problemas económicos de Rusia (debido al

recrudescimiento de las tensiones geopolíticas) y Grecia, todo lo cual incrementa la turbulencia internacional, provocando un crecimiento mundial bastante moderado (3.5% en 2015) y en la desaceleración del crecimiento proyectado en los países emergentes. En estos países algunos de ellos exportadores de materias primas, el impacto de la caída de los precios del petróleo en términos de intercambio a mediano plazo el crecimiento será menor a lo estimado en años anteriores.

En este marco, las Reformas Estructurales de Tercera Generación, destinadas a incrementar la productividad en el mercado interno y la competitividad en el externo, articuladas con distintas modalidades en los países emergentes como México, Brasil y Chile, son fundamentales para hacer posible el crecimiento y desarrollo en el futuro.

En América Latina, según el FMI el crecimiento se contrajo por cuatro años consecutivos, a 1.3% en 2014, como consecuencia del abaratamiento de las materias primas y del margen de maniobra reducido de la política económica de muchos países se proyecta que el crecimiento regional sea para 2015 de 0.9% y para 2016 se estima en un 2% por debajo del crecimiento medio de 4.1% en 2004-2013. Las proyecciones de crecimiento para este año de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú serán del orden del 2.0% se prevé que la economía se contraiga al 1% este año. En cambio México, tendrá un crecimiento moderado cercano al 3 por ciento.

En la región la moderación del crecimiento de China, las consecuencias de una inflación no esperada como en Venezuela, Argentina, Brasil, se suman al impacto que provoca en la región la lentitud de las Reformas Estructurales que varían según el país que incluye la reducción de los límites al comercio y la inversión, y la mejora del clima empresarial; y la ejecución de Reformas de la Educación, los mercados de trabajo y de productos para incrementar la competitividad y la productividad (Brasil).

La desaceleración del crecimiento de China es observable en la mayoría de los sectores, pero sobre todo en el de la construcción. China consume aproximadamente el 47% de los metales del mundo, frente a 13% en el año 2000.

Por otro lado, en el caso centroamericano, los precios más bajos del petróleo y la recuperación de Estados Unidos han mejorado las perspectivas para esa región. Las remesas crecieron 9% en 2014.

En el seno del FMI, Arminio Fraga, ex presidente del Banco de Brasil, señaló que "es difícil pensar en el futuro". Por su parte Charles Collyns, economista en jefe del Institute of International Finance, indicó que el problema extensible a toda la región en el marco de la nueva estrategia económica es la "desconfianza".

## *América Latina y los nuevos bloques regionales*

La existencia del Bloque bolivariano (ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas) así como la Unión de Naciones del Sur, el Mercosur, y la alianza de los Países del Pacífico entre otros procesos ha provocado que la región se encuentre dividida en tres bloques: los países que se ubican en la esfera de influencia de Estados Unidos (México, Colombia y Centro América), aquellos que tienen una posición más independiente, pero mantienen relaciones pragmáticas con Estados Unidos (Chile, Brasil, Uruguay y Perú) y los que abiertamente han creado una forma de relación internacional diferente a la de los dos grupos anteriores es el caso de Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Argentina.

El llamado socialismo del siglo XXI fundado en la apelación a la democracia directa (plebiscitos y referéndums). La aparición de nuevas instituciones políticas (Estado Plurinacional de Bolivia) nos habla de nuevos retos en el proceso de construcción del futuro de los países latinoamericanos.

Otro acontecimiento realmente significativo para la región y probablemente para el mundo fue la creación de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”, los días 8 y 9 de diciembre de 2004 en Ayacucho-Perú.<sup>2</sup> Se reunieron previamente en Cuzco los presidentes de la Comunidad Andina y el día 9 se llevó a cabo la III Reunión de Presidentes de América del Sur, dando lugar a la “Declaración de Ayacucho”.

Lula da Silva es visto como el artífice político de esta propuesta que puede permitir visualizar la integración latinoamericana desde el sur y no desde el norte (ALCA), sobre los pilares del Mercosur y de la Comunidad Andina (12 países de la región). En su integración, los países del sur buscan priorizar los temas políticos antes que los económicos. Al mismo tiempo, crearon el “Consejo presidencial Sudamericano” como instancia máxima de conducción política y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, como el ámbito de decisión ejecutiva en todos los niveles de concertación, coordinación e integración. Además el PIB interno del conjunto de países que conforman el espacio sudamericano, alcanzó los 974 mil millones de dólares, cifra superior al PIB de Canadá, de 834 mil millones de dólares y del bloque económico que conforman los “tigres asiáticos”, con 682 mil millones de dólares (BM, 2015).

<sup>2</sup> Comentario de Rosario Green ¿Unión sudamericana? El Universal. 9 de diciembre 2004. D.F. México. Ver también: Suntal O. y Squella A. (2001) Democratizar la democracia. Reformas pendientes. Edit. LOM. Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Los doce países de esa región, tienen 397 millones de habitantes y 17,715 millones de kilómetros cuadrados. La comunidad de naciones del Cono Sur propuso la creación de la Unión de Empresas Estatales de Petróleo, del Banco Sudamericano de Inversión y Desarrollo y de un Foro Financiero de Asistencia. Posteriormente se creó la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) con un contenido económico, pero de indudables objetivos políticos, ratificado por nueve países signatarios de la región.

La UNASUR es una iniciativa impulsada por Brasil, reconoce su origen en la primera Cumbre Sudamericana convocada en el año 2000 en Brasilia. En las cumbres posteriores de Cuzco (Perú) en 2004, de Brasilia (Brasil) en 2005 y de Cochabamba (Bolivia) en 2006. Fue planteada en Brasilia en 2004 como Comunidad Sudamericana. Es en Isla Margarita (Venezuela) en 2007, que su nombre fue cambiado por el actual. El tratado Constitutivo de la UNASUR fue firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Como uno de los objetivos se establece el “Fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembro que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración sudamericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”.

La UNASUR genera el 70% del PIB de América Latina y el Caribe. Aporta el 5.9% del producto Interno Bruto mundial; el ingreso per cápita promedio es de 10.040 dólares anual. Posee el 30% de fuentes de agua dulce del mundo y en conjunto, tiene reservas de hidrocarburos para los próximos 100 años. (2013)

Otro bloque regional es el Mercosur que tiene más de 287 millones de habitantes; el PIB es de 3.64 millones de dólares; con un ingreso per cápita promedio anual de 13.347 dólares. Los países que la integran son: Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay, Venezuela y como observadores Bolivia y Chile. Este bloque fue creado en 1991, el comercio entre sus miembros es el 15% de su comercio total, mientras que con Europa es de 20% y con China el 14%. La inversión extranjera directa en 2013, en esa región fue de 83 mil millones de dólares (2013). El Mercosur es el mayor productor de alimentos en el mundo, tiene una de las mayores reservas energéticas, minerales, recursos naturales e hidrocarburos, además de gas y petróleo del planeta.

Es igualmente significativa la Alianza del Pacífico; integrado por México, Chile, Perú y Colombia. En conjunto representan el 36% de la economía de América Latina, el 50% de todo su comercio internacional y el 41% de toda la inversión extranjera. Tiene más de 216 millones de habitantes y 14.356 millones de dólares de ingreso per cápita, promedio, recibió 84.300 millones de dólares en 2013, de inversión extranjera directa.

Debemos remarcar también la participación de Brasil que junto con Rusia, India y China en el bloque conocido como BRIC. Brasil, es hoy un actor econó-

mico mundial, aspira a ser la quinta potencia económica para 2020, aunque está creciendo entre el 1 y el 2%, tiene 379.000 millones de dólares en reservas y cerca de 200 millones de habitantes.

El problema más o menos general de América Latina, es la baja productividad de sus trabajadores y su débil estructura institucional, afectada entre otros factores por la inseguridad general. Debemos resaltar en este análisis a Brasil, que ocupa un puesto 31 en capacidad para innovar y Chile el 34 país y es el más atractivo del mundo para la inversión extranjera de capital de riesgo.

México en este contexto, por su importancia económica, por su tradición histórica y la presencia cultural en América Latina puede volver a la palestra del liderazgo regional:

- Ocupa el lugar número 14 de las economías del mundo superando ligeramente a Corea del Sur y por arriba de Indonesia.
- Por sus 118.9 millones de habitantes, ocupa el 11° lugar a nivel mundial y uno muy preponderante en la región.
- Registró un PIB de 1'327,021 millones de dólares en 2013.
- Recibió 35,188 millones de dólares (USD) de Inversión Extranjera Directa en 2013 y 22,795 millones de dólares en 2014.
- Las exportaciones hacia Estados Unidos de América en 2013 ascendieron a 299,528 millones de dólares.
- Con Canadá fueron 10,452 millones de dólares en el mismo periodo.
- México ha aumentado en los últimos 20 años siete veces su comercio de exportación e importación.
- Ha firmado acuerdos comerciales en tres continentes que lo posiciona como una puerta de acceso a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores y 60 por ciento del PIB mundial.
- Tiene una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 44 países (TLCs), 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (AP-PRIs) y 9 acuerdos de comercio, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Por otra parte, América Central que es la que más sufrió el impacto de la recesión económica internacional de los años pasados por su gran dependencia de Estados Unidos, la región centroamericana sufrió entre 2009 y 2010 una caída de exportaciones de sus productos hacia el norte; una disminución de los envíos de remesas de los inmigrantes y una disminución de la inversión directa extranjera. Las remesas representan para los países centroamericanos y caribeños, entre el 15% y el 40% del PIB. Los cinco países del área son importadores netos de petróleo y de alimentos. Por ejemplo en el Salvador y Guatemala las remesas representan algo más del 80% de los ingresos totales de los hogares. En el Salvador 2012, las transferencias representaron más del 16% del PIB, con la particularidad de que el 88% de los emigrados de este país residen en Estados Unidos (CEPAL, 2012).

En ese panorama, otro factor que incrementa la fragilidad de la región es la suma de las reservas de los cinco países (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) no superan el 8% de las reservas de Brasil y equivale al 40% de las reservas que tiene Chile. Los cinco países tienen 14,338 millones de dólares frente a 204,494 millones de dólares que tiene Brasil y 24,000 millones de dólares de Chile (CEPAL, 2010).

## V. Las Reformas y el futuro de la región

Robert Boyer (2015) comenta que a fines del siglo pasado, la “globalización financiera exacerbó el proceso de desconexión entre el espacio económico y el espacio político, de tal modo que esa situación vino a reforzar el desorden institucional, ya que en la perspectiva teórica del neoliberalismo se postulaba que el mercado era superior al Estado en la asignación de recursos”. En ese periodo de la década de los 90 confluye una serie de acontecimientos que para muchos analistas marcó el fin de una era.

La caída del muro de Berlín y el colapso del régimen Soviético que libera al capitalismo de su gran adversario, (Giovanni Sartori) lo que permitirá al capitalismo a nombre de la economía de mercado y de la democracia como su complemento político construir un paradigma como la única referencia mundial (Fukuyama, 1992).

Se suma a este factor la creciente presencia de China en América Latina. El comercio entre China y la región era de 8 mil millones de dólares en 1990, pasó a ser de 230 mil millones en 2010. El primer ministro chino Li Keqiang, llevó a cabo una gira por América latina que muestra la importancia que tiene la región

por su gran potencial económico. El comercio entre China y Latinoamérica ha tenido un desarrollo espectacular, se ha multiplicado por 20 desde el 2000, la inversión supera los 100,000 millones de dólares y ese país ha anunciado que durante la próxima década invertirá otros 250,000 millones.

El primer ministro chino comenzó su gira en Brasil, donde China invertirá 53,000 millones de dólares y ha concluido en Colombia, Perú y Chile (mayo 2015). Chile fue el primer país de América Latina en reconocer a la República Popular de China (hace 45 años), y el primero en firmar un acuerdo de libre comercio y es su tercer socio comercial en la región. En general China es ya, detrás de Estados Unidos el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe. China irrumpe estratégicamente en la región con dos proyectos: un canal interoceánico en Centro América, en Nicaragua (Golfo de Fonseca) y la ruta terrestre que conecte el Atlántico y Pacífico por Perú, Bolivia y Brasil, con una inversión de 13,000 millones de dólares (2,000 kilómetros).

Por otra parte es la estrecha relación en las dos últimas décadas que tienen Europa y América Latina. El informe del BID señala que la inversión extranjera directa en América Latina constituyó la mayor fuente de inversión extranjera directa destinada a la región en 2013; en ese año, alcanzo la cifra de \$188,101 millones de dólares, un 6% más que en 2012. El triunfo del capitalismo dominado por las finanzas, era importante en esa década para la apertura internacional, ya que estimuló el proceso de inversión, producción y demanda externa (Boyer, 2015).

Sin embargo años más tarde (2008-2009) como señala el mismo autor (2013), la falta de control sobre las innovaciones financieras creó una burbuja especulativa sin precedentes que terminó contaminando la economía nacional norteamericana y la economía internacional, que originó una crisis estructural del sistema capitalista financiero (ejemplo fue la quiebra de Lehman Brothers y la crisis de la hipotecas de alto riesgo).

Esta situación permitió a las economías de América Latina optar por la implementación de un nuevo programa de reformas estructurales de nueva generación; Según la CEPAL se trata de un proceso de "Reforma de reformas". Lo anterior significaba "una estricta supervisión del mercado y una fuerte intervención pública para hacer posible un crecimiento relativamente estable (Luis Bértola, 2015). Surge en esas circunstancias una pregunta sobre ¿cuáles podrían ser los principios de una política para el siglo XXI y el desarrollo?

Se trata de esclarecer como sugiere O'Donnell (2008) decidir y adoptar una postura sobre los límites del Estado y la Política Pública"; este autor a propósito del mercado retoma a Prebisch, quién planteó la importancia de establecer una concepción moderada entre "las medidas intervencionistas y el respeto al mercado, junto con un elevado del pragmatismo, centrados en la ne-

cesidad de mantener la mirada al cambiante orden internacional y de desarrollo del mundo". Sobre este punto, dice René Hernández, que la nueva fase del Capitalismo y la crisis financiera internacional de 2008, descarta el falso dilema entre Estado y mercado en favor de: "el papel del Estado en el mercado" (Hernández, 2015, págs. 317-319).

Los trabajos recientes de Rodrik (2007), Chang (2003) y Acemogén y Robinson (2012) señalan que las mejoras institucionales son las precondiciones esenciales y determinantes del crecimiento. Las instituciones para esos autores son la principal variable explicativa de por qué unas naciones son más ricas que otras y por qué algunas son menos exitosas. Señalan también que el éxito en "una economía depende de un conjunto de instituciones, entre las que figura el mercado" (Alain, 2013). En esta perspectiva la intervención del Estado en el mercado se justifica en un contexto de cambio estructural que comprende, a su vez, transformaciones profundas de la estructura productiva, la tecnología y las instituciones, y como constructor de una visión de futuro a largo plazo (prospectiva estratégica).

Lo que está en juego es una lucha por la redefinición del proyecto anterior agotado y la emergencia de otro. Como lo plantea Touraine, es la articulación entre dos mundos: el tradicional y el moderno (Hernández R. , 2015). En este sentido, no es exagerado pensar que vivimos una transición histórica similar a la que se dio en el pasado en el que surgió el Estado moderno europeo, el capitalismo y la ciencia cuyos efectos transformaron la configuración de las sociedades de occidente.

Es probable que los recientes cambios tengan que ver con la organización del trabajo, con las tecnologías de comunicación y con la nueva institucionalidad política, pero lo cierto es que la tendencia contemporánea para interpretar los fenómenos socio-políticos en términos de complejidad, de riesgo, incertidumbre e ingobernabilidad, tienen un contenido estructural al que debemos prestar preferente atención.

De hecho, las sociedades van en camino de transformarse en sistemas más complejos (Edgar Morin), en donde los procesos parecieran autorregularse al margen de lo político. Así los partidos y las organizaciones sindicales se ven desbordadas por la globalización y la internacionalización de los mercados, la democracia se hallan en una fase de reconstrucción y la sociedad se moderniza en la dirección de los países que buscan ingresar en la postmodernidad.

Este proceso permite otorgar a los países sobre todo de América Latina una nueva tipología de los países:

- Emergentes
- En vías de emergencia



- De riesgo
- De alto riesgo

El cambio estructural al que se enfrenta América Latina en los últimos años reclama una reflexión más profunda acerca del tipo de modernidad, de instituciones y formas de organización estatal que busca alcanzar en el futuro. En la primera década de este siglo, considerada la época dorada de América Latina que se vio impulsada por el crecimiento de las exportaciones y la mejora de los términos de intercambio con China, India y otros países asiáticos explica la expansión de los sectores como petróleo y gas, minerales, celulosa, papel, soya y sus derivados y también flores y alimentos de distintos tipos lo cual se expresó en un incremento del empleo, mejoras salariales, disminución de la pobreza y mayores ingresos fiscales (Katz, 2015).

En el marco de una profunda transformación de la estructura productiva, surgió una nueva forma de organización de las universidades, de las empresas y comportamiento de los mercados, de sectores de profesionales, del sector servicios como el bancario y las telecomunicaciones. Surgió un nuevo triángulo estado-mercado-sociedad que busca superar el “fundamentalismo de mercado” (F. French-Davis, 2005. La problemática de la transición ha sido ampliamente tratada por: Portales Carlos “El mundo en transición en América Latina”. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1990. También ha sido abordado por: Giddens A. “La tercera vía y sus críticas”; Moulian T. “El socialismo del siglo XXI” La Quinta Vía”; Mangabeira U. R. “La segunda vía”; Dieterich H. “La cuarta vía al poder”). En los inicios de los años de los noventa, CEPAL desarrollo una nueva corriente de pensamiento llamada “neoestructuralista” (Sunkel, 1991. Ver Alicia Barcena, Prado Antonio. Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en A. Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. *Op. Cit* CEPAL, 2015).

El neoestructuralismo surgió como un planteamiento teórico alternativo al modelo de reforma estructural y de mercado (neoliberal). Se trata de una propuesta en la que la intervención del Estado intervenga de “forma selectiva para sostener y fortalecer la actividad del mercado” (Sunkel O. y Squella A. Democratizar la democracia. Reformas pendientes. Edit. MOM. Centro de Análisis Políticas Públicas. Santiago de Chile, 2001).

### *El nuevo protagonismo estatal, la incertidumbre y el riesgo*

La Reforma del Estado de Tercera Generación, requiere nuevas formas de acción política. Es necesario repensar los esquemas tradicionales de intermediación polí-

tica. El Estado como garante del “Nuevo Pacto Social”, debe asegurar una ciudadanía con deberes y derechos. Las reformas suponen principalmente la definición de su ámbito de acción y de la calidad de su gestión. Se requiere replantear las estrategias de desarrollo y discutir cuál debe ser el papel del Estado en el nuevo contexto latinoamericano. Las reformas de nueva generación más importantes son: laboral, educativa, económica, fiscal, constitucional y política.

Según la (CEPAL, 2011), las reflexiones anteriores y otras formuladas en el debate académico y político nacional y regional están promoviendo una “nueva generación de reformas” estructurales que contemple:

- Inclusión de los objetivos sociales en la política económica. La política social es un instrumento básico de cohesión social.
- La reforma debe tener objetivos claros y plantear metas de mayor alcance que un simple aumento del PIB, o una estabilidad macroeconómica. Las metas tendrían que centrarse en el desarrollo democrático, equitativo y sostenible.
- Como dice Stiglitz, la reforma debe reconocer las limitaciones de los mercados y tener una visión equilibrada del papel del Estado. Los mercados, por sí solos, no aseguran la estabilidad social. Es necesario entender el papel del Estado, dice Stiglitz “para llegar a una sólida comprensión de la economía” (E.Stiglitz).
- Los países de la región como señala Stiglitz y otros autores, deberían aprovechar las ventajas de la globalización, adaptarla a sus propias necesidades y exigencias.

Es importante repensar el desarrollo, con un mayor protagonismo del Estado. Restituir la Centralidad del Estado supone cuatro aspectos. (Cornejo Ramírez Enrique. Hacia una transformación del Estado en América Latina. Edit. Universidad Andina Simón Bolívar. Sucre, Bolivia, 2002).

- Revalorizar, para hacer posible la productividad y competitividad, el interés general, modificar el entramado de las relaciones privadas en donde la acción pública perdió su importancia.
- Repensar los derechos económico-sociales y culturales de los ciudadanos. Estos derechos han sido considerados como simples derechos del consumidor. Los derechos civiles y políticos se vaciaron de contenido, lo que incrementa la incertidumbre y la desconfianza.

- Promover, la creación y provisión de bienes públicos por parte del Estado. Promover “nuevos acuerdos sociales”. El Estado debe ser protagónico en la conducción de las estrategias de desarrollo de largo plazo. Es fundamental una: “Visión estratégica concertada” y la “Construcción de consensos nacionales” (Caputo, 2004).
- Es importante aprender del pasado y del presente e invertir en la cohesión social. El Estado debe tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias de desarrollo nacional. El Estado debe retomar lo público que garantice una plena vigencia de la democracia. Es igualmente importante recuperar la práctica de la planificación con visión de largo plazo.
- Como señala José Ángel Gurria, las propuestas de la reforma del Estado no deben ser vistas como una opción, sino como una necesidad. Las reformas de nueva generación sirven para administrar la incertidumbre y la globalización en el presente. Estamos transitando en el marco de la “incertidumbre” a un mundo de “probabilidades”. El futuro es múltiple y es posible construir alternativas de futuros posibles (OCDE, 2014).

Lo anterior significa definir la “estrategia nacional”, que dé sentido al conjunto de políticas, programas y acciones de gobierno. De ahí la trascendencia que tiene la “revalorización de la Reforma Estatal”, como enfoque y como herramienta organizadora de la complejidad creciente de la realidad social. Se ha abierto una gran oportunidad para América Latina, es vital seguir avanzando en la senda de la democracia, el crecimiento económico y el fortalecimiento institucional. Hoy estamos en un contexto internacional favorable a Latinoamérica, tiene un peso específico mayor que en el pasado inmediato, ha disminuido la pobreza y ha crecido la clase media, y en general está generalizándose una confianza en la democracia, pero a su vez subsiste una gran desconfianza en la clase política y en las instituciones de gobierno.

En síntesis se ha abierto un panorama político-económico muy promisorio para la región, lo que nos obliga a dejar atrás las visiones pesimistas sobre el futuro de América Latina y el Caribe. (Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington, D.C. 2004. Dante Caputo. Gobernando el futuro. Escenarios Latinoamericanos hacia 2020. IFE-FCE. México).

Las reformas estructurales de nueva generación que se observan en la región, buscan además de lo ya comentado, crear una cultura de corresponsabilidad en la conducción política gubernamental, reestablecer la confianza ciudadana que significa promover una nueva cultura de legalidad, política electoral

y ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil. Significa además, definir la agenda de la modernización que permita crear una nueva institucionalidad que favorezca el manejo de la nueva política económica.

Es importante promover en el diseño de las políticas públicas, el uso de los instrumentos de la perspectiva enfocada en la innovación, el cambio institucional y el manejo de esas transformaciones aceleradas de la sociedad para reducir las posibilidades de que el futuro nos sorprenda.

Debemos incluir en este análisis prospectivo tres nuevos conceptos, “el de turbulencia, el de perturbación y el cálculo político con visión de futuro”. Reconoce Carlos Matus (1987), que los actores en la actualidad se enfrentan a sociedades con un alto grado de complejidad, cuyas características son:

- Mayor inestabilidad y menor productividad; mayor incertidumbre de los actores políticos, situando a los actores bajo una presión incrementada por factores externos.
- La interdependencia entre los actores es tan grande que cualquier evento puede provocar una conmoción que se desplace por caminos inesperados.

Es decir, el entorno político nacional e internacional, se ha ido haciendo crecientemente turbulento, incrementando la complejidad del proceso de toma de decisiones y la desconfianza de la sociedad en relación a la gestión gubernamental (Bachelet, Kieschner, Maduro. Ver Rosanvallon, Pierre. *La contra democracia*, FCE. Argentina, 2007. Eibl Irenaus. *Elbesfeldt. La sociedad de la desconfianza*. Edit. Herder. Barcelona España, 1996).

Por otra parte el “cálculo político del futuro” incorporado al de los intereses presentes, Gobiernos, empresas y ciudadanos basan su presente en sus proyecciones de futuro. El escenario político-económico-social actual, exige la elaboración de nuevas reglas de nuevos comportamientos políticos, es decir una profunda transformación de la agenda política y del sistema institucional que debe sustentarla.

Sin duda alguna, la democracia y modernización debe ser espacio fundacional de la nueva sociedad que se está construyendo; debe ser la nueva esencia institucional del Estado que se está configurando, y algo más importante, debe ser el espacio que permita la participación de las organizaciones partidarias, de la sociedad y de la ciudadanía.

Cómo explicar no sólo el cambio de las instituciones, sino también su estabilidad y su consolidación. El cambio no significa caos, desorden e incertidumbre, el cambio en la modernidad supone la transformación en todos los campos de la vida social. En consecuencia, el cambio está indiscutiblemente vinculado a

la gobernabilidad por la naturaleza de sus repercusiones y las modalidades que requieren la acción y gestión gubernamental.

Otro aspecto a considerar en el contexto actual de incertidumbre surge el riesgo que se relaciona con riesgos futuros y que se expresan en el presente. El concepto de riesgo, expresa el hecho de tener que tratar en el presente con la incertidumbre. (Ulrich Beck. La sociedad del riesgo mundial. Edit. Paidós. Barcelona España, 2008. Ulrich Beck. La sociedad del riesgo. Edit. Paidós. Buenos Aires Argentina, 1986).

Surge en este siglo una tipología del riesgo: riesgos globales, riesgos económicos financieros y riesgos político sociales. Resultado de la sociedad del riesgo según señala Ulrich Beck. El 11 de septiembre de 2001, trajo a la conciencia la vulnerabilidad de occidente a pesar de toda su superioridad económica y militar.

Emerge así la sociología del riesgo (N. Luhman) que obliga a pensar lo "impensable" por anticipado. Surge también el "derecho del riesgo" que regula sobre los riesgos de origen científico y técnico. Surgen los "contratos de riesgo" que buscan cubrir todos los problemas de la vida social, así como el "cálculo de riesgo" que involucra a las ciencias naturales como a las ciencias sociales, la economía y la demografía (Luhmann, 1992).

Surge el riesgo como un "fenómeno objetivo" de ahí que es posible cuantificar el riesgo, identificar estadística y matemáticamente el riesgo. Surgen las distintas "percepciones nacionales" sobre la realidad del riesgo que se convierte en un problema de la política mundial del siglo XXI. Costumbres, valores, religiones y etnias surgen a la hora de juzgar y abordar los peligros globales.

Por primera vez en la historia contemporánea, la sociedad tiene como componentes la incertidumbre y la probabilidad del riesgo. Sobre este punto Anthony Giddens habla de "inseguridad estructural". Lo que obliga según este autor a comprender la realidad de otra manera, a nosotros mismos y a los otros, la libertad, la democracia y la legitimidad. El problema es la lucha por una nueva ética y de la responsabilidad individual en el futuro (Giddens, 2000).

Beck y J. Luís Luján, señalan por su parte que se puede hablar de "personas de riesgo", "grupos de riesgo", "movimientos sociales de riesgo", "religiones de riesgo" y de "culturas de riesgo" (Luján José L. y Javier Echeverría, 2004).

La sociedad contemporánea, es en sí misma una sociedad en permanente "autoconfrontación". La modernización en marcha, engendra autoamenazas latentes, convierte las amenazas incalculables en riesgos calculables.

En el caso mexicano y latinoamericano, lo importante es el análisis cómo y en qué circunstancias los conflictos sociales se convierten en conflictos políticos. El enfoque del riesgo político con sus variantes de "alerta temprana" y el "análisis de riesgo" planea la necesidad de la elaboración de "mapas de riesgo", "estados de riesgo" y "gestión de riesgo".

América Latina requiere una visión prospectiva que incorpore la “complejidad compleja” como supuesto de la incertidumbre y de la formulación de los escenarios de mediano y largo plazo.

La incertidumbre es la “falta de conocimiento de todos los posibles factores que aquejan al mundo contemporáneo, lo que dificulta formular precisiones acerca de tales estados futuros, sobre la base los datos y la información disponible”. Las situaciones inestables son debido a la crisis económica, a la desaceleración y a los factores de turbulencia (caídas de las bolsas) imprecisas y cambiantes. Según la CEPAL, existen cuatro niveles de complejidad e indeterminación, así para el caso latinoamericano, certeza, riesgo, incertidumbre y ambigüedad deben ser contemplados en los posibles cursos de acción que los gobiernos deben enfrentar en el diseño y formulación de las políticas públicas (Medina V. Javier y Ortégón Edgar, 2006).

Conviene en este punto introducir la opinión que tiene Allan Afuah (1997) sobre los conceptos de incertidumbre y turbulencia. Según este autor, la incertidumbre es la diferencia existente entre la información que tiene una organización y la información que necesita. (Tomado de Javier Medina Vásquez. CEPAL. Cap. V. Sobre los niveles de análisis sobre complejidad e indeterminación, p. 220, 222 y 223, Serie manuales).

## VI. Bibliografía

- Altvater Elmar y Birgit Mahn Kopb. *La globalización de la inseguridad*. Edit. Paidós, 2008. Buenos Aires.
- Bajoit, Guy. *Pour une Sociologie Relationnelle*. Edit. PUF. París, 1992.
- Balandier, Georges. *El desorden*. Edit. Gedisa. España, 1998.
- Barcena Alicia. Prado Antonio (2015) *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en A. Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Bauman, Zygmunt. (2006). *La Sociedad Sitiada*. FCE. Argentina.
- BID (2013). *La inversión extranjera directa en América Latina*. Washington D.C.
- Bitar Sergio (2014) *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. CEPAL-Interamericana Dialogue. Santiago de Chile.
- Casullo, Nicolás (Compilador). *El debate modernidad-posmodernidad*. Edit. Punto-sur. Buenos Aires, 1989.
- C.A. Viano 1989 “Los paradigmas de la Modernidad” en Nicolás Casullo (Comp), *El debate modernidad posmodernidad*. Punto Sur, Buenos Aires.
- CEPAL *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Tenzer, Nicolás. *La sociedad despolitizada*. Edit. Paidós. Buenos Aires, 1991.

- \_\_\_\_\_ (2010). *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.
- CEPAL/ILPES. (2005) Serie Manuales No. 42. "Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006) Serie Manuales No. 51 *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Javier Medina Vázquez, Edgar Ortegón. Santiago de Chile.
- CEPAL-UNASUR (2013). *Recursos naturales en UNASUR: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile.
- Constantino Urcuyo 2010. *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática*. FLACSO. San José, Costa Rica.
- Daniel Bell. *La sociedad post industrial*, alianza Ed. España, 2000.
- Dante Caputo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2004).
- Dante Caputo. *Gobernando el futuro. Escenarios latinoamericanos hacia 2020*. IFEFCE, México 2013.
- Drucker Peter 1970. *La Grande Mutation: Vers une nouvelle Société*. Éditions d'Organisation. París.
- Eibl Irenaus Eibesfeldt. (1996). *La sociedad de la desconfianza*, Edit. Herder, Barcelona, España.
- Ferreira Francisco H. G. y otros (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Ferrer, Aldo. (2013), *Historia de la globalización*, FCE, Buenos Aires.
- Garretón, Manuel. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, Santiago de Chile.
- H.R. Fischer A. Retzer J. Schweizer 1997. (Compiladores). *El final de los grandes proyectos*. Edit. Gedisa. Barcelona.Linz Juan J. *La quiebra de las democracias*. Edit. Alianza. Madrid, 1997.
- José L. Luján y Javier Echeverría (Editores) *Gobernar los riesgos*. OEI. Edit. Biblioteca nueva 2004 Madrid.
- Morín Edgar. *Le Méthode*, 2. Tomos. Edit. Seuil. París, 1980.
- Matus, Carlos. (1994). *Señor Presidente*, Fundación Altadir, Caracas Venezuela.
- Miklos Thomás y Jiménez Edgar (2013) *Prospectiva y Análisis de riesgo*. Edit. Limusa. México.
- Morin, E. (1990) *Introducción al Pensamiento Complejo*. Edit. Gedisa. Barcelona.
- Moulian Tomás (2001). *El Socialismo del Siglo XXI*. Edit. Sudamericana. Santiago

- de Chile.
- Nohlen, Dieter. *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. IFE, México, 1997
- Ocampo, J.A. *Más allá del Consenso de Washington 1998: una visión desde la CEPAL*. Revista de la CEPAL. No. 66. Santiago de Chile.
- OCDE, CAF, CEPAL (2015) *Perspectivas Económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. <http://ax.doi.org/101787/2015-es> Organización de las Naciones Unidas. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. New York, PNUD, 2004.
- OCDE/CEPAL. *Perspectivas Económicas de América Latina* (2013). Santiago de Chile.
- Osvaldo, Sunkel y Squella, Agustín (2001) *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*. Ediciones LOM, Centro de Análisis de políticas públicas, Santiago de Chile.
- Peñaranda céar (2014). *Alianza del Pacífico: potencial y metas*. Quo Vadis 2014. Cámara de Comercio de Lima Perú.
- Piketty Thomas. *El capital en el siglo XXI*. FCE. México, 2014.
- PNUD. *La democracia en América Latina 2004*. Edit. Alfaguara. Buenos Aires Argentina 2004.
- \_\_\_\_\_ *La democracia en América Latina*. Edit. Alfaguara. Buenos Aires, 2004.
- Rosanvallon, Pierre. (1995). *La nueva cuestión social*, Edit. Manantial, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre. (2007). *La contrademocracia*. FCE, Argentina.
- Robinson, James, A y Acemoglu, Daron (2012). *Por qué fracasan los países*. Ed. Crítica, España.
- Solari Luis de la Fuente (2015). *Nueva democracia para un mundo nuevo*. Universidad Católica del Perú. Lima.
- Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerhard. (cord). *Neocorporativismo*. Edit. Aliana. México, 1992.
- Tomassini, OLuciano (Editor). *Desafíos del Estado en los años 90*. CIEPLAN-Flacso. Santiago de Chile 1991.
- Touraine, Alain. (1995). *¿Qué es la democracia?*, FCE, México.
- Ulrich Beck 2008. *La sociedad del riesgo mundial*. Edit. Paidós. Barcelona
- Ulrich Beck 1986. *La sociedad del riesgo*. Edit. Paidós. Buenos Aires.
- Williamson, John. (1998). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C. BID.
- Whitehead, Laurence. *Política comparada: estudios sobre democratización*, en Goodín Robert, Dieter Hans. Nuevo manual de ciencia política. Edit. Istmo. Madrid 2001.



## Capítulo II

---

### **El reto del desarrollo en la Economía Nacional**

*Raúl M. Gutiérrez Muguerza\**

---

## Hacia la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Superar el estancamiento de la economía. III. Bajo desempeño productivo IV. Pobreza, la consecuencia de las limitantes productivas. V. La necesidad de una Política de Fomento y Desarrollo Industrial para México VI. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México VII. Reflexión final: el desarrollo industrial como resultado del marco institucional VIII. Bibliografía.

### I. Introducción

El fortalecimiento de la economía mexicana es una prioridad para garantizar el crecimiento y desarrollo del país. Alcanzar niveles superiores de generación de riqueza, así como mejorar la equidad en su distribución, es el único mecanismo sustentable para mantener la estabilidad social de México. Para ello la política económica del gobierno federal debe favorecer el incremento de la inversión privada productiva, la encargada de crear la mayor cantidad de empleo. En este sentido la política industrial constituye la única alternativa capaz de aprovechar las fortalezas existentes en el país, y al mismo tiempo representa la opción más viable para el desarrollo de nuevos diferenciales productivos capaces de insertar favorablemente a México en la competencia global. El fomento económico al

\* Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).

sector productivo es un elemento que ya se emplea en otros países exitosos, y nuestro país no debe desaprovechar la oportunidad de relanzar su economía bajo una nueva estrategia de política pública.

La promoción del desarrollo productivo se encuentra alineada con el marco institucional del país, específicamente con lo planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo Tercero de la Carta Magna se conceptualiza a “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Aplicar una política económica de fomento al desarrollo productivo es labor fundamental del Estado Mexicano, tal y como se establece en los artículos 25 y 26 de la Constitución. De manera particular, el primero de ellos enfatiza que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

Para ello, la Constitución contiene aspectos estratégicos a desarrollar con la finalidad de impulsar el mejoramiento del sistema productivo y social de México: competitividad, crecimiento económico, distribución justa del ingreso, pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. El artículo 25 establece que el desarrollo nacional se alcanzará mediante “la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”.<sup>1</sup>

Lo descrito es atribuible a las reformas realizadas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el 2013, a partir de lo cual se genera el marco propicio para cimentar una nueva etapa de desarrollo industrial, regional y sectorial en el país.

Además, el artículo 25 plantea que en el desarrollo económico concurrirán tanto el sector público, como el social y el privado, es decir que existirá una amplia participación de los actores productivos involucrados. De igual forma se define que los criterios establecidos para el apoyo a las empresas serán los de equidad social, productividad y sustentabilidad.

Adicionalmente, la legislación plantea que se “alentará” el “desarrollo del sector privado”, para lo cual se promoverá la competitividad e implementará una “política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya

<sup>1</sup> En el mismo artículo se define a la competitividad “como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

vertientes sectoriales y regionales”. El complemento al marco jurídico existe en el artículo 26 con la definición de que “*el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial con vertientes sectoriales y regionales*”; Es decir que contendrá una visión de mediano y largo plazo. Bajo dicho contexto, la aprobación de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional representa un avance adicional. Básicamente la ley aprobada contiene las siguientes directrices:

- El diseño e implementación de una política nacional de fomento económico, obligatoria para la Administración Pública Federal, con componentes transversales, sectoriales y regionales.
- La formalización de los procedimientos e instancias de coordinación, para incluir la participación de las empresas, trabajadores e instituciones académicas en la formulación y seguimiento de la política nacional.
- Los mecanismos a través de los cuales se podrán recomendar acciones específicas a los sectores público, social y privado para mejorar la productividad y competitividad, así como sus herramientas de evaluación.
- La definición de ámbitos competenciales y relaciones de coordinación para las instancias administrativas involucradas.
- La vinculación de la política nacional de fomento económico con instrumentos concretos de política pública que permitan su ejecución, así como los mecanismos de información y rendición de cuentas.

Para lograr lo anterior, se establece la necesidad de generar el *Programa Especial para la Productividad y Competitividad* cuya elaboración estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en donde *participará* la Secretaría de Economía y *deberá contar con la opinión previa del Comité Nacional de Productividad (CNP)*.

La Iniciativa aprobada remarca que la función del CNP es consultiva y auxiliar del Titular del Ejecutivo.

- Se definen candados para que el sector público aplique los programas de acuerdo a su estrategia, tiempo y conveniencia. Si bien se agrega una visión de largo plazo (20 años), al añadir *un artículo 21 Bis a Ley de Planeación* tam-

bién se establece que los programas de fomento económico y desarrollo industrial deberán encausarse a través del sector público.

Es claro que se contempla la necesidad de que el *Programa Especial para la Productividad y la Competitividad* revierta el contexto del bajo crecimiento de la economía mexicana.

Desde la óptica del gobierno federal y del Poder Legislativo, ello radica en la baja productividad y ausencia de una política industrial. Se tiene claro que, de continuar bajo la misma inercia, el modelo exportador mexicano no podrá tener éxito para solventar los problemas.

- Entre las principales causas de la falta de productividad, y por tanto, de la falta de competitividad en la economía mexicana se encuentra la inexistencia de una política de desarrollo productivo.
- La ausencia de una política industrial ha propiciado que la Inversión Extranjera Directa genere *enclaves exportadores sin externalidades positivas* para el resto de la economía mexicana.
- La falta de una política industrial ha propiciado la insuficiente y poco orquestada aplicación de instrumentos de las políticas fiscal, comercial y financiera; no ha permitido promover a las MIPyME's más allá de sus necesidades de capital de trabajo,
- Escaso financiamiento.
- Baja calidad de la educación.

En principio la Ley aprobada tiene un marco de referencia que es consistente con los requerimientos para reactivar el desarrollo económico de México:

- Reconoce la insuficiencia del crecimiento, la baja productividad y competitividad del país (interna y externa), las disparidades sectoriales y regionales, así como su consecuencia negativas sobre el mercado laboral y el aumento de la pobreza.
- De manera particular, se enfatiza que el proceso de apertura económica no ha generado los resultados necesarios para impulsar el desarrollo del país. Se citan algunos que deben considerarse:

- La elasticidad ingreso demanda de las importaciones ha aumentado y ello genera un déficit *permanente* de la balanza comercial.
- Las exportaciones no son suficientes para impulsar el crecimiento económico de México: *Para que el PIB crezca, por ejemplo, al 6%, con los niveles de elasticidad ingreso de la demanda de las importaciones actuales, las exportaciones deberían crecer al 27% anual.* La última cifra es inalcanzable la actual situación de la planta industrial mexicana.
- Lo anterior es todavía más evidente cuando se reconoce el proceso de des-industrialización que vive México.
- Respecto a la inversión extranjera directa:
  - En las últimas dos décadas la Inversión Extranjera Directa no ha incidido en la formación bruta de capital, debido a que constituye enclaves en la economía nacional porque sus proveedores y sus cadenas de valor están instalados en el extranjero.
  - El valor agregado doméstico en las exportaciones mexicanas es bajo y no tiende a incrementarse, *lo cual hace imposible que el sector exportador jale el crecimiento de toda la economía.*

De igual manera, se hace un recuento del proceso de cambio institucional para propiciar un nuevo marco que dé paso a la estrategia de fomento económico con una vertiente de Desarrollo Industrial.

- *Se recuerda la publicación en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- En el mismo se define lo que se entenderá por competitividad. Para tal efecto, la competitividad: *el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*
- Para impulsar la competitividad y una política nacional de desarrollo industrial el legislador federal deberá tomar en consideración para proteger y alentar un *desenvolvimiento eficiente del sector privado en el desarrollo económico nacional.*

## II. Superar el estancamiento de la economía

El desarrollo económico y social de México se encuentra correlacionado con sus capacidades productivas. La creación y distribución de riqueza se realiza a través de las empresas privadas y públicas con las que la nación cuenta. Un modelo económico socialmente sustentable precisa de empresas financieramente viables, capaces de propiciar estabilidad social por medio del empleo que forjan; alcanzar niveles superiores de crecimiento, al mismo tiempo que se mejora el bienestar de la población, requiere del fomento a la inversión productiva y a la generación de empleo formal que ello implica. Además, los resultados que se pueden alcanzar son superiores cuando existe sinergia entre los esfuerzos público y privado, es decir, cuando existen programas de desarrollo nacional, regional y sectorial que integran las estrategias de los agentes productivos capaces de realizar la inversión estratégica para impulsar el crecimiento que México requiere, particularmente porque compite y colabora a nivel global tanto con países desarrollados como con las economías emergentes más exitosas.

Los objetivos de incrementar la productividad y competitividad de México requieren de empresas eficaces en el uso de los recursos con los que cuentan, así como del fomento a la integración de sus cadenas productivas, algo que no se ha alcanzado en las últimas décadas.

Durante los últimos años reconocidos investigadores han planteado diversas razones para explicar por qué México ha exhibido bajas tasas de crecimiento económico. Hanson señala que a pesar de los esfuerzos realizados para modificar el modelo económico de Sustitución de Importaciones e implementar reformas a favor de la privatización, la liberalización comercial y una mayor disciplina fiscal el país no tiene la suficiente capacidad productiva para enfrentar los retos que le impone la actual situación económica.

El mal desempeño del crédito, los incentivos perversos generados por la economía informal, la oferta insuficiente de bienes no comerciables (como la electricidad) y la fuerte competencia de China en los mercados internacionales, particularmente en Estados Unidos, son factores esenciales para entender por qué México no genera suficiente riqueza.

Kehoe y Ruhl (2010) colocan al mal funcionamiento del marco legal que regula a las instituciones financieras, a las rigideces del mercado laboral y a una inversión pública poco productiva como otro de los elementos que inhiben el desarrollo de la economía mexicana.

En este contexto los autores también apuntan que China, el principal competidor de México en los mercados de Estados Unidos y Canadá, no enfrenta las

mismas restricciones por el hecho de encontrarse en un nivel de desarrollo inferior, lo cual permite que la inversión privada y el capital humano tengan una alta productividad. En este sentido también puede señalarse que es necesario mejorar el desempeño del sistema financiero, a fin de que otorgue crédito a todo el aparato productivo y para que en la aplicación de dichos recursos se obtenga un impacto positivo sobre el PIB (De la Cruz y Alcántara, 2011).

Arias, *et. al* (2010) señalan que las rigideces y la prevalencia de incentivos débiles son factores primordiales para explicar el bajo crecimiento económico. Para dichos investigadores la estructura del mercado laboral mexicano constituye parte fundamental de las limitantes al crecimiento. Evidentemente que de puntos de vista similares se desprendieron las recomendaciones para flexibilizar el mercado laboral. Un aspecto que debe señalarse es que esta perspectiva deja de lado el hecho de que el ciclo económico mexicano responde a la actividad de las manufacturas y de la inversión fija no residencial de Estados Unidos, por lo que al mismo tiempo una parte de la contratación y despido de trabajadores en México responde a la evolución de dicho ciclo.

No se puede olvidar que hoy los costos de las remuneraciones en México son inferiores a las de la mayor parte de las economías desarrolladas y emergentes, y que se encuentran en niveles comparativamente más bajos a los alcanzados durante las décadas previas. En realidad existe una flexibilidad informal del mercado laboral, gestada mediante la generalización de los esquemas de contratación por outsourcing, la cual alimenta al empleo precario que es uno de los factores que efectivamente afectan negativamente al crecimiento, al consumo privado, a la inversión y a la propia generación de empleo.

Arias, *et. al* (2010) también ponderan a la mala educación como uno de los aspectos centrales que lacera las capacidades productivas de México. De igual manera, Guerrero *et. al* (2009) correctamente adicionan que la ineficiencia del sistema educativo es uno de los aspectos que favorecen a la inequidad, y en consecuencia a la inestabilidad social y económica; sin embargo, los autores van más allá de la descripción usual de los efectos negativos que la inequidad tiene en términos de la distribución de la riqueza. Básicamente establecen que la desigualdad limita la incidencia que la sociedad de menores ingresos tiene sobre el marco legal que regula la actividad económica.

En este sentido no es de extrañar que el avance en materia de competencia económica haya sido insuficiente y que como además señalan Esquivel y Trillo (2009), también sea uno de los elementos centrales a resolver en el país, a manera de referencia puede citarse que Urzúa (2009) ha demostrado el elevado costo que tiene presencia de monopolios para toda la población, particularmente cuando se toman en cuenta de manera conjunta a los sectores de



servicios y a los proveedores de bienes de consumo de básicos (tortilla, el huevo y la leche, por ejemplo).

No obstante aún cabe señalar un aspecto adicional en este punto; en Zepe-da (2012) puede encontrarse una amplia recopilación de casos que documentan la relación entre las decisiones de política económica y los beneficiarios de los esquemas de privatización y concesión, lo cual explica que en muchas ocasiones el resultado de la existencia de monopolios y oligopolios ha sido la consecuencia lógica de la forma en que se diseñaron las políticas pública y económica.

Para Moreno-Brid y Ros (2010) las restricciones a modificar pasan por realizar una reforma fiscal que reduzca la evasión y elusión, al mismo tiempo que se mejora el ejercicio del gasto público, tanto al ejercerlo de manera oportuna como al aumentar la eficacia del mismo. En este punto se puede señalar que si bien la estrategia presupuestaria ha sido utilizada para la consecución de una mayor estabilidad macroeconómica, en realidad su efectividad para promover otros aspectos como el desarrollo productivo y social del país ha sido limitada. En este sentido, Esquivel y Trillo (2009) indican que la reducción en la productividad total de los factores y de la acumulación de capital restringe el crecimiento del PIB, ante lo cual es prioritario aumentar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos de México.

### III. Bajo desempeño productivo

Si bien todos los aspectos citados son relevantes al momento de considerar por qué México no crece con mayor vigor, existen aspectos adicionales a considerar. Durante las últimas tres décadas el país modificó su estrategia de política económica para dar prioridad a las exportaciones como motor de crecimiento.

Siguiendo a Bulmer-Thomas (2000) dicha opción tiene poca viabilidad cuando se olvida que si ello no llega al mercado interno, vía empleos y salarios, la posibilidad de que constituya una alternativa sustentable es menor. Elevar el crecimiento del mercado interno solo es posible cuando se fortalece la producción interna, y para ello es indispensable el desarrollo del sector industrial.

El proceso de industrialización en México tiene sus orígenes a finales del siglo XIX, más de un siglo después del desarrollo industrial occidental. En un inicio, la industria del país surgió con el impulso de los sectores del acero, cemento, ferrocarril, cigarro, cerveza y textil.

El periodo más trascendental de industrialización en el país se dio a partir de 1930 y hasta 1980, con la estrategia del modelo económico conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual implicó una activa

participación del Estado en las actividades productivas, mediante sus directrices y subsidios para la producción de bienes en el país y así sustituir el ingreso de importaciones. Además tenía como condicionantes barreras al libre comercio, medidas que fueron conocidas como proteccionismo económico, con altos aranceles y un tipo de cambio elevado.

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial fue testigo de la implementación del modelo ISI, mismo que dio origen al llamado “Milagro Mexicano” mediante una política industrial activa, a través de subsidios, rectoría económica del Estado, fomento económico a sectores considerados como estratégicos y manejo del tipo de cambio, el modelo ISI permitió la industrialización del país, la cual a su vez propició el mayor periodo de estabilidad, crecimiento y desarrollo en la historia contemporánea de México.

Esta etapa tuvo como resultado que entre 1940 y 1970, el crecimiento económico del país promediara 6%, permitiendo que México pasara de ser una economía agrícola, a una de perfil urbano e industrial. Derivado de ello se tuvo un incremento en la generación de empleo calificado con menor dependencia de las inversiones foráneas, al mismo tiempo que se alcanzaron mayores niveles de especialización con nuevos sectores industriales; sin embargo, con el paso del tiempo, su enfoque estrictamente de mercado interno tuvo sus limitantes, ya que la iniciativa privada, al no tener competidores a nivel internacional, sufrió una pérdida de competitividad, en la medida en que no se buscaba generar nuevos esquemas de innovación y desarrollo de bienes y servicios. A ello se suman inconvenientes con respecto a la elevada inflación, el incremento de la deuda externa y la dependencia de bienes de capital del extranjero. Así también el aparato exportador continuaba siendo en su mayoría de bienes primarios, lo cual implicaba el deterioro de los términos de intercambio al importar bienes de mayor valor agregado, provocando saldos comerciales negativos en la balanza.

El modelo ISI no elevó la productividad y competitividad de manera homogénea en todo el país, y en algunos casos propició proteccionismo y concentración económica que inhibieron la posibilidad de que el país continuará con el ritmo de expansión económica observado hasta fines de los años setenta.

Durante los años setenta, el inicio del proceso de apertura comercial y financiera global benefició a las naciones que orientaron su política económica al aumento de la productividad de sus empresas, al inicio protegiéndolas de la competencia externa pero al mismo tiempo preparándolas para enfrentar la que vendría en los años subsecuentes.

La flexibilización del tipo de cambio fue uno de los aspectos que México no implementó a tiempo, por lo que los desequilibrios en su balanza de cuenta corriente se acumularon en su paridad frente al dólar.

La crisis de la deuda, el aumento global de las tasas de interés y de la inflación, la imposibilidad de mantener la paridad del peso frente al dólar, la contracción de los precios del petróleo, y con ello el colapso de la estrategia de inversión pública en el sector petrolero, propiciaron el declive del modelo ISI. Para principios de los años ochenta el ISI terminó por agotarse, trayendo consigo inestabilidad macroeconómica, interrupción en los flujos de capital foráneo y problemas de financiamiento para la deuda externa, generando lo que hoy se conoce como la “Década Perdida”. Las presiones internacionales derivadas de la interrupción de flujos del exterior y el excesivo endeudamiento, obligaron a la liberalización de la economía, insertándola en la globalización bajo supuestos de que la expansión dinámica de las exportaciones, los flujos ampliados de inversiones, extranjeras y el rápido cambio tecnológico, llevarían a México a una nueva etapa de crecimiento económico vigoroso.

Dentro de las reformas emprendidas destacan la desregulación de las actividades económicas, particularmente aquellas relacionadas con las exportaciones, control del déficit fiscal, adelgazamiento del Estado y privatización de empresas, eliminación de controles de precios y subsidios, reformas a la seguridad social y flexibilización de los mercados de trabajo, así como controles salariales para reducir la inflación manteniendo al tipo de cambio como válvula de ajuste. Las reformas asociadas a la liberalización económica aumentaron la capacidad exportadora de México y su vinculación con los mercados financieros internacionales, sin embargo no tuvieron el impacto deseado en términos de crecimiento económico, generación de empleo formal y desarrollo social.

En el periodo 1990-2000, las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, crecieron espectacularmente a tasas anuales de más de 16%, tendencia que se moderó en el siguiente decenio. Sin embargo, dicho incremento no propició la esperada convergencia salarial entre los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por el contrario las remuneraciones percibidas por los trabajadores mexicanos en manufacturas se redujeron en comparación con las observadas en Estados Unidos y Canadá; como resultado se tuvo una merma en el bienestar de la población.

De igual forma quedó pendiente el aumento en la innovación y el uso de la tecnología esperada con la apertura económica, la mayor parte de las empresas en México se encuentran fuera de los círculos de inversión extranjera directa que implican transferencia de tecnología e innovación para las empresas mexicanas. La ausencia de financiamiento terminó por limitar la capacidad productiva de las unidades productivas enfocadas al mercado interno.

Contrariamente a lo esperado, el proceso de apertura contribuyó estructuralmente a profundizar la polarización existente en el país. Uno de los resultados

esperados con la liberalización comercial era la especialización en la producción de mercancías destinadas al sector externo que utilizan intensivamente el factor trabajo. Al incrementarse las exportaciones, la mayor demanda de mano de obra provocaría un aumento en los salarios y las prestaciones sociales. Además, el aumento en la productividad implicaría una reasignación de los recursos, por lo que la producción nacional podría orientarse hacia actividades con mayor valor agregado, y junto con una mayor inversión en el factor humano, generaría una espiral virtuosa de incrementos salariales, del poder adquisitivo, fortalecimiento del mercado interno, crecimiento y bienestar para toda la población.

La realidad se encargó de probar lo contrario: las remuneraciones al trabajo no crecieron.; las estadísticas oficiales señalan que de 1976 al 2014 el poder adquisitivo de los salarios reales ha caído en un 75 %. La causa de la discrepancia, parece radicar, entre otras cosas, en la existencia de una oferta ilimitada de trabajo no calificado en nuestro país (Romero y Puyana, 2005), algo no contemplado en el inicio del proceso reformador.

La existencia de una creciente, y prácticamente ilimitada fuerza laboral, impidió la reasignación del trabajo hacia procesos de mayor creación de valor agregado, provocando que amplios sectores de la población tuvieran que refugiarse en actividades de baja productividad, mal remuneradas y en su mayor proporción pertenecientes a la actividad económica informal, reduciendo con ello la presión salarial. Como resultado final se tuvo la gestación de pobreza estructural y el debilitamiento del mercado interno.

El proceso de liberalización implicaba una política económica que elevara la productividad y competitividad de las empresas mexicanas. No obstante, de acuerdo con el índice de productividad laboral de la OCDE, es evidente que México no ha logrado cumplir con la condicionante de elevarla a un ritmo similar al alcanzado por otros países. Dicho resultado es la consecuencia lógica de la baja productividad de la mayor parte de sus empresas.

Analizando el cuadro 1 se puede observar que el número de Unidades Económicas que emplean entre 1 y 10 personas constituye el 95% del total, empleando al 42% de las personas ocupadas, pero solamente pagando el 10% de las remuneraciones y generando el 8% de la producción bruta total. En el otro extremo, las unidades económicas con más de 1,000 personas ocupadas, solamente representan el 0.03% del total, aunque emplean al 13% del personal, pagan el 34% de las remuneraciones y generan el 43% de la producción bruta total.

Si la clasificación se realiza uniendo a las unidades económicas con menos de 50 personas ocupadas prácticamente se tiene al 99% de las unidades económicas del país. El problema es que a pesar de ser la abrumadora mayoría solamente generan poco más del 17% de la producción total y casi el 19% del valor

agregado. Evidentemente que esto propicia una restricción sustancial: solamente se encuentran en posibilidad de pagar el 23% de las remuneraciones totales. En estricto sentido la capacidad productiva de las unidades económicas en México se encuentra en concordancia con la proporción de activos fijos con los que disponen. Derivado de ello uno de los requerimientos fundamentales para elevar la generación de riqueza es incrementar su acervo de capital, es decir elevar su inversión; evidentemente que esto requiere de una política fiscal y de un sistema financiero que de incentivos y canalice recursos a la actividad productiva en general.

La falta de inversión es un problema estructural que ha afectado a la economía mexicana desde los años ochenta. Como puede apreciarse en el cuadro 2, la evolución de la inversión en construcción y en maquinaria y equipo ha sido insuficiente para las necesidades de la economía mexicana. Un aspecto estratégico y de seguridad nacional para cualquier país es evitar que la desaceleración y crisis económicas destruyan las capacidades potenciales del sistema productivo.

En este sentido, de acuerdo al censo económico 2009, las empresas que presentan el menor grado de productividad laboral (medido como producción bruta total entre personal ocupado total) son aquellas conocidas como microempresas, es decir las que poseen entre 0 y 10 trabajadores. Esta situación es delicada, particularmente porque este tipo de empresas representa el 95.7% del total de empresas en el país y además proporcionan el 40.4% del personal ocupado, aunque justamente su escasa productividad solo le permite aportar con el 6.5% de la producción bruta total.

Por ello, y como lo menciona el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), los bajos niveles de productividad agregados de América Latina pueden ser explicados por la mayoría de empresas pequeñas, por lo que contrario a otras regiones del mundo, la gran cantidad de microempresas debe ser visto como un elemento que no contribuye con la productividad y con ello el crecimiento económico. Para el caso concreto de México, se debe hacer el especial énfasis en que no solo se trata por el tamaño de empresa en sí, también es un factor fundamental el sector en el cual se desempeñan las mismas y con ello el valor agregado que pueden generar.

A nivel sectorial la mayor proporción de empresas del país se concentra en el sector del comercio al por menor, el cual además genera el 25% de la ocupación total, no obstante solo genera el 5.5% de la producción bruta total, lo cual lo ubica en el penúltimo lugar de productividad laboral, solo superando al sector de la agricultura. En el opuesto se tiene que las empresas que presentan la mayor productividad laboral son las consideradas como grandes, aquellas con más de 250 empleados. Éstas, pese a que tan solo representan el 0.2% de la cantidad

de empresas totales, al mismo tiempo contribuyen con el 74% de la producción total y el 35.4% del personal ocupado, por lo que la eficiencia en el uso de sus recursos demuestra un nivel de productividad superior. Por sectores los más productivos laboralmente corresponden a servicios financieros y de seguros, servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de intermediación, construcción, servicios profesionales, científicos y técnicos, industrias manufactureras, comercio al por mayor y minería. De los cuales, en cuanto a producción y empleo, manufacturas es el de mayor relevancia, ya que genera el 45% de la producción total y el 24% del empleo, cuyos resultados son alcanzados con tan solo el 12% de las empresas totales.

**Cuadro 1**  
**Unidades económicas en México por número de personal ocupado (porcentaje)**

<b>Personal</b>	<b>unidades</b>	<b>personal</b>	<b>remune- raciones</b>	<b>producción bruta</b>	<b>valor agregado</b>	<b>activos fijos</b>
<b>1-10</b>	94.96	41.83	10.12	8.33	9.59	10.61
<b>11-50</b>	4.03	15.30	13.15	9.00	9.23	8.09
<b>51-100</b>	0.50	6.53	7.31	5.69	5.25	4.57
<b>101-250</b>	0.32	9.38	12.34	11.68	10.94	8.96
<b>251-500</b>	0.11	7.08	10.83	10.95	9.31	8.52
<b>501-1000</b>	0.05	6.63	12.33	11.52	10.47	12.32
<b>más de 1001</b>	0.03	13.26	33.93	42.83	45.21	46.93

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Derivado de lo anterior, en realidad el problema de productividad tiene entre otros factores: la estructura organizacional de su economía por empresas. No debe dejarse de lado el hecho de que más de 28 millones de los ocupados tienen un vínculo con la economía informal y que, como ya se mencionó la mayor parte de las empresas (95%) son micro, lo cual implica que se tengan restricciones como acceso al crédito, limitando su capacidad de crecimiento e innovación que le permita incrementar su productividad. Lo cual se suma a

la naturaleza que tengan este tipo de empresas y a la calidad de empleo que puedan generar. En este contexto, un elemento fundamental a evaluar es el mercado laboral.

El estado de la productividad laboral en México es un reflejo de su ambiente de trabajo. La precarización del mismo es un componente que ha sido un lastre para la economía durante los últimos 30 años, donde además de que ha existido en retroceso en cuanto a las condiciones en las que se realizan las labores, en términos de seguridad social, contratos por escrito y remuneraciones, también se ha deteriorado el ingreso real de los trabajadores.

Desde la crisis de 2009, no ha sido posible alcanzar nuevamente los niveles previos de desocupación, ésta se ha ubicado por encima, representando en promedio 2.5 millones de personas que se encuentran en esta situación. Esta cifra de desocupados es alcanzada gracias a que también se consideran las personas que laboran o se encuentran relacionadas con la informalidad,<sup>2</sup> en donde se ubicaron durante 2013 más de 28 millones de personas. En este sentido, el mercado laboral además presenta condiciones de precariedad en aquella población que se encuentra ocupada. Para el primer trimestre de 2014 se tuvo una cifra 4.1 millones de personas con subocupación,<sup>3</sup> 3.6 millones de ocupados que no reciben ingreso, 6.5 millones que cuando mucho perciben un salario mínimo, 12 millones que ganan entre uno y dos salarios mínimos, otros 31 millones que cuentan con ocupación pero que no tienen acceso a la seguridad social y 15.4 millones que no tienen contrato por escrito.

De esta manera, el escaso avance en productividad se encuentra aunado a que durante los últimos años ha persistido la situación de precariedad en la que se encuentra inmersa la población ocupada. Por lo que el actual modelo económico, que ha generado las relaciones de producción y la estructura de la economía del país, refleja la realidad de su sociedad: un país con más de la mitad de su población en una situación de pobreza y que no ha sido capaz de generar un crecimiento vigoroso y sostenido que permita la generación de empleos de cali-

<sup>2</sup> Ocupación en el Sector Informal: Se refiere a todas las personas que trabajan para unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa, de modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que por lo mismo tiende a concretarse en una muy pequeña escala de operación. (INEGI)

<sup>3</sup> Subocupación: Personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. (INEGI)

dad y suficiente para los requerimientos del país, mediante el incremento de la productividad, ya que esto implica generar esquemas de producción más eficientes en el empleo de los recursos.

En el caso de México uno de los yerros cometidos en la década de los años ochenta radicó en la naturaleza del ajuste estructural aplicado. La modificación sacrificó a la inversión, tanto pública como privada (cuadro 2). En el primer caso, la inversión promedió una contracción anual real de (-) 5%, en tanto que la parte privada lo hizo en (-) 0.1%. Con ello la llamada década pérdida generó un enorme rezago en construcción y en la renovación de la maquinaria y equipo con la que contaban las empresas. Los efectos que dicho proceso tuvo sobre el resto de la economía se observan en la pérdida de productividad y competitividad ya citadas, así como en la precarización del mercado laboral y, con ello, en el bienestar de la población.

Durante los años noventa, la situación se modificó parcialmente, básicamente porque la inversión privada se encargó de resarcir la contracción que el sector público registró en materia de inversión (cuadro 2). La renovación de maquinaria y equipo que las empresas realizaron estuvo fuertemente vinculada con la industria de las manufacturas, situación que permitió el fortalecimiento del aparato exportador pero que también tuvo un límite porque este último privilegió a la industria maquiladora de bajo contenido nacional y la cual fue incapaz de enfrentar la competencia de países con bajos costos laborales, como China. Si bien la inversión total se incrementó durante la primera década del nuevo siglo (2.5% en promedio anual), y que ello se dio de manera homogénea entre la parte pública y privada (cuadro 2), no puede soslayarse que el aumento fue modesto para un país que venía de dos décadas en donde la infraestructura y su renovación de maquinaria no habían tenido un buen desempeño.

Por tanto, si bien la empresa nacional ha actuado de manera responsable en la búsqueda de elevar su productividad, evidentemente que ello no es fácil cuando enfrentan un marco fiscal cambiante y el cual afecta su capacidad de inversión. La creación de impuestos como el IETU y el IDE no fue algo favorable para mejorar el entorno descrito.

El cuadro 3 presenta una realidad innegable, la producción bruta por personal ocupado coloca a las grandes empresas como el principal motor de la economía, siendo congruente con el valor agregado por persona generado en el país. Parte de la explicación radica en el hecho de que los activos fijos por persona y por Unidad Económica se concentran en las grandes empresas, son las que cuentan con la mayor y mejor infraestructura así como con la maquinaria y equipo más moderno.



**Cuadro 2**  
**Inversión real, 1980-2013. (Variación promedio anual)**

Periodo	Rubro	Total	Construcción	Maquinaria y Equipo
1980-1989	Pública	-5.0	-4.2	-6.5
	Privada	-0.1	1.0	-1.1
	Total	-2.0	-1.5	-2.6
1990-1999	Pública	-0.2	0.6	-2.8
	Privada	10.1	5.6	15.0
	Total	7.5	3.9	12.5
2000-2009	Pública	2.4	2.2	4.1
	Privada	2.6	3.5	1.2
	Total	2.5	3.0	1.4
2010-2013	Pública	-5.7	-6.5	1.6
	Privada	7.0	3.1	13.5
2014	Total	2.3	0.5	5.5
	Total	3.6	-0.2	12.4

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En este punto es importante enfatizar que ello no necesariamente implica que lo descrito sea producto de una conducta anticompetitiva de las grandes empresas, parte de ello se debe a una gestión administrativa, financiera y de innovación tecnológica que les ha permitido destacarse en su sector económico. De igual forma lo anterior tiene para de su explicación en la génesis de los pequeños negocios en México. Producto de las recurrentes crisis económicas, la aparición de micronegocios se dio como fruto de la búsqueda de alternativas al desempleo y las bajas remuneraciones que desde la década de los años han prevalecido en el mercado laboral. La economía informal captó muchos de estos nuevos negocios de baja productividad particularmente en actividades económicas que proporcionan recursos a sus propietarios pero que son de bajo valor agregado.

El mejor ejemplo de lo anterior lo presenta el Comercio al por Menor: de acuerdo al Censo Económico del INEGI de 2009 concentraba el 47% de las 3.7 millones de Unidades Económicas existentes en el país y da ocupación al 25% del personal total. Sin embargo la magnitud de su actividad económica contrasta con la baja eficacia e informalidad de su actividad: 46% de los propietarios, familiares

y otros trabajadores no remunerados pertenecen a este sector, y además únicamente genera el 5% de la producción bruta y el 7% del valor agregado total.

En términos de remuneraciones paga el 7.7% del total nacional. Como puede apreciarse la remuneración por persona ocupada es muy baja, su baja producción inhibe su capacidad de pagar mejor.

La situación es aún más dramática cuando se analiza el segmento de Unidades Económicas que emplea 0 y 2 personas: 1.26 millones (34 % del total nacional) que da ocupación al 9.3% de personas en México pero que representa únicamente el 0.78% de la producción bruta nacional y paga el 0.56% de las remuneraciones totales. Si a ello se agrega el hecho de que concentra al 27.8% de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados, puede entenderse el grado de precarización y baja productividad de este tipo de actividad económica.

**Cuadro 3**  
**Unidades económicas por personal ocupado**  
**Censo Económico del INEGI (2009)**

Personas ocupadas	Producc. bruta personal ocupado /*	Activos por Valor agregado personal ocupado */	Activos por Activos fijos personal ocupado */	Unidad Económica**	Unidad Económica
0-10	108.86	57.54	74.75	177.87	2.38
11-50	321.68	151.49	155.79	3,198.28	20.53
51-100	476.48	201.99	206.52	14,523.91	70.33
101-250	680.92	292.83	281.37	44,132.65	156.85
251-500	845.95	330.29	354.58	122,042.11	344.19
501-1000	949.95	396.50	547.57	381,838.01	697.33
+ 1001	1,766.45	856.22	1,043.07	2,467,924.08	2,366.02
<b>Nacional</b>	<b>546.73</b>	<b>251.06</b>	<b>294.64</b>	<b>1,591.61</b>	<b>5.40</b>

\*Miles de pesos por persona.

\*\*Miles de pesos por unidad económica.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Un caso contrastante es el de las Unidades Económicas del sector de las manufacturas: emplea al 23.2% del total pero paga el 33.6% de las remuneraciones a nivel nacional. Ello radica en que genera el 44% de la producción bruta y el 29.3% del valor agregado contabilizados por el Censo Económico (INEGI, 2009).

Además el empleo que genera tiene una menor incidencia en el problema de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados: a pesar de que genera una ocupación similar al del comercio al por menor su incidencia es del 12% del total nacional, menos de la tercera parte que el caso del comercio.

Evidentemente que parte de ellos es por la diferencia en la cantidad de activos fijos: la manufactura tiene el 26.8% del total en tanto que el comercio al por menor solamente el 6.7%. Dado que las manufacturas tienen mayor maquinaria y equipo, así como una infraestructura altamente especializada, alcanzan mayores niveles de productividad, lo cual les permite pagar mejor, tanto a sus empleados como a los inversionistas. El problema es que durante los últimos años el proceso económico mexicano ha implicado un aumento sustancial del comercio al por menor al mismo tiempo que se presenta un proceso de desindustrialización. El proceso de bajo crecimiento económico condiciona la dinámica de México de manera heterogénea, no incide de la misma forma en todas sus regiones y sectores productivos. La razón es simple, la mayor parte de las unidades productivas de mayor valor agregado se encuentran concentradas en el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua y en algunas otras entidades de la república que generalmente tienen un perfil industrial.

Lo descrito incide en la existencia de un bajo nivel de convergencia entre las regiones y estados de la República Mexicana, así lo muestran diversos estudios. Esquivel describe que entre 1940 y 1995 la reducción de las disparidades regionales ocurrió a una tasa de 1.1% por año, una tasa reducida al compararse con lo observado en otros países. Además enfatiza que el mayor proceso de convergencia durante el periodo, de 1940 a 1960, y que a partir se ha estancado. Parte de la explicación reside en la educación post-primaria, es decir la que propicia incrementos en productividad y valor agregado. Un resultado similar se tiene en el análisis de Juan Ramón y Rivera Bátiz: convergencia regional en el periodo 1970-1985 y divergencia entre 1985 y 1993.

De acuerdo a Calderón y Tyhhonenko (2006) "la mayoría de los trabajos llegan a la conclusión de que antes de 1985 existía una convergencia regional, es decir, antes de la apertura de la economía mexicana (con el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT). En cambio, después de la firma y entrada en vigor del TLCAN (en 1994) los estados mexicanos presentan un proceso de divergencia real con la acentuación de disparidades regionales. Una de las importantes conclusiones de los trabajos empíricos consiste en que, después del TLCAN, los estados de la frontera norte de México fueron los que presentaron un aumento importante del PIB per cápita como resultado del mejoramiento del capital humano y la productividad del trabajo.

Durante ese periodo los estados de Baja California, Coahuila y Chihuahua se beneficiaron por el incremento de sus exportaciones y de un flujo importante de inversión extranjera directa". De hecho Messmacher (2000) muestra que el proceso de apertura económica y las modificaciones estructurales aplicadas durante las últimas décadas del siglo xx propiciaron que los sectores manufacturero, de transportes y de comunicaciones obtuvieran un crecimiento económico significativo desde 1993, dinámica que favoreció a las entidades federativas con mayor producción de manufacturas, es decir atribuible a su estructura productiva. Gaytán et al (2011) concluyen que en los últimos diez años de su estudio la velocidad de convergencia disminuyó, coincidiendo con los resultados de otros autores.

Las diferencias en educación, infraestructura pública, captación de inversión extranjera directa, vinculación con las exportaciones, dotación de activos fijos, entre otros factores, con mencionados como parte de la explicación del por qué México mantiene un desempeño productivo heterogéneo, y a partir de ello se entiende la razón de la persistencia de trampas de pobreza en las regiones del sur y sureste del país. Evidentemente que ello tiene una fuerte correlación con el hecho de que las empresas que acumulan la mayor cantidad de activos fijos y emplean al capital humano más preparado se encuentran en el centro y norte del país, en empresas de mayor tamaño. En este sentido, la estabilidad económica conseguida, a costa de mantener bajos salarios y prestaciones sociales, ha mermado el desempeño del consumo privado. Además, los beneficios de la actividad productiva no alcanzan por igual a las empresas ni a la sociedad.

Las reestructuraciones aplicadas en la economía mexicana no han logrado alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, ni han resuelto los inquietantes problemas de pobreza y la debilidad del mercado interno, por lo que no constituye una verdadera solución a los problemas de México. La "estrategia" de que "la mejor política industrial es aquella que no existe" no ha funcionado.

México se ha desindustrializando sin haber sido una nación plenamente industrializada. En la última década, la participación del sector manufacturero con respecto al PIB del país pasó del 21% al 18 por ciento. En tanto que todos los países desarrollados tienen una política industrial activa, promueven sus empresas y buscan abrir otros mercados para vender sus productos. En este sentido, resulta prioritario restablecer una política industrial en México para la restauración del sistema productivo mexicano que permita superar los desafíos económicos y sociales que enfrenta el país.

El impulso al sector empresarial y al empleo permitiría abatir de manera sustentable el problema de pobreza e inequidad: mayor generación de riqueza

distribuida mediante empleo mejor remunerado y con prestaciones sociales, todo sin necesidad de mayor gasto público e impuestos.

#### **IV. Pobreza, la consecuencia de las limitantes productivas**

El entorno de bajo crecimiento descrito contribuyó a la reducción del poder adquisitivo de los salarios, fundamentalmente porque se ha buscado aumentar la competitividad de las exportaciones mexicanas, y contener la inflación, mediante la aplicación de una política laboral que otorga bajos incrementos salariales y reduce las prestaciones de los trabajadores. De esta manera, la delicada situación del empleo señala que el sistema económico no cuenta con las condiciones para generar oportunidades formales suficientes y con ello dar cabida a toda la oferta laboral, ni a toda la capacidad emprendedora del país.

Adicionalmente, pese a que los costos empresariales asociados al empleo y los salarios han generado menor poder adquisitivo para las familias mexicanas y mayor precariedad en las condiciones laborales, esto no ha sido suficiente para establecer los cimientos de una economía sólida, robusta e incrementar los niveles de productividad y competitividad del país.

Las implicaciones de lo anterior no son menores, como resultado se han exacerbado los problemas sociales, particularmente el de la pobreza: entre 1992 y 2012, el número total de pobres aumentó en 33%, contabilizando 61 millones de mexicanos en pobreza por ingresos, cifra superior en más de 15 millones a la registrada hace 20 años, 46 millones, implicando rezago en el bienestar de los mexicanos y a su vez, limita el impulso de la demanda del sector privado, ya que merma el consumo de las familias.

El contexto descrito enmarca una situación económica delicada, en el cual la falta de crecimiento económico ha sido la principal condicionante de las adversidades sociales y productivas del país. Sin crecimiento económico las empresas no pueden invertir ni pueden generar las plazas laborales necesarias para atender el aumento de la población, tampoco éstas pueden ofrecer salarios que garanticen la permanencia de la población fuera de la línea de pobreza. En consecuencia, las familias no realizan un consumo que fomente el desarrollo del mercado interno, obligando a muchos a caer en la vorágine de la pobreza, al filo de la delincuencia o en el mejor de los casos en la informalidad o bien con un trabajo con un sueldo por debajo del mínimo y/o sin las condiciones laborales mínimas.

La implementación de reformas estructurales y de modificaciones a la política económica debe satisfacer las necesidades más trascendentales para la vi-

da diaria de los mexicanos. Un México sin pobreza y con menor desigualdad en la distribución del ingreso, son aspectos prioritarios que deben considerarse en la política económica a implementar. Sin lugar a dudas los mecanismos que permitirían la consecución de dichos objetivos pasan por el crecimiento económico, la generación de empleo suficiente, bien remunerado y con prestaciones sociales que garanticen el bienestar social de la población.

Aumentar la creación de empresas nacionales, altamente productivas y competitivas, constituye un propósito no solamente necesario sino obligado para la política económica. No obstante, lo descrito es insuficiente si no existe la responsabilidad y solidaridad social suficiente para garantizar que los beneficios se distribuyan de manera justa. En este punto los salarios y el empleo incorporan elementos estratégicos a tomarse en consideración por que son primordiales para consolidar las legítimas aspiraciones de desarrollo y estabilidad que como sociedad se deben alcanzar. Un planteamiento que tenga al desarrollo del ser humano como una prioridad, es uno de los primeros aspectos a plantear. Ello reclama un ejercicio de liderazgo que promueva cambios sustanciales en el modelo económico y social de México.

Considerar el desarrollo de los mexicanos como el verdadero núcleo de las estrategias económicas, políticas y sociales que se instrumentan es una tarea fundamental, pero siendo aún más incisivos debe prevalecer la atención de aquellas personas que viven en una situación de mayor precariedad, porque justamente constituyen el eslabón más débil del tejido social, y en consecuencia son sujetos de las presiones que desde diversos ángulos afectan las posibilidades de que México alcance niveles superiores de crecimiento económico y social. La vulnerabilidad de los pobres ante una crisis económica es mayor, fundamentalmente porque su ingreso depende de su fuente laboral. El aspecto relevante a señalar es que en México existen casi 61 millones de personas que viven con ingresos inferiores a la línea de bienestar, en pobreza por ingreso.

Dado que los indicadores de pobreza multidimensional solamente tienen registros desde el 2008, es imposible realizar una revisión histórica más amplia usándola como referencia. Sin embargo al contemplar a las personas que viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar, pobreza por ingreso, se puede inferir que entre 1992 y el 2012 19 millones de mexicanos cayeron en dicho grado de marginación, lo cual explica el total de 61 millones antes citado. De igual forma debe recordarse que cerca de 15 millones se contabilizaron tan solo en el periodo 2006-2012.

Como puede apreciarse en la gráfica 1 ello no es necesariamente por la carencia de empresas: de acuerdo a los resultados oportunos de los Censos Económicos del 2014 existe una correlación positiva entre la proporción de

establecimientos y la del número de personas por debajo de la línea de bienestar que cada entidad federativa tiene.<sup>4</sup> La inferencia directa es que la restricción no es atribuible a la falta de emprendimiento, como se ha visto anteriormente la razón radica en la baja productividad y acervo de activos fijos que poseen los establecimientos.

De igual manera debe observarse que, contrario a lo que normalmente se piensa, las entidades federativas en donde operan las empresas más grandes son las que tienen una menor proporción de personas en marginación. En las gráficas 2, 3 y 4 se tiene la relación entre la proporción de establecimientos y la del número de personas por debajo de la línea de bienestar de cada entidad federativa, la evidencia señala que la correlación positiva (0.89 y 0.68) más fuerte se da entre los establecimientos que generan menor ocupación (hasta dos empleados y entre 3 y 5 empleados), en tanto que la correlación respecto a los establecimientos con más personas ocupadas (más de 1,000 empleados) tienen una correlación de solo 0.09. En general, la evidencia muestra que conforme aumenta el número de personas ocupadas por establecimiento su correlación positiva con las personas que tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar disminuye.

Por tanto si bien los objetivos de fomentar el desarrollo de las Pymes en México son loables parece claro que no se puede realizar bajo las condiciones que hasta el momento han imperado, el perfil productivo de la mayoría de un menor valor agregado que el prevaleciente en las empresas de mayor tamaño. Una situación similar se desprende del análisis por sector económico, las empresas y dedicadas al comercio de menor dimensión generan poco valor agregado y tienen un vínculo más estrecho con la informalidad.

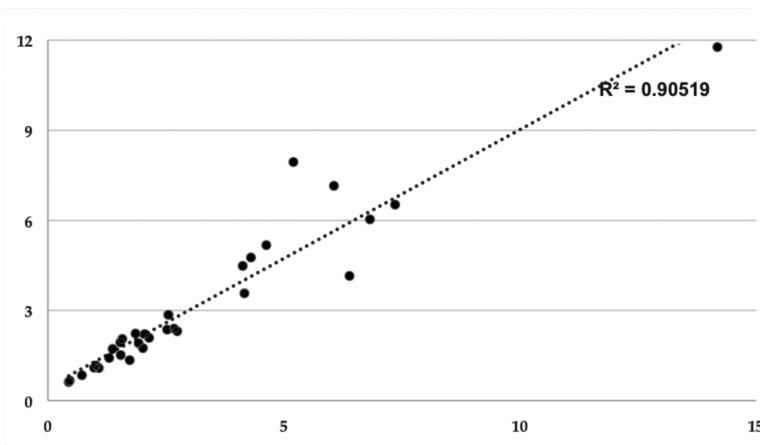
## **V. La necesidad de una Política de Fomento y Desarrollo Industrial para México**

El oportuno diseño e implementación de una política de fomento y desarrollo industrial era imprescindible para evitar lo anterior, y con ello alcanzar mejores resultados tanto en el sector exportador como en el desarrollo del mercado interno. No puede olvidarse que la industrialización permite aumentar la ca-

<sup>4</sup> Se compara la proporción de establecimientos respecto al total nacional versus al porcentaje de personas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar que cada estado tiene respecto al total nacional.

pacidad de generar valor agregado y fortalecer las cadenas productivas nacionales. Comercializar productos de importación sin adicionar valor agregado e integrar productivamente a las empresas debilita sus vínculos económicos y en el mediano plazo disminuye la creación de empleo bien remunerado e inversión productiva.

**Grafica 1**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar**  
**vs. porcentaje de establecimientos**



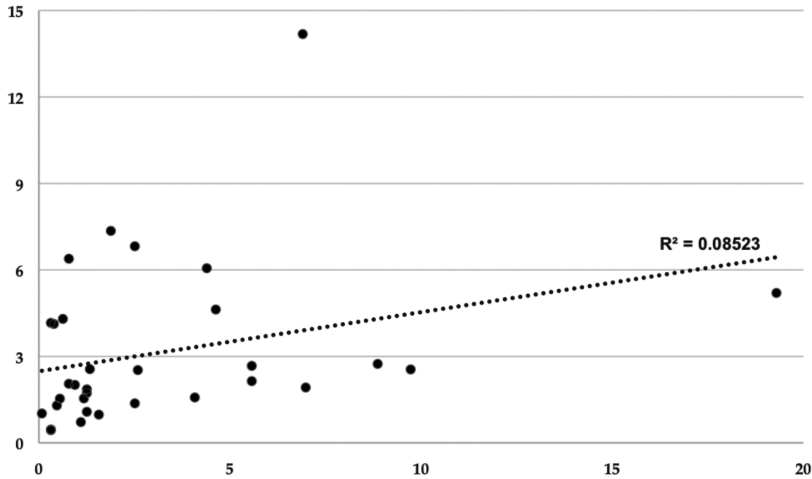
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

Los cambios estructurales implementados en una economía deben avocarse a resolver los problemas que inhiben el desempeño de su actividad productiva. De igual forma deben dirigirse a disminuir los desequilibrios sociales y de seguridad pública generados a lo largo de su historia.

En el caso de México uno de los mayores lastres es el bajo crecimiento económico registrado durante los últimos 30 años, en promedio 2.5% anual; evidentemente que el comportamiento del PIB es inferior a lo contabilizado por las naciones emergentes más destacadas: China, India y Corea del Sur. Además, también es claro que el ritmo de avance del PIB mexicano es inferior a lo que debería obtener por su capacidad potencial, alrededor de 3.5% anual.



**Gráfica 2**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar vs. porcentaje de establecimientos con mas de 1,000 empleados**



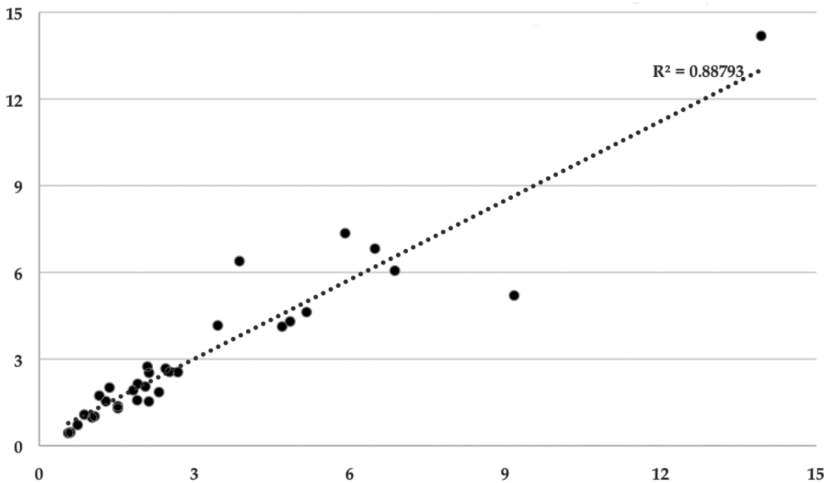
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

En este punto hay un aspecto a citar: México no solo crece a una tasa inferior a su potencial, esto sucede a pesar de que esta última es menor a la de hace 30 años (6%). Ello resume la falla económica del país en las últimas décadas: el mundo desarrollado aumentó su nivel de riqueza, pero México no lo pudo hacer, solo contabilizó un incremento ligeramente superior al de su población. El problema es que ello incide en el empleo, el bajo crecimiento afecta la creación de plazas laborales bien remuneradas.

Por tanto, uno de los primeros objetivos a cubrir por las reformas estructurales aprobadas es el de impulsar el crecimiento económico, de fomentar las capacidades productivas de México. Para ello debe considerarse a las fuentes del crecimiento: inversión, progreso tecnológico, productividad del capital humano, es decir la eficiencia y eficacia de los trabajadores así como la productividad total de los factores. No puede soslayarse que el crecimiento económico tiene una profunda interrelación con la creación de empresas productivas y redistribuidoras del ingreso, son el motor esencial de la inversión y generación de empleo formal de calidad. Además, un mayor número de unidades productivas

formales propicia beneficios para la recaudación tributaria y con ello contribuyen a la salud de las finanzas públicas.

**Gráfica 3**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar vs. porcentaje de establecimientos de hasta 2 empleados**



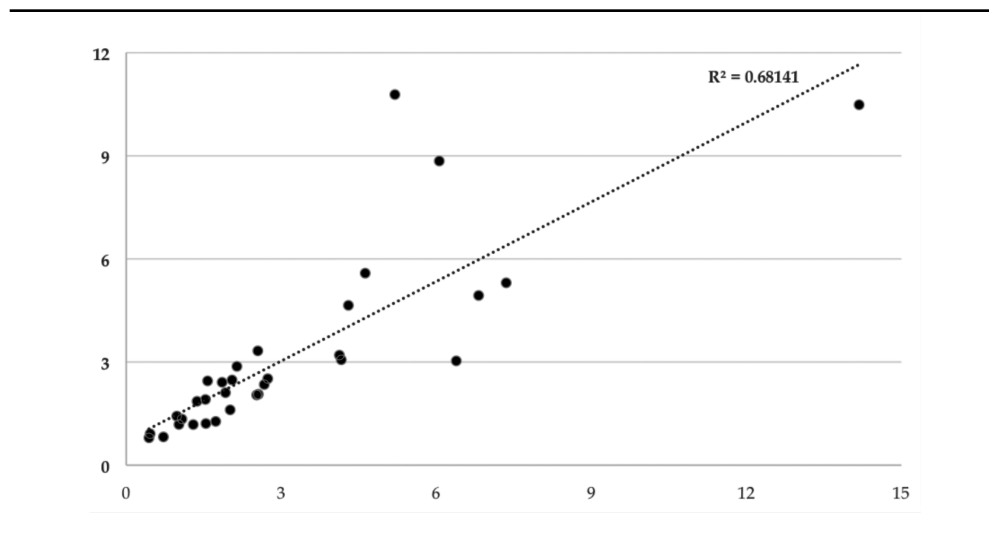
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

La productividad y competitividad tienen una estrecha relación no solo con el sistema educativo, también existe un vínculo fundamental con la estrategia de inversión del sector privado, con sus decisiones de producción, de capacitación y planeación. Por tanto, la inversión privada es una de las variables a fomentar por cualquier cambio estructural que desee propiciar el crecimiento económico.

Para el caso de México, los esfuerzos del gobierno y la orientación de las políticas públicas deben tener un efecto positivo sobre la actividad productiva, de otra manera no se obtendrá el efecto que se espera de las reformas recientemente aprobadas. El crecimiento económico requiere de mantener e incrementar la inversión privada, y que ello tenga una sinergia adecuada con su contraparte pública. No obstante que se espera un efecto favorable de las reformas citadas, también debe resaltarse que será necesario avanzar en construcción

de políticas públicas complementarias de fomento productivo. Un programa de reactivación económica, apoyado en las capacidades productivas existentes es pertinente. La inversión privada en sectores productivos consolidados es fundamental para la generación de empleo formal. Un buen desempeño del sector privado contribuye con el diseño del gasto social e inversión del gobierno federal, permite que las erogaciones públicas se focalicen en aquellas regiones y sectores marginados, en donde la necesidad de una atención urgente es mayor. Al mismo tiempo propicia un mayor pago de impuestos, sin necesidad de realizar incrementos sustanciales en las tasas correspondientes.

**Gráfica 4**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar vs. porcentaje de establecimientos de entre 3 y 5 empleados**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

El crecimiento económico basado en una actividad productiva distribuidora de riqueza aminora la carga financiera para el sector público, los saldos sociales son menores. Por tanto, le permite aplicar una corrección gradual de los desequilibrios, propiciando una transición hacia el desarrollo económico y social sustentable. Vincular la política fiscal y el gasto público con el fomento de la in-

versión privada constituye un sustento para impulsar el valor agregado de la producción, promueve la productividad y con ello resuelve uno de los pendientes estructurales que afectan a México.

En el esquema delineado, el sector industrial es estratégico para reactivar la economía nacional, tanto en el corto como en el mediano plazo. Reindustrializar al país permitirá revertir el proceso bajo el cual se pierde la capacidad de generar valor agregado y abre la posibilidad de reconstruir las cadenas productivas, factor que en los países desarrollados y economías emergentes ha sido parte de su consolidación.

Comercializar productos de importación sin generar valor agregado e integrar productivamente a las empresas debilita los vínculos económicos de México, y en el mediano plazo disminuye la generación de empleo bien remunerado e inversión productiva. La creación de empleo para las personas educadas y capacitadas requiere de empresas enfocadas a transformar los recursos materiales e insumos con los que cuentan. Además, las empresas transformadoras y productivas le dan sentido a la elevación de la calidad en la educación: ciudadanos mejor preparados encontrarán lugares en donde laborar, y se romperá con el desequilibrio que hoy se tiene: gente educada sin empleo. Al incluirlos en el mercado laboral, su aporte permitirá alcanzar un mayor crecimiento económico y aumentará la movilidad social.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) afirma "...que el desarrollo productivo es la fuerza motriz de la aplicación de nuevas tecnologías a la producción y la fuente y el agente más importante de la innovación tecnológica; crea nuevas aptitudes y actitudes ante el trabajo, cataliza el cambio institucional y genera capacidades empresariales modernas". Además, el desarrollo industrial propicia bienestar, la historia económica del mundo se ha encargado de demostrar que los países más avanzados han pasado por intensivas etapas de industrialización, las cuales han potenciado su crecimiento económico y social.

En México el proceso de industrialización fue incompleto. De hecho durante las últimas tres décadas, una vez que se renunció a la implementación de una política de fomento y desarrollo industrial, el crecimiento promedio de la economía no supera el 2.5% anual. En este sentido, el avance del desarrollo industrial en México es modesto, y ello se refleja en su participación en la generación del valor agregado total de la economía: entre 1980 y 2010 solo ha aportado el 31.6%, en tanto que en naciones como China esta proporción ha representado el 45.4%. El desarrollo del sector industrial es prioritario en la agenda de su política económica, ya que en el mismo generan la mayor cantidad de bienes comerciables de alto valor agregado.

La industrialización implica un mayor nivel de tecnificación en los procesos productivos y la utilización del progreso tecnológico para la transformación de las materias primas en bienes de consumo, bienes intermedios de producción y aun en la construcción de bienes de capital. De esta manera, el PIB y el empleo de las economías industrializadas tienen un sustento importante en las actividades secundarias. Esto les permite desarrollar sectores tecnológicos e industriales propios, capaces de crear e insertarse favorablemente en las Cadenas Globales de Valor.

Para que ello ocurra es necesario contar con un sistema educativo de alta calidad y de transferencia de innovación y tecnología, particularmente en especialidades técnicas y de ingeniería. En todo este proceso la participación de los gobiernos es activa y siempre buscando el beneficio de la mayor parte de su población. Se generan incentivos para que las empresas crezcan y desarrollen para lo cual es primordial contar con la infraestructura apropiada, energéticos y sus derivados accesibles y de alta calidad.

## **VI. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México**

El proceso de industrialización de México es un elemento crítico para la consecución de niveles superiores de crecimiento económico, fundamentalmente porque impulsa la competitividad, la productividad y la generación de empleo bien remunerado. De acuerdo a Villarreal en México existe la “Paradoja de la Competitividad”: es una economía abierta pero es poco competitiva, ello pese a que mantiene acuerdos y tratados de libre comercio con los países económicamente más relevantes del orbe. De hecho durante los últimos años el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2014) ubica a México en posiciones por debajo del nivel alcanzado previamente “...lo que implica un significativo rezago de competitividad relativa a otros países como Grecia, China y Egipto.”

Como adecuadamente citan Romero (2014) y Villarreal (2011), “la apertura ineficiente” es producto de un tipo de cambio real sobrevaluado y de una política industrial pasiva y una política macroeconómica unidimensional, básicamente enfocada en la estabilización. Para revertir lo anterior el marco teórico del modelo de industrialización tridimensional de Villarreal propone que se podría fomentar “...el crecimiento del aparato industrial interno con articulación de las cadenas productivas, con incentivos para la innovación continua y el escalonamiento productivo a lo largo de la cadena global de valor, con lo

que además será posible disminuir el coeficiente de importaciones y generar un nuevo proceso de sustitución competitiva de importaciones y nuevo fomento a las exportaciones." Esencialmente es prioritario aplicar un modelo de industrialización que rompa con "el falso dilema" de un modelo industrial "hacia dentro" versus uno "hacia afuera". La implementación de dicho modelo requiere de empresas productivas y competitivas, no se puede lograr esto con una base empresarial como la ya citada.

En este sentido, la "Política Industrial Tridimensional" consiste en el desarrollo de tres ejes fundamentales ("pivotes" como los llama el autor): el exportador, el de sustitución competitiva de importaciones y el endógeno, con éste sería factible reducir la dependencia de la economía mexicana sobre el sector externo: "...la estrategia de industrialización abierta tridimensional (IAT) que se plantea, rompe con el falso dilema del crecimiento vía exportaciones versus sustitución de importaciones.", lo anterior dado que su implementación fomentaría el crecimiento de los "pivotes" mencionados. Lo propuesto se encuentra respaldado por estrategias similares implementadas en Alemania y Corea del Sur.

La visión de largo plazo que sus gobiernos impulsaron fue compartida por un liderazgo empresarial que además se respaldó fuertemente entre sí.

Bajo la lógica "El Mercado Decide, El Gobierno Apoya" las sociedades y economías de Alemania y Corea del Sur se han transformado radicalmente, de naciones devastadas por la guerra hoy son países líderes en la economía global.

En el caso de la nación asiática, el proceso de reactivación económica implementado ha privilegiado lo "Hecho en Corea" y hoy busca promover lo "Creado en Corea", primordialmente por el fomento e incentivos otorgados a sus empresas coreanas. Para ello se logró generar un proceso vinculatorio entre las necesidades productivas de las empresas y la política económica diseñada por el Estado. Este proceso tiene a la innovación tecnológica, implementada e impulsada desde el gobierno, como un elemento esencial, pero siempre direccionado a la aplicación industrial: no les interesaba desarrollar investigación con orientación solamente científica, en realidad el objetivo era resolver el problema de rezago económico y social que se enfrentaba.

Para dar sustento al modelo IAT, se debe considerar el desarrollo dos modelos que le den sentido al mismo. En primera instancia, un modelo de crecimiento e industrialización orientado al mercado interno, mediante la producción competitiva de bienes intermedios y un modelo de crecimiento e industrialización orientado al mercado externo, a través de la industrialización exportadora. Lo anterior implica el desarrollo de un modelo "sistémico" que involucre a los sectores interno y externo, en un marco de una estrategia econó-

mica de crecimiento con un enfoque de “competitividad sistémica”.<sup>5</sup> En este aspecto Villarreal (2011) propone un “replanteamiento de una estrategia para el crecimiento competitivo”, mediante una transición del modelo industrial exportador, que solo contempla una dimensión, al modelo de industrialización tridimensional. El modelo de competitividad sistémica contiene una visión holística de los sectores productivos e involucra 6 subsistemas (microeconómico, mesoeconómico, macroeconómico, internacional, institucional y político-social) para hacerlo funcional.

Como se ha citado en la parte microeconómica es necesario contar con empresas productivas, que tengan el suficiente capital humano y físico para competir, se debe desarrollar el capital empresarial y laboral. A nivel macroeconómico se requiere crecimiento vigoroso y sostenido, vinculado con una demanda sostenida (interna y externa) y un tipo de cambio competitivo, se desarrolla el modelo macro de crecimiento competitivo con estabilidad: capital macroeconómico. En lo correspondiente al nivel mesoeconómico se plantea el contar con infraestructura básica funcional y disponible para todos los sectores productivos, así como con el desarrollo de nuevas tecnologías aplicables en todo el país, aquí se desarrolla el modelo industrial (cluster), así como el capital organizacional, logístico e intelectual. Debe citarse que justamente este es uno de los aspectos que limitan la convergencia regional, la disponibilidad de infraestructura privilegia a las entidades federales más desarrolladas y avocadas al comercio exterior.

A nivel externo se precisa de tratados y acuerdos comerciales, pero también de “programas activos de promoción industrial y articulación productiva”, se desarrolla el capital comercial. La política industrial precisa de alinear los esfuerzos de exportación así como de prevenir y combatir las prácticas desleales. A nivel del sistema económico se requiere de fortalecer el marco institucional, reglas del juego claras, transparentes y equitativas, desarrollo del capital institucional y gubernamental. De igual forma el reducir los costos de transacción. Finalmente se tiene que en el nivel del sistema político-social es prioritario garantizar la seguridad pública, ello con el objetivo de fortalecer los incentivos para la inversión productiva, formación del capital social: la confianza.

<sup>5</sup> La competitividad sistémica se define como “...la formación y el desarrollo de los capitales de la competitividad que hacen posible un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo del PIB per cápita”. Por tanto se requiere el crecimiento de los diez capitales que la comprenden (empresarial, laboral, organizacional, logístico, intelectual, macroeconómico, comercial, institucional, gubernamental y social) en un contexto de economía abierta.

En este sentido, para reactivar el crecimiento económico de México, resulta prioritario contar con una política económica que motive el mejor desempeño del sector industrial desde sus bases, por lo que es importante desarrollar una agenda en este sentido. Contar con un programa de transición integral es fundamental.<sup>6</sup> En términos generales los primeros elementos a considerar son:

- Un desarrollo equilibrado, que fortalezca tanto al mercado interno como la capacidad exportadora de las empresas nacionales y extranjeras que operan en el país.
- Una nueva estrategia de desarrollo industrial es pertinente para fortalecer el mercado interno: la creación de empresas nacionales de alto valor agregado tiene un impacto positivo en la generación de inversión y empleo, disminuyendo la dependencia de capitales extranjeros.
- El impulso al sector empresarial y al mercado laboral permitiría abatir de manera sustentable el problema de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza. La razón radica en que, sin aumentar impuestos ni presionar a las finanzas públicas, los desequilibrios se solventarían mediante una mayor producción de riqueza, la cual se distribuiría mediante mejores remuneraciones y prestaciones sociales.
- Una nueva etapa de industrialización abre la posibilidad de propiciar equilibrios regionales: no únicamente beneficia a las empresas ya establecidas, también es la posibilidad de llevar nuevas unidades productivas a estados y municipios en donde no se cuenta con un número adecuado; en donde las personas se ven obligadas a migrar, vivir en pobreza o dedicarse a actividades informales de bajo valor agregado.
- La industrialización tiene estrechos vínculos con la aplicación de tecnologías y procesos administrativos innovadores. Permite desarrollar otros sectores productivos, elemento que propicia la creación de diferenciales que integren a las industrias establecidas con aquellas encargadas de crear tecnologías innovadoras y que generan nuevos productos y servicios.

<sup>6</sup> Villarreal propone 5 pilares: Programa macroeconómico, Programa de cambio estructural, Programa microeconómico, Programa de crecimiento sostenido y Programa de desarrollo participativo.



- La competitividad y productividad son impulsadas por el desarrollo industrial, abren nuevos mercados, tanto por la alta calidad y bajo precio de los bienes nacionales, como por el incremento de la capacidad para satisfacer las necesidades de potenciales consumidores, tanto a nivel nacional como en otros países.
- El aumento de la producción repercute en una mayor recaudación fiscal. Una elevación en la producción propicia más pago por impuesto sobre la renta. El incremento del empleo y los salarios conlleva a mayor consumo y con ello a una tributación superior por IVA. Todo esto sin la necesidad de modificar la tasa de dichos impuestos.
- Lo descrito evita que se requieran alzas sistemáticas a los precios de combustibles y otros energéticos. El crecimiento económico es suficiente para dotar de mayores recursos al sector público.
- La industrialización favorece al control de la inflación, el aumento de la productividad permite alcanzar una mayor oferta de bienes y servicios, elevar el pago a los trabajadores sin que ello cause un aumento de precios.

Para lograr la consecución de lo anterior es prioritario aplicar *cambios estratégicos*:

- En primera instancia deben impulsarse modificaciones que fomenten el incremento de la productividad del país. Una de las fundamentales es evitar que el precio de los energéticos se incremente solo por necesidades fiscales.
- Impulsar el desarrollo energético. Deben utilizarse esquemas de inversión en donde se aproveche la capacidad técnica y de financiamiento del sector privado, sin generar monopolios y oligopolios, manteniéndose la rectoría del Estado.
  - En este sentido es relevante que México defina una programa económico que coloque al sector energético como columna vertebral del crecimiento, y en donde dicho proyecto permita que tanto el sector público como el privado contribuyan a gestar una nueva etapa de desarrollo del sector petrolero.
  - Una situación similar ocurre para la generación y distribución de energía eléctrica, la cual es un insumo esencial para la actividad productiva nacional a la vez que un elemento que impulsa el bienestar de las personas.

- Otro aspecto es mejorar la infraestructura del país. Contar con caminos, puentes, nuevas vías de ferrocarril, puertos marítimos de mayor capacidad así como con nuevos aeropuertos.
- Un gasto público eficaz en términos de crecimiento económico. La disminución del gasto corriente que no es prioritario, y el impulso a la inversión pública productiva que propicie crecimiento del sector real de la economía son esenciales.
- Propiciar la creación de planes de desarrollo industrial, tanto a nivel sectorial como regional, es una tarea central. Su ausencia ha provocado que la industria mexicana enfrente en condiciones de desventaja la competencia de países como China.
- Un brazo financiero que promueva el desarrollo industrial es primordial, para ello debe vincularse la industria con la banca de desarrollo. Su conjunción permitiría dar viabilidad económica a los proyectos industriales que se consideren estratégicos tanto para la coyuntura como para futuro económico y social de México.
- De igual manera es prioritario alcanzar un marco legal equitativo, uno en donde las empresas nacionales puedan competir en igualdad de circunstancias que sus contrapartes foráneas.
- Evitar la competencia desleal tanto en el exterior como en el mercado interno.
- El fomento a la creación de empresas proveedoras de insumos intermedios y bienes de capital.

Para orientar los esfuerzos desde una lógica de innovación con orientación de mercado, que además sea de acceso universal para todas las empresas en México se debe crear el Instituto de Desarrollo y Transferencia Tecnológica, de Innovación e Ingeniería en Manufactura (IDTIM). Se requiere es una institución orientada a la innovación de mercado, que resuelva limitantes para elevar la productividad de las empresas, buscar soluciones de mercado para las necesidades productivas y competitivas de México.

El éxito de la institución la hará autosustentable. El objetivo cuantitativo debe ser el de duplicar la productividad del sector de las manufacturas. A través del IDTIM deben proponerse nuevos modelos en donde se asegure la ca-

lidad educativa pero también el vínculo con el sector productivo, tanto en el presente como en el futuro. La orientación debe ser netamente de innovación y aplicación de los procesos tecnológicos al ámbito productivo. Para ello debe servir el concepto de la Educación Dual, perfectamente implementado a nivel técnico y de escuela superior, justamente en donde la Reforma Educativa no se aplicó. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles, y vincularla con las necesidades industriales es un camino que México deberá emprender, de otra manera seguiremos conformándonos con la creación de empleos de bajo valor agregado que difícilmente resolverán el problema de pobreza que se vive en México.

En los años por venir se deberá vincular a las empresas con la investigación tecnológica y académica. Es una tarea en la que deberán participar el gobierno y el sector privado, junto con las universidades, de otra manera el futuro nos alcanzará sin tener la capacidad suficiente para competir en un mundo en donde la innovación será el diferencial de los países exitosos. Lo descrito parte de una visión integral que homologa lo tecnológico, lo industrial y lo manufacturero, no como una falta de diferenciación previamente aceptada, sino como un reconocimiento al valor integral que guardan las tres categorías.

De igual modo, el concepto de manufactura que se maneja en el documento se entiende como una actividad universal que lo mismo involucra a la Agroindustria, la industria transformadora de bienes y los servicios industriales tecnológicos. El planteamiento busca establecer un marco institucional de colaboración entre el sector público y privado, el cual tenga como primer objetivo elevar la participación de la actividad industrial como proporción del PIB, llevarlo de 18% que actualmente tiene a 22% hacia el 2018.

En este sentido es necesario establecer metas intermedias y de largo plazo para lograr que el desarrollo industrial impulse el crecimiento de México:

- Promover la inversión privada en manufacturas, que alcance un 15% como proporción del PIB.
- Procurar nueva inversión extranjera directa en manufacturas: que supere el 60% como proporción del total. Ello fomentaría la entrada de capitales sectores productivos. Para ello se debe promover la creación de empresas de base industrial que estén alineadas con el programa de reindustrialización que existe en la zona del TLCAN.
- Aumentar la participación del contenido nacional de las exportaciones, pasar del 30% al 38% en los siguientes 6 años.

- Incrementar el número de patentes registradas en México de menos de 12 mil que se tiene a 25 mil en los siguientes 5 años. Elevar la participación de los mexicanos en este proceso, de un 2% a un 20% en los siguientes 6 años y a 50% en 10 años.
- Fomentar el crédito de la banca privada a la producción industrial de la economía. Que participación se eleve del 25% al 35% en los siguientes 5 años. Con ello se tendría un mayor impacto en el valor agregado
- Mantener la proporción de financiamiento de la banca de desarrollo a la actividad industrial privada y empresarial (65%) pero incrementar en 15% anual el financiamiento total, buscando elevar el destinado al sector primario y ligarlo a la agroindustria que genera mayor valor agregado.
- Aumentar la productividad de las pequeñas y medianas empresas vinculándolas con las de gran tamaño al generar un pacto por el encadenamiento productivo de sectores estratégicos para el desarrollo productivo. Para ello se presenta el siguiente esquema de propuesta.

Lo anterior es una prioridad, es fundamental que se propicie la creación de un Nuevo Modelo de Política Industrial para México, que promueva la “Producción Competitiva de Insumos Intermedios y de Bienes de Capital”. El resultado esperado es un aumento en el bienestar de la población, mediante la creación de empleos bien remunerados y con prestaciones sociales adecuadas, el verdadero camino a la distribución de la riqueza de una manera productiva, sin cargo al erario ni mayores impuestos.

## **VII. Reflexión final: el desarrollo industrial como resultado del marco institucional**

La creación de una Nueva Política Industrial es una consecuencia lógica del avance observado en la redefinición de la política económica de México. En fundamento al fomento y desarrollo industrial es posible dar cumplimiento al Artículo 25 Constitucional: *bajo la rectoría del Estado se debe alcanzar un mayor desarrollo nacional mediante incrementos en competitividad, fomento del crecimiento económico y el empleo, una mejor distribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo es pertinente considerar que los cambios a realizar requieren de una visión innovadora de modelo económico para el país.*

El Gobierno Federal ha propuesto el desarrollo e implementación de programas que permitan alcanzar el objetivo de “elevar la productividad para llevar a México a su máximo potencial”, el cual se encuentra específicamente planteado en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 de la Secretaría de Economía. El cumplimiento del mismo es fundamental para alcanzar dos metas estratégicas en el desarrollo del país: lograr mayor equidad social y crecimiento económico, mediante el impulso de la productividad y con ello del desarrollo industrial.

El desafío para México no es menor: durante las últimas décadas se ha posicionado como uno de los principales exportadores de bienes en el mercado internacional,<sup>7</sup> particularmente hacia Estados Unidos,<sup>8</sup> pero ello no es suficiente para generar bienestar económico y social. El aumento en las exportaciones no le ha exentado de vivir condiciones adversas en su mercado interno, del bajo crecimiento económico que le ha llevado a perder posiciones a nivel global y de la caída en competitividad ya citada. Un hecho que se debe enfrentar y revertir es que la dinámica del crecimiento económico es inferior al del comercio internacional.<sup>9</sup> La razón fundamental se encuentra en la baja participación de contenido nacional en las exportaciones (30%) y la alta dependencia de insumos intermedios importados que tiene la economía nacional. El Programa de Desarrollo Innovador es contundente y acertado en su diagnóstico al reconocer que existen grandes diferencias regionales y sectoriales: “las desigualdades se tradujeron en una desarticulación de cadenas productivas”. Lo citado incide en que los beneficios de la apertura comercial no se distribuyan de manera homogénea en toda la población y empresas, siendo una de las razones el bajo contenido nacional que tienen las exportaciones.

En este sentido, es oportuna la estrategia de política económica fundamentada en el Programa Nacional de Desarrollo (PND), el Programa para Democratizar la Productividad (PDP) y el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, en el sentido de que se tiene a la productividad como el elemento central bajo el cual se busca aumentar el dinamismo de la economía. De manera particular es relevante que en la Meta Nacional de México Próspero se plantee el objetivo de Desarrollar los sectores estratégicos del país. En particular, el Programa para Democratizar la Productividad (PDP) es una estrategia planteada en el Plan Na-

<sup>7</sup> En 2012 ocupó el lugar 16 de acuerdo a la Organización Mundial de Comercio.

<sup>8</sup> México es el tercer exportador hacia dicho mercado, solamente por debajo de China y Canadá.

<sup>9</sup> En 2012 se importaron 370 mil millones de dólares. El 75% fueron de insumos intermedios una cantidad que por sí sola representó el PIB de Chile o Singapur en dicho año.

cional de Desarrollo para la coordinación de acciones de políticas públicas encaminadas a elevar el potencial productivo, fomentar la actividad económica y establecer la política de ingresos y gastos públicos para inducir la formalidad.

Este programa reconoce algunas de las limitantes que aquejan a la actividad productiva del país, que en particular han mermado la productividad total de los factores. Entre éstos se encuentran la asignación ineficiente de los factores de producción, la cual tiene su origen en la alta informalidad, la carencia de habilidades de los trabajadores, la ausencia de incentivos a las empresas para participar en el sector formal, la falta de financiamiento en situación competitiva, la falta de acceso a crédito bancario y falta de acceso a otros mercados de capital, el tamaño de las empresas, así como la falta de cuidado y protección del medio ambiente. De igual manera, el PDP señala que es necesario promover la movilidad social intergeneracional, mejorar la calidad educativa, incrementar la inversión en capacitación laboral, promover la conformación de *clusters*, evaluar el impacto de las políticas públicas, mejorar la asesoría técnica, tecnológica, financiamiento, acceso a agua, así como la promoción de asociaciones productivas para la generación de economías de escala, así como la inversión en innovación pública y privada.

En concordancia con lo anterior, como uno de los primeros pasos dar es crear un Sistema de Estudios Estratégicos de Análisis y Prospectiva Productiva para Elevar el Bienestar Social, el cual tenga como objetivo identificar los sectores estratégicos a nivel nacional, regional y sectorial, a fin determinar cuáles son los esenciales para mantener y el elevar el ritmo de generación de riqueza en el país. De igual forma es prioritario identificar los sectores estratégicos en la creación de los diferenciales productivos pertinentes para que México avance en la solución de sus problemas sociales y económicos estructurales. En la elaboración del sistema de estudios propuesto es importante la participación de la sociedad civil, particularmente de las empresas y universidades. Su inclusión abre la posibilidad de alcanzar una vinculación entre la visión de largo plazo y estrategias de política económica del Gobierno Federal con la participación directa del aparato productivo.

La definición de política industrial como uno de los mecanismos para fortalecer el crecimiento del país se encuentra alineado con el Programa para Democratizar la Productividad en donde se establece que habrá *“acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas,”*. Así como que *“el bajo crecimiento económico de México podría ser resultado de una lenta acumulación de factores, explicada, por ejemplo, por bajos niveles de inversión en capital humano o en maquinaria, equipo e infraestructura”*.

Por tanto, es una consecuencia que se elabore una política de fomento y desarrollo industrial que integre a las cadenas productivas, permita incubar y desarrollar empresas proveedoras (tanto para el mercado interno como para la exportación) basadas en la innovación es fundamental para elevar la productividad y competitividad de México, al mismo tiempo que le permite mejorar la distribución de la riqueza mediante empleos de mayor calidad.

Para ello el PDP propone una estrategia transversal, afectando a los distintos programas de gobierno y coordinando sus tres órdenes, para lo cual se busca la inclusión y colaboración de diversos representantes de la sociedad mexicana a través del Comité Nacional de Productividad, el Consejo Consultivo Empresarial para Acelerar el Crecimiento Económico de México y las Comisiones Estatales de Productividad. De igual manera se establece que el Instituto Nacional del Emprendedor se encargue de la implementación y ejecución de política nacional de fomento al emprendimiento, con los objetivos de democratizar la productividad, impulsar el surgimiento de emprendedores, ampliar la base de PYMEs productivas y consolidadas e incrementar el número de negocios con capacidad de competencia internacional y potencial de crecimiento. La aplicación de una *innovadora política industrial*, debe propiciarlo. Para ello se debe aprovechar el entorno de globalización y realizar una transferencia de tecnología e inversión desde el exterior a México, particularmente en aquellos sectores estratégicos determinados previamente, gestando una vinculación entre las universidades y empresas en el país para generar un proceso de adopción de tecnología que en el mediano plazo converja en desarrollos propios.

La política industrial con un sentido de innovación es oportuna, pero además debe establecerse una estrategia integral de desarrollo convergente hacia una economía que alcance mayores niveles de bienestar sin detener a los sectores y empresas maduras. Es prioritario que se elaboren estrategias y acciones para fomentar el desarrollo de proveedores nacionales de maquinaria, equipo e insumos intermedios, en donde pueden participar pequeñas y medianas empresas de alto valor agregado. Como el PDI señala es *“imperativo implementar una política de fomento industrial que impulse un cambio estructural para cerrar brechas”*, en donde esta modificación implique el avance del aparato productivo general.

Debe citarse que en el PDI se propone una política de fomento industrial con un enfoque de economía abierta, perspectiva derivada de la política de apertura comercial que se ha venido implementando México. En este punto es prioritario apuntar que si bien ello es positivo, no es suficiente. Los resultados económicos descritos permiten aseverar que es necesario pasar de una política de fomento industrial a una de fomento y desarrollo industrial sectorial y regional en donde el Estado tenga una participación más activa y se realice cola-

boración con las estrategias del sector privado. No obstante que ello es un primer paso a dar, no se puede dejar de lado que la perspectiva moderna de industrialización precisa de una visión holística, que vea las interrelaciones entre los sectores productivos y fortalezca las sinergias existentes entre los mismos. El impulso a la innovación en procesos y productos (especialización y diversificación), como parte central de la política de fomento industrial, contribuirá a democratizar la productividad. Para ello debe asegurarse la integración productiva de las cadenas de valor, es aquí en donde se requiere el desarrollo de empresas que puedan funcionar como proveedoras de productos y servicios de mayor valor agregado.

A fin de lograr una óptima gestión de los recursos y alcanzar mejores resultados, como se plantea en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, los programas e instrumentos que son competencia se deben alinear al ámbito de acción de la política de fomento y desarrollo industrial, comercial y de servicios. Además se debe integrar al sector privado, el que realiza la inversión productiva capaz de volver una realidad la estrategia de política económica del gobierno federal. Sin la adecuada participación de las empresas difícilmente se alcanzarán los resultados esperados en la estrategia delineada.

## VIII. Bibliografía

- Arias, J.; Oliver A., Bernal P., Heckman J., and Villarreal C. (2010). *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*. Institute for the Study of Labor Discussion Paper 4740.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010), *La era de la Productividad*. BID.
- Bulmer-Thomas, V. (2000). *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón C. Y Tykhonenko A. (2006). *La liberalización económica y la convergencia regional en México*. Comercio Exterior, vol. 56, núm. 5, mayo de 2006.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 28 de diciembre de 2014, de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- De la Cruz J. Y Alcántara, A. (2011). *El desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico: un análisis de causalidad para México*. Revista de Economía, vol. XXVIII, núm. 77, julio-diciembre de 2011 / 13-38.
- Esquivel, G; Fausto Hernández-Trillo (2009). *¿How Can Reforms Help Deliver Growth in Mexico?* En Liliana Rojas-Suárez. (Ed.) (2009) *Growing Pains in Latin America*, Washington, D.C.: Center for Global Development, pp. 192-235.



- Fuentes N. Y Mendoza J. (2003) *Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998* Comercio Exterior, vol. 53, núm. 3, febrero de 2003.
- Gaytán E., Chapa J., Murguía J. (2011) *Una reconsideración sobre la convergencia regional en México*. Estudios Económicos, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 217-247, El Colegio de México, México.
- Guerrero, I., López-Calva, L., y Walton (2009). "The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico." In *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition*.
- Global Competitiveness Report 2013-2014 (World Economic Forum).
- Hanson, G. (2010). *Why isn't Mexico rich?* Journal of Economic Literature. 48/4, 987-1004.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 27 de diciembre de 2014, de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Kehoe, T; Ruhl, K. (2010). *Why have economic reforms in Mexico not generated growth*. Federal Reserve Bank of Minneapolis. EUA.
- Messmacher L., M. (2000) *Desigualdad Regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales*, México, Banco de México, Dir. Gral. Investigación Económica, Documento de Investigación No.2000-4, Diciembre 2000.
- Moreno-Brid J., y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica.
- Puyana A. y Romero J. (2005). *Reforma estructural, contención de los salarios y ganancias del capital: la experiencia mexicana*. Revista de Economía Institucional, vol. 7, n° 12, primer semestre de 2005.
- Romero, J. (2014). *Los límites al crecimiento económico de México*, El Colegio de México, UNAM.
- Urzúa C. (2009) *Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México*. Working Paper EGAP-2009-05. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
- Villareal, R. (2011) *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Zepeda C. (2012) *Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo*. El Cotidiano, núm. 172, marzo-abril, 2012, pp. 32-39 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

*Rolando Cordera Campos\**

---

## **Mover a México hacia la inclusión social: la reforma que falta**

**SUMARIO:** I. A manera de entrada. II. De reforma en reforma, breve recordatorio. III. De salida. IV. Bibliografía.

### **I. A manera de entrada**

México es hoy, al final del primer tercio del gobierno del presidente Peña Nieto, quien se propuso “mover a México”, un país en extremo desigual, con enormes cuotas de pobreza e inseguridad comunitaria y personal. La travesía mexicana en pos del desarrollo y la modernidad, recoge excesos y errores, así como muchas omisiones, tanto en lo económico como en lo social. Quizá, entre los principales obstáculos para realizar una reconversión productiva y de política, no sólo necesaria sino urgente, estén las creencias disfrazadas de certezas incontrovertibles que se han impuesto en los círculos dirigentes y que han contagiado a importantes grupos de poder, así como de la opinión pública.

El dogma de mantener unos supuestos equilibrios macroeconómicos, constreñidos a elementales equivalencias en las cuentas externas, monetarias y fiscales, sometidas a irrecusables restricciones externas e internas, ha llevado a

\* Profesor Emérito, de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Centro de Estudios Globales y Alternativas para Desarrollo de México.

las élites políticas y económicas a impulsar políticas y acciones que responden irrestrictamente a las versiones ortodoxas sobre el origen y dinámica de dichos equilibrios, de conformidad con tales versiones, las referidas relaciones y restricciones sólo pueden mantenerse, o relajarse según sea el caso, en un contexto de ampliación y profundización del mercado cuyas fallas, no dejan de insistir, sólo pueden encararse con reformas dirigidas a esos mismos fines: el supuesto perfeccionamiento mercantil, o la no menos esquivada “eficiencia” de los mercados.

De lo dicho puede colegirse la primacía que guardan los criterios de ensanchamiento del mercado a todo lo largo de la concepción, el diseño, la aplicación y evaluación de la política económica; así como la convicción de que sus fallas sólo pueden corregirse con más mercado y no con una mayor y mejor intervención estatal.

Para este enfoque, la única reforma concebible de la política macroeconómica es una que provenga de la microeconomía y de la pujanza que pueda lograrse de la empresa como sostén del conjunto económico y su desempeño; así, la macroeconomía es entendida como mera sumatoria de la microeconomía y, por lo tanto, sin ser susceptible de modificaciones que pudieran traducirse en mejoras en el desempeño económico general.

Así, una primera tarea para salir del páramo en el que estamos metidos es el reconocimiento explícito, para fines conceptuales y de política, de que la economía del desarrollo, como la del crecimiento, “también nació siendo macro”, como lo ha recordado Jaime Ros.<sup>1</sup>

En este sentido, las reformas propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso de la Unión, algunas de ellas sin mayor discusión, siguen sin atender que el mal desempeño económico de largo plazo que ha registrado la economía mexicana, desde la última década del siglo xx, no solo es efecto, ni principalmente, de un desajuste o una distorsión de los mercados nacionales e internacionales, sino el fruto de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras “fundamentales”, como la inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, cuya expansión depende en buena medida de la inversión pública; del impulso a una política industrial dirigida a diversificar y a crear nuevas cadenas productivas para apropiarse de la renta externa; así como de colocar en el

<sup>1</sup> Ros también plantea el hecho de que el mismo crecimiento económico debe ser visto como “un proceso de cambio estructural más que como una mera acumulación de factores combinada con cambio técnico”. Cfr. Jaime Ros, Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones económicas”, en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf>

centro de la atención y acción del Estado la creación masiva de empleo, la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad.

Lo que está hoy en la orden del día de la nación mexicana es la reconfiguración de su rostro social: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión destinada a la obtención de metas de igualdad que impliquen el abatimiento efectivo y pronto de la pobreza; desde aquí y sólo desde aquí, es que podrá encararse y superarse el enorme desafío de la inseguridad que hoy nos embarga.

Hay que insistir una y otra vez que, más allá del *éxtasis* reformista, si no hay un replanteamiento político y conceptual de las estrategias y visiones del desarrollo y de la organización política y social, si el crecimiento no está definido por una combinación virtuosa de expansión económica y equidad social, que garantice los derechos fundamentales de los mexicanos todos, como lo establece el artículo primero de la Constitución, no será posible hablar, en buen castellano, de reforma “estructural” alguna que lleve a que la nación mexicana a ser próspera y justa.

Sigue pendiente la reforma social del Estado; una que permita que la política económica y la social superen sus disonancias y encuentren una nueva dinámica de simpatías, más allá de la subordinación tradicional de la política social a la económica, cuyos criterios maestros de evaluación sean los logros de metas de igualdad y creatividad, empleo digno para todos, educación apropiada para todos los jóvenes, salud y protección universales.

La reorientación de la política económica, en particular la apertura de un trayecto centrado en la reforma macro económica del Estado, tendría que ser objeto central de la atención y estudio, deliberación y debate público; la recuperación del Estado debe ser el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que tiene que incrustarse orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política, sólo mediante su incrustación en la economía política es posible imaginar un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.

Lo que urge es repensar la centralidad estatal como conjunto institucional, interfaz con el resto del sistema transnacional de Estados y como relación compleja de la sociedad con el poder y sus maneras de constitución y ejercicio. “Dotar al Estado, plantea la CEPAL, de mayor capacidad para redistribuir recursos y promover la igualdad (...) También, por un Estado de Bienestar y no un Estado subsidiario, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social” (CEPAL, 2010)

De aquí proviene la centralidad de la política y del Estado, indispensable para forjar pactos sociales extensos a la vez que profundos y para dotar al Es-

tado de capacidades efectivas de promoción y coordinación social para la política (CEPAL, 2012, pág. 71).

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado, no puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas”, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos que implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza, también, sin duda, en la esfera del poder político y administrativo y en la propia división del trabajo dentro del Estado; por ello, la necesidad ineludible de contar con Estados fiscales, fuertes y dinámicos, sólo así podrá intentarse la delicada, veleidosa, combinación de dinamismo económico con redistribución, estabilidad social y macroeconómica.

“La igualdad de derechos, asegura la CEPAL, provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos, la agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)” (CEPAL, pág. 257).

## II. De reforma en reforma, breve recordatorio

Las lecciones del curso reformista de mercado son muchas y es preciso volver sobre ellas porque son historia presente.

La reforma económica de fin de siglo tuvo como ejes principales la revisión y reducción drástica de las tareas del Estado en la economía, y la liberación de las relaciones económicas con el exterior; de ello siguieron las privatizaciones de las empresas públicas, la reducción del gasto público, la desregulación de todo tipo de actividad, la reprivatización bancaria, la autonomía del Banco de México y, en parte, la reforma del artículo 27 de la Constitución para liberar la tierra ejidal y comunal, en términos de crecimiento económico, sus resultados están a la vista: magros y oscilantes, socialmente del todo insatisfactorios. Así lo resume el siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**El desarrollo ayer y hoy. Tasa de crecimiento promedio anual**

Periodo	Tasa de Crecimiento	Periodo	Tasa de Crecimiento
1933-1981	5.98%	1985-2012	2.44%
1982-1987	0.09%	1922-1981	4.85%
1988-1993	3.15%	1982-1985	0.49%
1994-1999	2.32%	1988-2012	2.74%
2000-2012	1.97%		

Fuente: PUED, UNAM.

La segunda reforma, apuntó a los tejidos políticos del Estado y pretendió llevarle a una democracia representativa, capaz de hacerse cargo de la pluralidad social e ideológica y de dar un cauce productivo y renovador a los conflictos y pugnas distributivas y por el poder,

sin embargo, como hemos visto, ni las reformas estructurales pro-mercado ni la democratización política, han sido capaces de recuperar la senda perdida del crecimiento rápido y más o menos sostenido.

La resultante inevitable de esta pauta de crecimiento ha sido la erosión del tejido social, la corrosión del mercado de trabajo, la afirmación del empleo informal, precario, el desempleo o el subempleo juvenil en masa y el incremento de la migración, de hecho, hay estudios que señalan que, en proporción creciente, los emigrantes son jóvenes urbanos con una escolaridad promedio superior a la media nacional, en términos de distribución económico, el cuadro que sigue es por lo demás elocuente.

Mucho que enmendar, en algunos casos que remendar, nos arroja la “gran transformación”. Después de casi treinta años de búsqueda por parte del Estado y de grupos importantes y poderosos de la sociedad de una forma diferente de crecer y desarrollarse, la economía política mexicana sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño económico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para la mínima cohesión que es necesaria para la estabilidad y el desarrollo.

**Tabla 2**  
**Participación porcentual en el ingreso monetario, según deciles de hogares ordenados por el ingreso monetario per cápita 1977-2012**

	Deciles												
	1977	1984	1989	1994	1996	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
I	1.0	1.4	1.1	1.0	1.1	1.1	1.3	1.2	1.1	1.4	1.2	1.2	1.6
II	2.0	2.5	2.3	2.1	3.0	2.1	2.4	2.6	2.5	2.6	2.4	2.7	2.9
III	2.9	3.6	3.3	3.0	3.9	3.1	3.4	3.6	3.4	3.6	3.4	3.7	3.9
IV	4.0	4.6	4.4	3.9	4.9	4.1	4.4	4.5	4.4	4.5	4.4	4.7	5.0
V	5.2	5.8	5.5	4.9	6.0	5.2	5.5	5.6	5.6	5.6	5.5	5.8	6.1
VI	6.6	7.3	6.7	6.2	7.3	6.6	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9	7.1	7.5
VII	8.5	9.2	8.5	8.0	9.0	8.3	8.5	8.6	8.6	8.5	8.7	8.9	9.2
VIII	11.6	12.0	11.0	10.5	11.5	10.8	11.1	11.1	11.1	10.9	11.2	11.5	11.8
IX	17.1	16.8	15.6	15.6	16.0	15.9	16.1	15.9	15.8	15.8	15.9	16.1	16.3
X	41.2	36.8	41.6	44.7	36.6	42.7	40.5	39.9	40.7	40.1	40.3	38.2	35.7

Fuente: PUED, UNAM.

No se trata, por cierto, de regatear logros del curso reformista: en pocos años México se volvió un importante exportador de manufacturas pesadas y semipe-sadas y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco, hoy es un gran productor y exportador de automóviles y autopartes, también, superó su condición de economía casi mono exportadora, dependiente en alto grado de las ventas de petróleo y fue capaz de atraer montos considerables de Inversión Ex-tranjera Directa (IED), en poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principa-les socios comerciales de Estados Unidos.

Puede también afirmarse que, a pesar de los pesares, la reforma política ha rendido frutos; la democratización del país ha avanzado, tenemos Congresos plu-rales, cuyas fuerzas políticas requieren ir más allá del acuerdo facilón; también, han dejado de ser monocolors los gobiernos, al final, la reforma política electoral fue cauce propicio de una alternancia pacífica en la Presidencia de la República, y del surgimiento de grupos dirigentes diversos en alguna medida renovados.

Sin embargo, el cambio estructural no ha dado lugar a resultados satisfac-torios en el desempeño económico, la equidad y el bienestar social se trató de un

cambio institucional de grandes proporciones que no coadyuvó a la dinamización de la estructura económica ni estuvo a la altura del cambio demográfico que arrancó a finales de la década del setenta del siglo pasado, se trató de una mudanza que no auspició el desarrollo económico y social interrumpido por los duros años del ajuste para pagar la deuda, más bien, como se dijo, parece haber fortalecido las tendencias a un estancamiento histórico relativo, condensado en la lentitud del crecimiento de la economía, el empeoramiento del empleo y la conservación de la desigualdad social.

Con crecimiento magro, extensión de la pobreza y mantenimiento de la desigualdad, hablar hoy de desarrollo resulta difícil pero urgente emprender la búsqueda de un nuevo curso que responda y trate de superar esta malhadada combinatoria, es por esto que hablamos de una reforma de la política macro económica; reforma que debe entenderse como el inicio de una nueva serie de modificaciones en el carácter y los propósitos del Estado y sus intervenciones en la vida social y las propias decisiones económicas en sus diferentes niveles de acción y concreción.

Desde luego, sus primeros pasos deben dirigirse a modificar los conceptos y convicciones que han ordenado las decisiones de la política económica general en las últimas décadas, en especial lo referente a los equilibrios y ecuaciones que han inspirado las decisiones primordiales en materia de gasto e ingresos públicos, tipo de cambio y orientación y composición de los mercados de dinero y capitales en el país, su faro, debe ser de nuevo la promoción de la acumulación de capital, la diversificación y profundización de la actividad productiva y la constitución de plataformas institucionales y de fomento productivo que contemplen de manera explícita objetivos de inclusión social, empleo y abatimiento de la pobreza y la carencia básicas de que este triángulo se ponga en marcha depende la regeneración y fortaleza de la cohesión social.

El desafío que se nos presenta adquiere una dimensión histórica; estamos ante la necesidad de procesar, por primera vez a través de cauces políticos e institucionales de corte democrático, una deliberación sobre proyectos de país que debería llevarnos a una solución incluyente, ésta es la hora de una política constitucional entendida como práctica colectiva y nacional, como vía principal para acometer una reforma del Estado que potencie y coadyuve a consolidar un desarrollo económico y social que en lo esencial se ha extraviado de la perspectiva mexicana en estos primeros años del nuevo milenio.

México tiene que llevar a cabo una suerte de reconversión de sus funciones básicas y poner al empleo como objetivo central y articulador, del cual tendrían que emanar otros propósitos fundamentales como los referidos arriba; por eso hablamos de un nuevo curso de desarrollo y no sólo de generaciones de refor-



mas sin fin, la necesidad vital de una tercera reforma, la “reforma social del Estado” como se ha dicho, debía ser evidente para todos, sobre todo si se la concibe como un componente indispensable de la reforma democrática emprendida y como un acicate para reformar la reforma económica, la idea de una reforma moral e intelectual es algo más que una hipótesis de trabajo; iniciarla implica muchos riesgos, pero es vital intentarlo, antes que las corrientes de descontento social se desplieguen en anomia y violencia.

Lo que ha faltado en México, de principio, es una visión de largo plazo para recuperar el crecimiento económico y hacerlo sostenido. Que además pueda comprometerse con realizaciones inmediatas, que combinen el fomento a la renovación productiva con la creación efectiva y durable de oportunidades de empleo, en especial para los jóvenes que encuentran panoramas desoladores.

Esta visión de largo plazo para la economía tiene que asumir a la igualdad como requisito para proponerse, con seriedad y rigor, un desarrollo robusto y para la superación progresiva y sistemática, de la pobreza, estos son los criterios maestros más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales, si hoy los aplicáramos, ni la estrategia en curso ni las políticas adoptadas saldrían bien libradas.

Lo que urge es darle al reformismo un sentido innovador que haga del riesgo una opción históricamente racional; en la que inscribir la *reforma de las reformas*; en este sentido es en un cambio progresivo de algunos de los valores básicos que han producido esta sociedad y esta economía altamente insensibles a la cuestión social, donde podrá encontrarse el hilo para salir del laberinto marcado por la persistencia de la desigualdad.

De aquí también la urgencia de poner en acto una nueva pedagogía nacional, republicana y comprometida a fondo con la equidad de la reforma social esbozada, orientada a hacer del Estado un verdadero Estado social, pueden surgir nuevas formas de articulación y cohesión social, así como estímulos positivos para reformar las reformas hechas en la economía y la política al poner en el centro lo social, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y del crecimiento económico y cae por su propio peso la necesidad vital de contar con un Estado fiscal digno de tal nombre. Por desgracia, ni los núcleos dirigentes de la sociedad y del Estado, ni las capas medias que deberían ser sensibles a la fractura social que nos caracteriza, han dado muestra de contar con los registros y la consecuente disposición para actuar en consecuencia.

Esta “indisposición” moral e intelectual contrasta agudamente con el conocimiento, cada vez más preciso y sofisticado con que se cuenta hoy en México sobre su situación social. Nunca habíamos sabido tanto y actuado tan poco.

### III. De salida

Si de forjar un acuerdo nacional por México se trata, lo primero es darle a la política un valor de uso que la aleje sostenidamente del absurdo sistema de costos y precios a que la ha llevado la gran confusión de la época: confundir el intercambio político ciudadano, que siempre es diálogo y deliberación comunicativa, con la cínica relación mercantil, donde los supuestos expertos de la modernización aprenden a calcular el precio de lo que sea sin entender el valor de nada.

A la política “normal” se le ha convertido en una suerte de anomalía serial, que sólo sirve para posponer, no digamos la crisis, sino su reconocimiento cuando en otro momento se soslayaron las implicaciones que tendría la debilidad de las fuerzas sociales organizadas sobre el futuro democrático, se festinó la precoz colonización que del espacio deliberativo formal hicieron los llamados poderes fácticos, sin reconocer que la gestión supuestamente democrática del Estado se alimentaba de los estamentos corporativos que aseguraron su supervivencia con furtivos pactos con los gobiernos que emergieron en el mal llamado periodo de la alternancia.

Ahora, ante el desencanto social y el temor colectivo, para muchos habitantes del mundo tan raro en que ha desembocado el pluralismo representativo sólo queda el griterío un tanto histérico que clama por las “reformas que tanto necesitamos”, mientras se busca poner en la congeladora la necesidad de nuevas reglas y restricciones, la necesidad de un nuevo pacto social que desemboque en un nuevo curso de desarrollo se pone entre paréntesis.

“México tiene un progreso preocupante en términos de desarrollo económico-social, dice Norberto Emmerich (...). Con la mitad de la población en la pobreza, el aumento de la desigualdad hace que esos pobres sean más pobres año a año; la política social no sólo enfrenta los retos propios de su ‘campo’, es decir, las transformaciones necesarias para enfrentar los grandes déficits sociales de México (...) en el contexto de profundos cambios económicos, de problemas fiscales y de políticas salariales restrictivas la política social también enfrenta el reto de ‘legitimar’ a la democracia; la cuestión social se convierte en un factor importante de la gobernabilidad” (Emmerich).

Con un malestar social extendido; severos problemas económicos, de desarticulación y desigualdad sociales; frente a una creciente y devastadora violencia criminal, la sociedad toda requiere regresar a los criterios fundamentales; “Bien pensado”, es decir pensado en profundidad, señala la filósofa española Adela Cortina, no hay economía legítima si no se propone como meta ayudar a crear

una sociedad justa, ni política que se precie sin intentar dar a cada uno lo que le corresponde, ni tampoco tiene sentido una ciencia social crítica que no cuente con un criterio de justicia” (Cortina, 2008, pág. 11).

Al proponer al desarrollo y el bienestar social como políticas centrales de Estado, se abre la posibilidad de reconstituir el presente hacia el futuro; tarea que reclama esfuerzos intelectuales y voluntades políticas destinados a reconfigurar el entramado de las relaciones humanas, con el surgimiento del Estado de bienestar, posible gracias a un gran compromiso histórico en torno a los derechos sociales y laborales, se (re)descubría la centralidad del Estado no sólo como agencia contra cíclica, sino como promotor de un desarrollo que tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social; la vía más o menos segura para recuperar estas capacidades básicas debe empezar por una revisión a fondo de las relaciones entre la economía y la política, y entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Lo que está en juego es cambiar el orden de prelación de estas variables para imponerle a la economía y el mercado criterios de asignación y redistribución que respondan a los objetivos de igualdad, determinados *por y desde* la política, de aquí, a la vez, la centralidad de la democracia como *locus* principal de la política.

De esta matriz revisitada, porque se trata de la matriz originaria de la economía política tal y como la formuló Adam Smith, es que podrán surgir nuevos diseños y acuerdos sociales y políticos que doten al Estado de una legitimidad renovada y de poder para regular la globalización, en eso reside la clave de una globalización con democracia y propósitos de igualdad.

La agenda puede ir de lo utópico pero realizable, al cuestionamiento puntual de la retórica dominante, lo que está en cuestión es recuperar visiones de largo plazo cuyas divisas sean el crecimiento económico sostenido, a la vez que la centralidad de la igualdad y la equidad sociales en un contexto de creación sostenida de una ciudadanía democrática, se trata, entonces, de “restaurar” las políticas para hacerlas en verdad públicas; concretar el presupuesto en los determinantes del bienestar colectivo, regresar al empleo de calidad, bien pagado, a la educación, la alimentación, la salud y la seguridad social; *mover a México* hacia la inclusión social.

#### IV. Bibliografía

CEPAL. “La hora de la igualdad...”.

\_\_\_\_\_, C. E. (2012). “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”. Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_. C. E. (2010). Obtenido de [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad.doc](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad.doc) completo.pdf
- Cortina, A. (2008). *“Lo justo como núcleo de las ciencias morales y políticas”*. Una versión cordial de la ética del discurso” Discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Emmerich, N. (s.f.). *La gobernabilidad democrática en México*. Obtenido de Ponencia presentada en la Cámara de Diputados < <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-V-18-12.pdf>>
- \_\_\_\_\_. *La gobernabilidad deomocrática en México*.
- Ros, J. (s.f.). *Introducción a Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones económicas*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf>>

*Francisco Suárez Dávila\**

---

## **Del “Estancamiento Estabilizador” al “Crecimiento Redistributivo” \*\***

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica de “crecimiento redistributivo” para sustituir el estancamiento estabilizador. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.

### **I. Introducción**

La primera versión del libro *“La Responsabilidad del Porvenir”*, se editó antes de la elección del 2012 para contribuir al debate de ideas hacia las políticas del nuevo gobierno. Ahora a mitad del camino de un gobierno, cuando ya se inició la competencia por la sucesión presidencial, se da esta nueva valiosa iniciativa. ¿Qué tanto se ha avanzado?

Estamos en una encrucijada, un punto de inflexión no sólo nacional, sino mundial, plagada de riesgos y peligros:

— La economía mundial todavía no se recupera de la Gran Recesión de 2008-2009. Pero ya estamos en el borde de una seria recaída: China sufre agudos

\* Ex Embajador de México en Canadá y experto en temas económicos.

\*\* Este ensayo es una versión actualizada y revisada de las Conclusiones de mi Libro *Cre- cer o no Crecer del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*, publicada por Taurus en 2013.

problemas estructurales, su economía se desacelera; tiene un elevado e insostenible apalancamiento, ¡el aterrizaje puede ser suave o brusco! La economía japonés está plana. En la Unión Europea están socavados sus cimientos por la masiva migración de refugiados. Entre sus “estrellas”: en Alemania el liderazgo de Merkel está comprometido; Inglaterra amenazada por el Brexit; España con crisis gubernamental; ataques terroristas en Francia y Bélgica. En Sudamérica, Venezuela va hacia un derrumbe económico; Brasil con crisis política y aguda recesión. Entre los Brics sólo sobrevive India. Grandes incertidumbres y riesgos derivados del proceso electoral en los Estados Unidos.

- Hay además serios retos sistémicos: rechazo generalizado de las elites: los gobiernos, los políticos, la gran empresa, los bancos; el “establishment”. Surgen populismos de extrema derecha e izquierda propiciadas por el miedo, la incertidumbre, el rápido cambio tecnológico, el desempleo de los jóvenes, el rechazo a los migrantes; surgen expresiones de racismo y xenofobia. La reacción contra el aumento es la desigualdad, la riqueza del 1 por ciento.
- El ambiente es propicio a cambios dramáticos de políticas: rechazo al libre comercio y particularmente a los tratados, al austericismo fiscal, llamado también austerocracia, desprestigio del “neoliberalismo”.
- En el proceso electoral de Estados Unidos, aun cuando hay bajas probabilidades de que gane Trump; las otras opciones no parecen mejores. Gane quien gane, la Agenda ya se desplazó hacia temas que no nos favorecen: proteccionismo, políticas anti-migratorias. México y China son los más evidentes flancos de ataque por la nueva retórica.

La situación de México es de claros y oscuros, del vaso medio lleno y medio vacío. Hay sin duda razonables fundamentos macroeconómicos: estabilidad de precios, situación fiscal, bancaria y de deuda, relativamente sanas, sobre todo ante comparaciones internacionales, ¡pero no tanto como se dice!; hay crecimiento bajo (alrededor del 2%), pero positivo; auge del comercio en Norte América; nuevas cadenas productivas continentales, que han evolucionado de simples flujos de exportaciones e importaciones; ventajas (y dependencia) de grandes flujos de remesas; incrementos en el turismo: más de 20 millones; fuerte inversión en los sectores automotriz y aeroespacial; éxito relativo en algunas reformas: la energética y la de PEMEX, y telecomunicaciones que pueden propiciar inversiones foráneas, ambicioso; programas de infraestructura; inicio de la Reforma Educativa; el consumo y la masa salarial aumenta algo.

Por otra parte, finanzas públicas con déficit primario negativo; aumento de la deuda pública; inversión pública muy baja; productividad insuficiente a dos velocidades; educación mediocre; gasto en investigación y desarrollo muy bajo, menos de 1% del PIB; extrema desigualdad y la mitad de la población, en diferentes zonas de pobreza.

El modelo de desarrollo que ha prevalecido en nuestro país a lo largo del nuevo milenio es del “Estancamiento Estabilizador” que consiste en privilegiar la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, la capitalización de la banca. Es decir, evitar lo que nos llevó a las crisis en 1976, 1982, 1987 y 1994. Pero ello ahora significa crecimiento mediocre, 2%; una recaudación fiscal de las más bajas del mundo; baja inversión pública; un comercio exterior que crece, pero no se traduce en crecimiento económico; nos hemos convertido en una gigantesca maquiladora, con bajo contenido local; el federalismo fiscal se ha convertido en un “feudalismo fiscal” disfuncional ¡proclive al despilfarro y la corrupción! Banca que también tiene de los más bajos coeficientes de crédito a la economía productiva.

Más allá de los temas económicos, tenemos los grandes temas: crimen organizado, violencia, impunidad y sistema judicial inoperante; ¡corrupción desbordada!

El análisis de la experiencia del desarrollo económico de México, frente a este estancamiento estabilizador y su crecimiento de 2%, muestra valiosas experiencias. Durante la etapa de 1933 a 1973, 40 años, se dio crecimiento promedio de 6%, inicialmente con algo de inflación. Luego, de 1958 a 1970 se produjo el “desarrollo estabilizador”, ¡crecimiento con estabilidad! Vale la pena extraer algunas lecciones de esa experiencia, la llamada estrategia del “desarrollismo”. Este fue el enfoque exitoso de política, no sólo en México, sino de países asiáticos como China, Corea, Japón, otros; europeos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, Francia y España; y en América Latina. Posteriormente el modelo se adaptó a las nuevas circunstancias en el “nuevo desarrollismo”, seguido por algunos países asiáticos. También Brasil, con su “nuevo milagro” bajo Fernando Henrique Cardoso e inicialmente Lula. Luego se desvirtuó.<sup>1</sup>

Me llamó la atención que en un muy reciente éxito de librería: *“La Economía Concreta: el enfoque de Hamilton ante la política económica y el crecimiento”*, dos destacados profesores y editorialistas de la Universidad de Berkeley, Stephen Cohen y Bradford de Long argumentan que desde el principio de los 80’s, ¡los Estados Unidos han errado en su política económica! y para su necesario redise-

<sup>1</sup> Ver bibliografía, Bresser Pereira, Mercadante, Shahruf Rafi Khan, John Minns, Woo-Cummings, K. S. Jomo & Ben Fine, Anil Hira.

ño acude a las enseñanzas históricas. Así, resucitan el concepto del “Estado desarrollista” que Hamilton, como pionero, inició en Estados Unidos, de allí se transmitió vía Federico Lizst a la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, y luego se trasplantó al Este de Asia por Japón, adaptado por Corea, y luego con cambios significativos por China. “Este modelo de desarrollo del Sudeste de Asia ha producido un rápido crecimiento sin precedente y un desarrollo transformador”. Argumentan cómo ha sido el Gobierno Federal quien ha transformado la economía americana, a partir del diseño fundacional de Hamilton, con posteriores etapas decisivas, de renovación creativa, con el progresismo de Teodoro Roosevelt, el Nuevo Trato de Franklin Roosevelt y el Mundo de la Postguerra a partir del Gobierno de Eisenhower (Cohen, Stephen y Bradford, 2016).

Así pues, Soplan vientos de cambio mundiales para modificar el modelo neoliberal. El austericismo, en Europa, ¿no fue parte de la solución, sino del problema! Puede haber cambios sensatos para evitar caer en populismos extremos de izquierda o de derecha... México no es inmune a estos vientos.

Vamos a plantear algunas pistas derivadas de estas experiencias que conforman un todo estratégico. Todos están interrelacionados y son interdependientes. Debe entenderse que sólo son algunos lineamientos que requieren una mayor profundización y no son limitativos. ¡No nos referiremos al tema prioritario de la inseguridad y la violencia que nos agravia a todos, ni a la reforma política de una democracia disfuncional que obviamente inciden sobre lo económico, pero que requerirían su propio tratamiento!

## **II. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica de “crecimiento redistributivo” para sustituir el estancamiento estabilizador**

*Se necesita una gran motivación nacional*

Puede ser pasar del Tercer Mundo al Primero, como lo propuso Lee Kuan Yew para Singapur. Consolidarnos como potencia intermedia. Fortalecer nuestra economía como camino para recobrar el prestigio nacional e internacional perdido. Convertirnos en la 5<sup>a</sup>-7<sup>a</sup> economía mundial con niveles de ingresos de país avanzado, superiores a los \$30,000 per cápita. Establecer un compromiso de bienestar social hacia todos los mexicanos, que supone corregir la desigualdad y abatir la pobreza.



Este consenso hacia un gran objetivo nacional fue posible durante el porfiriato y el periodo desarrollista, como lo ha demostrado en su excelente Historia del Desarrollo Económico de México, Ros y Moreno Brid.

*Elaborar una estrategia nacional de desarrollo con elementos institucionales de respaldo*

Esta estrategia nacional de desarrollo debe establecerse en un Plan Nacional de Desarrollo bien articulado y que se ejecute. Éste debe integrarse en una Oficina de Planeación Estratégica, dependiendo directamente de la Presidencia de la República, con el nombre que quiera dársele. Su elaboración debe ser tarea fundamental de gobierno del Jefe de Ejecutivo. No debe perderse en un excesivo detalle, debe tener un carácter estratégico con líneas de acción fundamentales, objetivos básicos y metas. El Jefe del Ejecutivo debe personalmente monitorear los resultados y ver que las acciones se coordinen. Responsabilizar a los Ministerios de su cumplimiento.

El Plan debe sustentarse en un Programa de Inversiones Públicas estratégicas, cuya responsabilidad se ubique en la Presidencia, con los grandes proyectos detonadores de cambio a nivel nacional. La coordinación y ejecución también será responsabilidad del Ejecutivo, a través de esta Oficina de Planeación Estratégica. En México funcionó bien la Comisión Nacional de Inversiones, situada en la Presidencia de la República, fue además un semillero de funcionarios.

Para tener fuerza, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser discutida, aprobada por el Congreso en sus líneas generales, no en el detalle, y evaluada cada año.

Adicionalmente, cómo la planeación debe involucrar la participación de los principales actores sociales, debe integrarse un Consejo Económico y Social con los principales representantes de los sectores económicos y los mejores talentos de la Sociedad. Este Consejo, como lo hicieron los grupos de seguimiento del Pacto de 1997, debe cerciorarse de que se den las acciones y los resultados, y se resuelvan los problemas.

*Agencia gubernamental piloto, líder de la estrategia dentro del gabinete*

Debe haber una “Agencia Piloto”, un ministerio líder dentro del gabinete gubernamental (en lo económico) como eje fundamental de la ejecución de la Estrate-

gia Nacional de Desarrollo y en apoyo de la Presidencia y su Oficina de Planeación Estratégica. Éste es el papel que, jugó el MITI en Japón, apoyado por el MOF (Ministerio de Hacienda), o por la Oficina de Planeación de Corea.

En México, este papel de “líder piloto”, en la época de las políticas desarrollistas, lo jugó eficazmente la entonces poderosa Secretaría de Hacienda. Dejó de jugarlo cuando, bajo el neoliberalismo, se convirtió en guardián de la estabilidad, junto con los grilletes impuestos por la Ley del Banco de México.

Hacienda puede volver a jugar ese rol si asume como la principal prioridad de su política la maximización del crecimiento, no la estabilidad. Para ello, cuenta con los 3 instrumentos más poderosos: el Presupuesto Federal, los bancos de desarrollo, convertidos en verdaderos bancos de política (“policy banks”), como los asiáticos y, el Banco de México, como su principal auxiliar y, con la banca privada, actuando bajo lineamientos generales para la asignación del crédito, como antes.

Un papel complementario importante lo debe desempeñar la Secretaría de Economía, convertida en la Secretaría de Desarrollo Económico, como la antigua Secretaria de Fomento del Porfiriato y el MITI Japonés. Tendría funciones muy importantes, pues tendría a su cargo la política industrial y del comercio exterior, fuertemente vinculado para impulsar un proceso de reindustrialización con tecnologías de punta.

La estructura actual de la Administración Pública Federal, aparte de excesiva, no responde ya en su conformación básica a las necesidades del mundo actual. No se ha modificado desde los 80’s y requiere una “reingeniería”. Al hacerse una revisión de ella con vistas a eliminar exceso de gasto corriente, debe racionalizarse y modernizarse. El esquema desarrollista diseñado por los países asiáticos fue proclive a crear o reajustar instituciones orientadas desde su nombre a la realización de objetivos y la solución de problemas. Así, para un nuevo problema se creaba una institución. Sería útil considerar un modelo similar generando “conjuntos de política”, articulados entorno a un Ministerio eje. Como ejemplo, ahora no significa nada la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En cambio podría concebirse como la Secretaría de la Infraestructura, orientada a cumplir ese gran objetivo, tendría su Presupuesto, su legislación y se complementarían con un Banco de Desarrollo, que sería BANOBRAS, orientado a financiar y dar apoyo general a la actividad, dándole más margen de recursos.

Tendría que diseñarse un programa de formación de cuadros en el campo económico-administrativo y en el científico-técnico. En el primero, podría pensarse algo semejante al esquema que existe en Francia y en España de “Inspectores de Finanzas” o economistas del Estado. Aquí ha funcionado bien la selección que ha hecho BANXICO y Hacienda de candidatos de postgrado en las áreas

más importantes de política, con becas del Banco de México. ¡El País requiere un sistema de administración pública “meritocrática”! ¡Se requiere mejor administración y menos legislación!

*Acelerar el Crecimiento Económico “hacia” Niveles de 5-6%  
con Generación de empleo de 1 millón*

Éste debe ser el gran objetivo. La “obsesión” compartida por todos los actores económicos. Impulsando o actuando sobre varios sectores motores del nuevo crecimiento, como pueden ser la infraestructura, la energía, las telecomunicaciones, el turismo, las manufacturas, se pueden alcanzar esas altas tasas. La inversión pública tiene niveles históricamente bajos y debe duplicarse al menos. ¡Ésta es condición indispensable para crecer!

Pero esto es difícil de lograr en un entorno internacional adverso, si se mantiene una década de estancamiento en el mundo industrial, con recesión y crisis en Europa, bajo crecimiento en Estados Unidos y desaceleración en los países emergentes BRICS. Sería necesario inicialmente políticas compensatorias anticíclicas eficaces para mantener niveles mínimos de crecimiento. Se puede aprovechar el periodo para eliminar obstáculos, “cuello de botella” que haría que un crecimiento dinámico abortara. Sí se puede con políticas adecuadas tener tasas mínimas de 3-4 por ciento.

En el célebre debate entre los Ministros de Hacienda Alberto J. Pani y Suárez en los 50's, éste último le dice:

*“No Señor Ingeniero Pani, el problema supremo de México no está en lograr la estabilidad. El problema de México, en el terreno económico, consiste en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita, alcanzándose hasta donde eso es posible, una mejor distribución de dicho ingreso (Suarez Aranzolo, 1977).”*

El tema general del empleo está vinculado de manera general al crecimiento, a través, por ejemplo, de programas de obras públicas, particularmente en infraestructura y vivienda, que demandan mucha mano de obra, pero también programas específicos de contenido regional o sectorial, como pueden ser las zonas económicas especiales; programas fronterizos, apoyos integrales a la micro y pequeñas empresas. Es importante tener como meta, generar los empleos necesarios. Supervisar el cumplimiento de metas desde la Presidencia de la República.

*Duplicar la Inversión Pública en Infraestructura Nacional y Urbana, reviviendo la Planeación Regional y Urbana*

Actualmente nuestros niveles de inversión en infraestructura son muy bajos, alrededor de 3%. Ésta se debe duplicar. Ello detonaría una importante inversión privada y con las Asociaciones Públicas Privadas. Debe estar asociado a un ejercicio de una planeación regional del territorio que permita articular las redes de comunicación y atacar el problema de rezagos de zonas marginadas, como en los estados del Pacífico Sur y Sureste donde florece el narcotráfico.

Existen enormes oportunidades para la inversión en infraestructura en las ciudades, incluyendo sistemas de transporte público, con criterios ambientales. Este esfuerzo debería estar vinculado a revivir la planeación urbana. Se orientaría también a urgentes regeneraciones urbanas que tendrían fuerte impacto social. La política de vivienda social formaría parte de este gran motor de crecimiento.

Se necesita reconstruir “la infraestructura de la infraestructura”. Ello significa fortalecer las entidades ejecutoras, generar evaluadores y ejecutores de proyectos, mayor número de ingenieros y técnicos para evitar “cuellos de botella”.

Deben impulsarse proyectos detonadores de alcance nacional en lo que debe trabajar la Oficina de Planeación Estratégica. Entre ellos, pueden estar como ejemplos ambiciosos el corredor del Istmo de Tehuantepec, corredores costeros; una supercarretera que vaya paralela a la línea fronteriza con Estados Unidos, acompañado de un Programa Nacional Fronterizo; impulsar nuestro sistema ferroviario de carga, pero también de pasajeros y turísticos; el gran aeropuerto de la Ciudad de México. BANOBRAS debe ser un instrumento financiero que dé apoyo a este esfuerzo nacional.

*El Sector Energético con una Nueva “Agenda Verde” y el de Telecomunicaciones, que deben ser Motores del Crecimiento.*

La Reforma Energética debe ser un motor clave de crecimiento e impulsor de un nuevo proceso de reindustrialización. PEMEX debe reconvertirse en Empresa productiva eficaz de clase mundial. Debe volverse a la antigua situación en que, como parte de una política industrial, los proveedores nacionales representaban dos tercios de las ventas a PEMEX y CFE y no como ahora, un tercio. Aún, con bajos precios del petróleo las inversiones necesarias en infraestructura de oleoductos y gasoductos, y las grandes inversiones en la transformación del sector

generador de energía eléctrica, pública y privada, al uso de gas limpio y barato, tendrán un efecto multiplicador.

Tenemos los yacimientos, entre los mayores del mundo de gas encapsulado, del llamado “shale gas” una de las fuentes de energía barata del futuro y deben ser objeto de una estrategia institucional diferente. Este insumo da especiales ventajas competitivas a nuestra industria automotriz y aeroespacial. La inversión en fuentes alternativas de energía (solar, eólica) y en una “Agenda Verde” de crecimiento ambiental son oportunidades adicionales de inversión industrial para empresas.

Como prerrequisito debe completarse una reforma fiscal que libere a PEMEX de ser “caja” del Gobierno. Requiere nuevamente una carátula financiera sólida indispensable para acceder mercados financieros, inclusive emitir acciones privadas minoritarias con o sin voto. Liberaría un gran monto de recursos para inversión propia.

La Reforma de telecomunicaciones proporciona una política de Estado de la cual se ha carecido. Permite una política inteligente para regular adecuadamente monopolios y generará también cuantiosas inversiones. Obliga a la telefonía y las televisoras a una mayor competencia. Acceso universal gratuito a la banda ancha sería de gran beneficio social.

El turismo, siempre tiene un gran potencial. Por las ventajas comparativas que México posee, tiene que ser objeto de políticas integrales de fomento, incluyendo la política de transporte y de crédito. Se deben impulsar nuevos polos de desarrollo, como fue Cancún, con impacto regional.

Telecomunicaciones, el sector energético, inversiones verdes y turismo, pueden por si solos generar 3% más de crecimiento anual.

### *Integrar la Política Industrial, Tecnológica y Educativa para transitar a la Economía del Conocimiento*

México requiere una política industrial moderna. México conformó en los 90's un modelo “liderado por las exportaciones” que no ha generado suficiente crecimiento. La frase de Ros y Moreno Brid es apropiada: “*Export led growth with no growth*”, crecimiento liderado por las exportaciones sin crecimiento (Moreno Brid, 2009, p. 227). No pueden desconocerse las ventajas que Nafta proporcionó en crecimiento de las exportaciones y cambios en la estructura productiva y de empleo, la creación de cadenas productivas transnacionales, como por ejemplo, en la industria automotriz y aeroespacial. Pero también nos convirtió en una

gran maquiladora, que no ha generado cadenas productivas internas, ni tampoco entre empresas grandes y chicas. Se generó una gran concentración con grandes empresas productivas y luego un número muy grande de pequeñas y micro-empresas de baja productividad con pocas empresas medianas. El país se desindustrializó y se generó un sector servicios de “changarros”. Una política industrial debe servir para reindustrializar al país. El objetivo es transitar hacia la economía del conocimiento.

Se requiere modernizar a sectores tradicionales que deben avanzar más en la cadena productiva tecnológica, como muebles, textiles, calzado, juguetería, cemento, vidrio. Impulsar los nuevos sectores prometedores: electrónica y cómputo, la industria automotriz hacia autos eléctricos, naviera para aprovechar nuestra posición en el Pacífico, aeronáutica, petroquímica, maquinaria y equipo.

Desde luego, hay que avanzar en el sector servicios, obviamente el turismo, donde tenemos claras ventajas competitivas, pero también en los servicios médicos e informáticos, como lo hizo la India. Hay que prepararse en los campos de la nanotecnología y la biomédica.<sup>2</sup>

Habría que examinar ¿en qué medida la economía mexicana está dominada por empresas “importadoras” del sector comercio y servicios, y no del sector productor? Igualmente, es necesario analizar en qué medida ha aumentado la propiedad extranjera de las empresas que operan en México en los diferentes sectores, por lo cual los empresarios mexicanos, en muchos casos, se han convertido en rentistas o importadores. Habría que examinar qué han aportado estas empresas extranjeras en cuanto a mayor valor agregado nacional, incorporación de nuevas tecnologías, empleo y capacitación de trabajadores y técnicos mexicanos. Este diagnóstico debe hacerlo una oficina especializada de la Secretaría de Economía y transparentar los resultados.

La política industrial tradicional fue vertical, selectiva por sectores y empresas, y se avocó a seleccionar ganadores. Todo ello fue censurado por los neoliberales y los Organismos Internacionales, como el Banco Mundial. La experiencia demuestra que esto, con una política inteligente, es conveniente. Pero tiene que agregarse la vertiente horizontal, la que crea las condiciones propicias para aumentar la productividad de las empresas, como son, una simplificación regulatoria, un marco educativo y tecnológico, el crédito, etc. Un modelo orientado a la exportación es compatible con un modelo de sustitución eficiente de importaciones y de ampliación del mercado interno. Nacional Financiera debe ser un brazo fundamental de esta nueva política industrial.

<sup>2</sup> De María y Campos, Mauricio, ha realizado trabajos importantes en este campo.

La política industrial debe integrarse a la política científica y tecnológica, y a la política educativa, como parte de un todo. Ello permite avanzar hacia actividades de mayor valor agregado y mayor productividad, como lo ha hecho China. Implica aumentar el porcentaje de inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I y D) de 0.4 a 2% del PIB. Requiere un gran esfuerzo de integración de Universidades y de Empresas, inclusive de exigencias a las empresas extranjeras. Se debe establecer una meta de generación de científicos, ingenieros, técnicos, investigadores y patentes. Puede pensarse en crear una Secretaría que integre Educación Superior, Técnica y Tecnológica. Esta actividad está muy vinculada a lo económico.

Esto implica una política educativa transformadora “de arriba hacia abajo”, con mayores esfuerzos en la educación técnica y superior, como lo ha hecho la India, donde se crearon cientos de Colegios Técnicos e Institutos Tecnológicos y Empresariales.

En cambio, la Secretaría de Educación tiene tarea más que suficiente con ocuparse de la básica primaria y secundaria. Actuar aquí “de abajo hacia arriba”. El magisterio debe sumarse a un verdadero cambio, que parte de su propia reforma, del mejoramiento de las Escuelas Normales y su evaluación por resultados. México no puede seguir a la “cola” en pruebas de comprensión de la lectura, matemáticas y ciencia en las comparaciones internacionales (la llamada prueba PISA). Debe establecer metas ambiciosas en esas comparaciones. La reforma educativa iniciada que genera una educación de calidad amplia en un componente esencial.

### *Transformación del sector rural para lograr seguridad alimentaria*

El sector rural ha recibido, como la educación, cuantiosos recursos y subsidios, algunos regresivos, con pocos resultados. Hay 60 ó 70 programas clientelares, desarticulados, en que no se evalúan resultados o no los tienen: la agricultura mantiene un mercado de carácter dual: la comercial exportadora próspera y la de subsistencia. Ha sido víctima de desastres naturales, sequías e inundaciones, con poca prevención de los riesgos y “seguros” casi inexistentes.

Se requiere aumentar la productividad de la agricultura de temporal, lo cual requiere una política integral de crédito, seguros, acceso a insumos como fertilizantes, almacenamiento y comercialización, educación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. La certidumbre en la tenencia de la tierra y una mejor organización de productores minifundistas es fundamental. El crédito es un

componente básico y, por ello, se necesita transformar la Financiera Rural en un Banco pleno, no sólo agencia, integrándole los fideicomisos de apoyo financiero dispersos. Establecer reglas generales para que los bancos privados canalicen más recursos.

La agricultura de temporal de zonas pobres y marginadas, debe rescatarse por actividades que provienen de “fuera de la agricultura”: la agroindustria, el turismo, las artesanías y la ecología. Ello es lo que se ha denominado “la agricultura multifuncional” que ve el desarrollo rural de manera integral, incluyendo las actividades pesquera y forestal.

En general, se necesitan programas sectoriales y regionales bien concebidos. El sector primario de la economía debe impulsarse mediante programas en agroindustria, pesca y forestales, como lo hizo eficazmente Brasil, para incorporar a nuestros agricultores de zonas temporales a actividades de mayor productividad.

*Atacar la Desigualdad y la Pobreza, verdaderos límites  
al Crecimiento Económico. El Crecimiento debe ser Redistributivo*

Como consecuencia de la Gran Recesión de 2008 y del neoliberalismo que por más de una década privilegió a los mercados desregulados, particularmente los financieros, la desigualdad ha aumentado dramáticamente en los países industriales como Estados Unidos y se ha agravado en países emergentes incluidos México y China. Los economistas reviven la importancia del tema, no sólo por las razones éticas y sociales, sino como un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo, y como factor de estabilidad. Ello ha dado lugar a una verdadera industria editorial, con grandes éxitos de librería, como Piketty, Stiglitz y otros.

Este fue un tema que no atacó el “desarrollismo”. En Oriente había sociedades bastante igualitarias, en América Latina se consideró que el crecimiento se “derramaría” hacia abajo, pero no logró reducir la desigualdad. América Latina ha sido el Continente de la mayor inequidad social.

México en la actualidad sufre con la mitad de la población en distintos niveles de pobreza, sea patrimonial, de capacidades o alimentaria y alrededor de 20% en pobreza extrema. El 10% de la población de más altos ingresos, detenta el 45% del ingreso nacional y el 20% superior, el 60%. En cambio, el 20% más pobre tiene el 3% de ingreso y, el 50% más pobre, el 15%. Significa que en la práctica, para efectos económicos, somos “medio país”. Producen y consumen en nuestro mercado interno realmente sólo 50 millones de más de 100 millones de mexicanos.



Ampliar las posibilidades de crecimiento significa atacar este problema. La estrategia de crecimiento debe ser también redistributiva. Ciertamente crecer al 6% en forma sostenida ayuda porque como consecuencia inmediata se generan empleos. Sin embargo, la política social asistencial resulta un mero paliativo. La manera más eficaz es actuar para mejorar las capacidades de la población. En ese sentido, un gran igualador es la educación de calidad. De manera importante hay que fortalecer, no sólo la básica, sino la educación técnica directamente vinculada a las actividades productivas, sean industriales, agrícolas o de servicios. Desde luego, la alimentación y la salud contribuyen a un trabajo más productivo. El objetivo debe ser elevar la productividad por hombre, no sólo como promedio, sino sobre amplia base.

Lo anterior no es suficiente. Se requiere utilizar los impuestos al ingreso personal para redistribuir el ingreso, mediante tasas que graven más a los más ricos, sin llegar desde luego a tasas casi confiscatorias, como lo hizo Francia. Ese ha sido un factor determinante en Europa. México y Europa tienen, antes de impuestos, un coeficiente Gini que mide la desigualdad de 0.50, después del ISR y cuotas sociales Europa baja a 0.30 y México queda igual. El gasto público es también otro gran factor para atacar la desigualdad, pero en México, algunos de los principales componentes de la política social teóricamente redistributivos son en la práctica programas regresivos, casi el 60%. Sí hay programas redistributivos eficaces como Oportunidades.

También resurge la idea de que está en el interés de los empresarios, generar mayor demanda a través de una política salarial ilustrada que compense plenamente la productividad, cosa que no ha sucedido. El factor trabajo y salario se ha mantenido muy bajo por décadas como proporción del ingreso nacional, alrededor del 30%. Se beneficia el capital y las utilidades de las empresas. Puede considerarse, por ejemplo, una política más agresiva de salarios mínimos. Otro instrumento poderoso es la seguridad social, que se menciona a continuación.

### *Reforma integral a la seguridad social para fortalecer capacidades humanas*

La nueva estrategia debe adjetivarse para incluir, no sólo crecimiento-redistribución, sino avances en bienestar e igualdad social. Dos de las políticas que ahora todavía funcionan, aún con deficiencias, provienen del antiguo régimen, el sistema de financiamiento a la vivienda y el Seguro Social. Éste proviene también del desarrollismo de los 40's, se “parchó”, se desvirtuó totalmente y se quebró. Las reservas se dilapidaron en teatros y equipos de fútbol. No se ajustaron

las reglas. La política social se ha convertido en una “maraña” de programas clientelares, asistenciales, que se duplican, ocurrencias mediáticas que no producen resultados y son fuentes de corrupción. Hay más de 1,000 programas de ataque a la pobreza.

El enfoque de la reforma social no debe ser el criterio que ha prevalecido, fragmentado, asistencialista y clientelar, de dar “ayuda” a los más pobres, sustitutiva de una verdadera reforma. Entre los programas del llamado “gasto social focalizado”, el que sí ha funcionado históricamente es “Oportunidades”, como “Bolsa Familias” en Brasil. La política social debe ser aquello que genera capacidades y oportunidades. El prerrequisito es crecer a ritmos de 5-6% anual.

El hilo conductor debe ser una “Red de Protección Social” que con enfoque integral se aproxime gradualmente *a hacer efectivos los derechos sociales constitucionales para todos los mexicanos por el hecho de serlo y que sea financiable*. Esta política social debe descansar en el largo plazo en: 1) Programas específicos de empleo, 2) Programas de desarrollo para jóvenes y mujeres, 3) una reforma educativa de amplia cobertura y de calidad, 4) una reforma en la seguridad social, incluyendo salud y pensiones, 6) un seguro de desempleo temporal, acotado y, 7) consolidar los programas focalizados de ataque a la pobreza, con Oportunidades como base. El Seguro Popular cumplió su objetivo de “cobertura” temporal. Se ha distorsionado como fuente de financiamiento en que los Estados desvían recursos para otros fines y es un mecanismo que fomenta la informalidad. ¡Debe desaparecer!

Un primer esfuerzo debe concentrarse hacia un sistema nacional de salud de cobertura universal. Se requiere realizar un gradual proceso de convergencia y homologación de servicios de los diferentes sistemas de salud, particularmente IMSS, que debe ser el eje, e ISSSTE. Tema complejo por tener diferentes sindicatos y calidad de servicios. Deben eliminarse las actuales duplicidades, en que frecuentemente hay 2 hospitales cercanos de diferentes sistemas con equipamiento caro subutilizado.

La reforma que creó el Sistema de Ahorro para el Retiro fue una auténtica reforma. Sin embargo, debe aproximarse a una cobertura universal integrando los diferentes sistemas. A pesar de los avances logrados constituye un riesgo contingente para las finanzas públicas. En PEMEX, en otras empresas públicas, en los Estados, en las universidades, hay un serio problema. Hay que proceder en este tema con cuidado. Ha sido el “dolor de cabeza” de los países industriales.

Se debe aspirar a un seguro de desempleo, acotado, temporal y vinculado a la capacitación. Ello ayudaría a la flexibilidad, laboral y actuaría como estabilizador automático del ingreso nacional cuando hay recesión. Por ello, lo tienen países avanzados y algunos países en desarrollo como Chile.

Oportunidades puede evolucionar hacia un sistema que dé una renta básica alimenticia.

Un problema toral es que estos sistemas sean financiables y sustentables en el largo plazo. Es cierto que la gran reforma a la seguridad social puede ser el gran “motivador” de una reforma fiscal profunda. Hay que cuidar, sin embargo, que la seguridad social no se “chupe” todos los recursos para otros propósitos, como la inversión en infraestructura, o acabaremos como Europa, con un Estado Benefactor “quebrado” no financiable. Este sistema de protección social amplia debe financiarse con impuestos generales (como sucedió ya con el Seguro Popular), pero no sólo el IVA, también el ISR, pero probablemente no es financiable sólo por impuestos, se requerirán “cuotas sociales”, como existe en los sistemas avanzados de Europa.

### *Programa Nacional de Atención a Jóvenes*

Los problemas políticos por los que atraviesa actualmente el país, la inconformidad manifiesta de los jóvenes ante los gobiernos, los partidos políticos, las televisoras, el “establishment” en general, no es gratuito. Es además un fenómeno universal que obedece a causas similares: inconformidad con los sistemas políticos, desigualdad social, pobreza, desempleo, falta de oportunidades y de expectativas. En México hay 7 millones de jóvenes que no tienen trabajo, ni empleo, “los ninis”.

Se requiere un programa específico para atender a los jóvenes. En la Gran Depresión de 1929, Roosevelt, con su “Nuevo Trato”, aplicó 2 programas: uno, el Civilian Conservation Corps (Cuerpo de Conservación Civil), reclutando jóvenes para atacar aspectos ambientales, rescate de recursos naturales y de reforestación, y sobre todo, la National Youth Administration (Administración Nacional de Jóvenes). Se requiere pensar en algo similar en México. Existe formalmente en el Presupuesto, un Anexo 24 llamado “Recursos para la Atención de Niños y Adolescentes”. Son 75 programas. Gran dispersión, duplicidad y escasa evaluación por resultados.

La verdad es que el “pulpo” de la educación básica absorbe todos los recursos. Se le ha dado baja prioridad a programas que vinculan la educación técnica, de habilidades con la empresa y el trabajo productivo. Tal es el caso de programas como CONALEP para capacitar jóvenes, que ha caído en desuso. Un programa de jóvenes debe fortalecer la educación a todos los niveles, aumentando la cobertura de la población joven en la educación media, media superior y

superior. Debe corregirse el sesgo y desbalance actual entre los colegios técnicos y la atención preferente al bachillerato, revisarse la relevancia para la actividad productiva de los programas de estudios y ciertamente vinculando más la empresa con los centros educativos. Los programas de becas son muy importantes, tanto en el país, como enviar jóvenes al extranjero, como lo han hecho masivamente los chinos o Brasil. Debe aumentarse significativamente el tiempo dedicado a los aspectos culturales y deportivos. Ello también requiere inversiones en centros culturales, campos deportivos planeados que satisfagan esta demanda de los jóvenes. Es un objetivo económico, social y de seguridad nacional. Este programa debe tener metas específicas y con responsabilidad de su coordinación.

### *Sistema Financiero Orientado al Desarrollo Nacional*

Finalmente, el tema es ¿cómo se financia todo esto? El financiamiento descansa en un trípode que no funciona en México. El gasto público es deficiente e insuficiente, los impuestos no recaudan y, los bancos no dan crédito a la actividad productiva.

Una política de financiamiento activa es primordial para realizar una nueva Estrategia Nacional de Crecimiento Redistributivo. La política financiera debe ser su principal sustento. Significa necesariamente que el Estado asume la responsabilidad de dirigir y orientar la asignación del ahorro de los mexicanos. Puede hacerlo de manera obligatoria para las Instituciones Públicas, como los Bancos y Fondos de Fomento, e indicativas y genéricas para las privadas. Pero, “no hay vuelta de hoja” que esto debe hacerse así. Así actúan los gobiernos de China, India, Brasil, Corea, entre los nuevos “desarrollistas”, así procedió Japón o Francia entre los antiguos. Este instrumento es necesario para los países que tratan de acelerar el crecimiento y alcanzar “a los otros”. No lo requieren las economías maduras, que han alcanzado niveles satisfactorios de bienestar e igualdad. La estrategia Nacional de Desarrollo, la Política Industrial y la Política de Financiamiento “dirigida” hacia objetivos nacionales, es el triángulo que la evidencia determina es indispensable para crecer y desarrollarse en forma acelerada.

### Banca de Desarrollo, Sustento de Políticas Sectoriales

Un tema prioritario es volver a hacer de la Banca de Desarrollo, lo que su nombre indica, de “fomento”. Eso significa dejar de ser principalmente garante o

segundo piso de la banca comercial. Significa volver a ser, como lo llaman los orientales, “bancos de política” (Policy Banks), diseñando políticas y programas sectoriales, sustentados en proyectos detonadores de crecimiento, formando evaluadores de proyectos (especie en extinción) y ejecutores de proyectos, realizando estudios para enmarcar las políticas. Estos bancos deben desarrollar toda la gama de operaciones: crédito de 1º y 2º piso, capital de riesgo, asistencia técnica, subsidios transparentes. Estar adecuadamente capitalizados y tener fuentes de captación de recursos propios a tasas similares al Gobierno Federal. Además del mercado, Bancos y Afores deben adquirir los “Bonos de Desarrollo” que emitan.

Nacional Financiera, apoyo de la política industrial, desarrollaría programas para reindustrializar al país, realizar un programa fronterizo al Norte y al Sur, crear polos de desarrollo; BANCOMEXT, sería eje de la política para diversificar nuestras relaciones con el exterior, financiando exportadores y sus compradores, asegurándolos, y apoyando a las empresas mexicanas que invierten en el exterior; BANOBRAS, para impulsar ese gran programa de infraestructura y desarrollar a los municipios. Transformar Financiera Rural en un Banco, eje del financiamiento a todo el sector primario, como grupo financiero, que incluya el Seguro Agrícola y fideicomisos dispersos. En general, deben integrarse al Banco de Desarrollo correspondiente los fondos mal ubicados en secretarías de Estado. Caso particular es el Fondo PYME, ubicado en la Secretaría de Economía, no en NAFINSA, como debiera. Frecuentemente caso de escándalos clientelares.

## Re-Mexicanización Paulatina de la Banca Comercial. Impulso al Aparato Productivo

Ningún gran país, ningún país desarrollista, tienen su sistema financiero bajo el control de instituciones extranjeras. Así lo reconoció al exPresidente Salinas y la Sra. Thatcher, Primera Ministra de Inglaterra. Se debe sujetar a la banca a políticas acordes al interés nacional y no al de sus matrices o a la “deriva” del mercado. Debería concebirse como filosofía de gobierno una paulatina y voluntaria mexicanización por mecanismos de mercado y por la propia regulación.

El primer paso, ya planteado por Guillermo Ortiz, es que la banca extranjera venda acciones en la Bolsa Mexicana como ocurre en otros países. Deben las autoridades estar alertas e inducir oportunidades para adquirir bancos extranjeros emproblemados en sus países de origen, ¡hay ahora varios! Perdimos la oportunidad legal para readquirir BANAMEX, cuando el gobierno americano compró parte de Citigroup, que nuestra legislación prohíbe. Antonio Ortiz

Mena, como Secretario de Hacienda, presionó las oportunidades de mexicanización. Deben inducirse fusiones de instituciones nacionales como se hizo con IXE y BANORTE!

Si bien los grandes bancos están en general sólidos y bien capitalizados, no lo están tanto algunos bancos intermedios. Hay una zona de riesgo para el sistema que son los cientos de Sofoles, Sofomes, Uniones de Crédito, Cajas de Ahorro, que están inadecuadamente regulados y supervisados, que han constituido una banca “paralela”.

Otra forma de “mexicanizar” es que el ahorro de los mexicanos se oriente mediante directrices generales de política de las autoridades financieras, no mediante los antiguos “cajones” rígidos, a los fines prioritarios de nuestro desarrollo. Inducir que orienten mayores volúmenes de crédito a la industria, el campo, el turismo y a regiones del país, que requieren impulso. México aporta un muy bajo nivel de crédito a la actividad productiva, alrededor del 20% del PIB, lugar cercano al 100° a nivel mundial, alrededor de la tercera parte de Chile y Brasil. Las Afiores, gran veta de ahorro, deben financiar infraestructura, vivienda, energía, como lo hace Singapur, obviamente en proyectos viables y rentables.

Al hablarse de la Banca, por ejemplo en las Convenciones Bancarias, en los medios se dice que su rentabilidad es muy buena; sus índices de capitalización son altos; su nivel de cartera vencida bajo pero poco de la orientación del crédito a nivel regional y sectorial. ¡Muy poco crédito a la agricultura, mucho al consumo! Con relativamente bajo coeficiente de otorgamiento de crédito, tienen altos niveles de utilidades. BBVA-Bancomer es el que más utilidades genera del grupo 1, cubre por ejemplo los malos resultados de España.

## Banco de México orientado a la Estabilidad y al Crecimiento

El Banco de México se reformó para dar las batallas de los 80's y 90's contra la inflación, no las del siglo XXI, que son impulsar el crecimiento y combatir la Recesión. Debe volver (como lo fue antes) a ser un Banco que persiga, no sólo preservar la estabilidad de precios y proteger la solidez del sistema financiero, sino aumentar el crecimiento y el empleo. Ello implica también tener una política cambiaria estratégica para impulsar el crecimiento y la exportación, y no ser más bien proclive a ser ancla antinflacionaria. Debe poder financiar al gobierno y la Banca de Desarrollo en circunstancias especiales. La Reserva Federal persigue el doble objetivo, estabilidad de precios y empleo. Jugó a través de la política monetaria, y las diferentes “QE” (quantitative easing), un papel fundamental para combatir la recesión, incluyendo el apoyo a sectores.

## Sistema Financiero al Servicio de Toda la Población

A lo largo de décadas, el país no está adecuadamente bancarizado, hay 50% de municipios no atendidos por servicios bancarios y también una parte importante de la población. Fue tema del G-20, impulsado por México. Se ha creado un Comité en la banca mexicana para atender el problema. Pero, la banca debe impulsar el ahorro, no el consumo y el sobre-endeudamiento. Los “créditos garantizados por la nómina” son auténticas nuevas “tiendas de raya”. Los bancos grandes deben ampliar su penetración con servicios directos o a través de comisionistas. Debe fortalecerse al BANSEFI, como impulsor y supervisor del sistema de banca popular. Apoyar Cajas de Ahorro, microbancos, pero siempre con adecuada supervisión.

## Reforma Fiscal: La “Madre de todas las Reformas”

*“La cuestión vital de México ha sido desde el establecimiento de su independencia, la hacienda... Ella constituye un mal crónico, que a muchos ha parecido incurable, y se ha visto como la gangrena que deberá acabar por carcomer y destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacendaria, y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho de que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega dos millones”* (Matías Romero, 1870. Suárez Dávila Francisco, 1988, p. 343.)

El Estado desarrollista exitoso requiere una política hacendaria que asigne eficazmente los recursos presupuestales hacia los fines planteados y que genere los ingresos necesarios para hacerla sustentable. Éste ha sido uno de los “talones de Aquiles” de las políticas económicas “descarriladas”. Así le pasó a México en los 70s y 80s, en que incurrió en déficits fiscales insostenibles y una deuda externa que se colapsó. Por otra parte, el excesivo cuidado por el equilibrio fiscal de los liberales, profundizó la Depresión de 1929 y ha frenado las posibilidades de crecimiento de México en el nuevo Milenio.

## La Racionalización del Gasto Público

El Estado que impulsa el “crecimiento redistributivo” debe gastar eficazmente. En la última década se ha aumentado mucho el gasto corriente, inclusive se dilapidó el auge petrolero, derivado de la sobreexplotación de Cantarel a mediados de la década de los 2000. Los recursos se dispersan en muchos programas de contenido

social, que son ineficientes. El gasto educativo es un ejemplo, gastamos alrededor del 8% del PIB, de los más altos de la OCDE, con los peores resultados. La razón es que una parte del gasto se orienta al gasto administrativo de la Secretaría de Educación o del SENTE. Lo mismo ocurre con el gasto en el Sector Agropecuario.

Para racionalizar el gasto, no es suficiente recortar ingreso a la alta burocracia o el gasto en comunicación social. El Estado mexicano requiere una revisión de la arquitectura de las Secretarías de Estado orientadas a objetivos. Hay algunas que pueden desaparecer o fusionarse: La Función Pública, llamada de la "Disfunción Pública". También sobran subsecretarías, direcciones generales, coordinaciones. Un esfuerzo importante es analizar los cientos de programas sociales que se duplican, son asistenciales, clientelares, fruto de ocurrencias mercadotécnicas y no producen resultados. Hay más de 1,000 programas de combate a la pobreza, muchos de estos programas se pueden cancelar, fusionar o reorientar sus recursos.

Se necesita analizar el llamado "gasto federalista descentralizado", incluyendo el gasto que se deriva de las participaciones a los Estados y lo que se transfiere a ellos por distintos mecanismos, que en conjunto representan ahora más del 60% del Presupuesto. Aquí hay todavía menos rendición de cuentas y transparencia. Una parte de los recursos va a gasto corriente. En los municipios se habla de su "suburbanización", el gasto en automóviles Suburbans. Tenemos un federalismo fiscal "disfuncional", más bien es un "feudalismo fiscal" a cargo de, en muchos casos, veraderos "virreyes modernos", que no rinden cuentas, fuente de corrupción endémica. El mal gasto a nivel Estatal y Municipal es probablemente una de las causas que explican el lento crecimiento del país. Debe revisarse a fondo.

Reconociendo que se gasta mal y se requiere una reforma del gasto, también es cierto que se gasta poco. El gasto público en México es del orden del 23% del PIB. El promedio de la OCDE supera el 30%, también el de países como Brasil. En los asiáticos con frecuencia, sólo la inversión total supera el 30% del PIB.

El gasto público debe orientarse a la inversión. En el desarrollismo representó la mitad del Presupuesto Federal. Pero también hay fuertes requerimientos de la política social, que puede ser considerada como inversión. Varios analistas coinciden en que la educación media y superior requeriría otro 1% del PIB; avanzar hacia una cobertura universal de salud otro 3%; las pensiones todavía representan un problema de largo plazo. Se necesita un seguro de desempleo limitado, en tiempo y cobertura. La infraestructura ameritaría otro 3%. Con todo lo anterior se llega a la conclusión de que se necesita gasto público adicional del orden de 10% del PIB para ubicarnos a niveles de país avanzado o emergente dinámico. Ello requiere un esfuerzo de mediano plazo, con un considerable esfuerzo tributario.



## La Reforma Tributaria

Ello nos lleva al tema de la reforma fiscal y tributaria. Esta ha sido una asignatura pendiente desde la Independencia. Sigue siendo válida la gran cita de Matías Romero de su Memoria como Secretario de Hacienda de 1870.

A lo largo del México moderno, digamos desde los 30's, sólo hay 2 reformas que merecen el nombre de tal: la de Ramón Beteta, que introduce el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948; la de Ibarra de 1979, que introduce el IVA y el Sistema actual de Coordinación Fiscal. El coeficiente tributario mexicano ha oscilado sin el petróleo en alrededor del 10% del PIB, uno de los más bajos del mundo. Por supuesto, las finanzas públicas se han petrolizado a todos los niveles y el oro negro agrega otros 6-7%; o sea, 40% de la recaudación.

La reforma fiscal no puede ser vista o planteada como se ha hecho, como un ejercicio recaudatorio o un fin en sí mismo. ¡Es un medio! La capacidad fiscal es la esencia que permite al Estado fortalecerse y cumplir sus fines esenciales. Es la que permite alcanzar a otros países, sobrevivir, alcanzar el bienestar para su población. Es el sustento de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La reforma fiscal tiene que ser un programa y un proceso de mediano plazo, con secuencias, etapas bien definidas y metas. Tiene que lograrse un consenso nacional sobre su necesidad y, para ello, tiene que haber una clara motivación social. Se ha dicho que es “la madre de todas las reformas”. Está ligada a la reforma social y a la reforma energética. Se debe relacionar con las necesidades de gasto, arriba planteadas. Es decir, debemos lograr una recaudación adicional del 10 por ciento. ¿Para qué? Para lograr una Estrategia Nacional de Desarrollo que requiere recursos adicionales para inversión pública que genera empleo; para las políticas sociales de educación y salud, para un seguro de desempleo; para liberar a PEMEX de ser la “vaca lechera” de la Tesorería Federal, para sustentar un programa integral de seguridad pública. Se ha olvidado que el sistema hacendario, el gasto y la tributación, vistas en forma complementaria, sirve para redistribuir el ingreso, para corregir la desigualdad.

Por la complejidad de una reforma fiscal, se requiere que haya un Acuerdo Nacional con partidos políticos y grupos sociales, que maneje un “menú tributario” amplio y balanceado, en que se comparten costos y beneficios equitativamente. Para lograr este consenso, serviría el Consejo Económico y Social.

¿Cómo se puede integrar un “menú fiscal”?

— Pongo en primer lugar al *Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas*, el “impuesto olvidado”. Es el impuesto por excelencia que simultáneamente recauda

y redistribuye. Es en donde México y América Latina tienen la más baja recaudación y el mayor atraso en su diseño y progresividad. Ello está evidentemente relacionado con el hecho de ser América Latina el Continente de la desigualdad, con la peor distribución del ingreso. En México, y en general en América Latina, se recauda alrededor del 2% del PIB, cuando que en Estados Unidos, Canadá, Asia y Europa, es más del 10%. Recaudamos poco porque el ingreso está desigualmente distribuido y porque recaudamos poco de los ricos. En México las últimas medidas fiscales aumentaron algo la tasa máxima y mejoraron la progresividad. La estructura debe revisarse para hacerla más progresiva, gravar más al 1-10% de más altos ingresos y disminuirla para la clase media. En Estados Unidos o Canadá, nuestros socios del TLC, la tasa excede el 40%. Recientemente se ha desatado una corriente mundial, impulsada por millonarios, como Warren Buffett, “para que los grupos de muy altos ingresos millonarios paguen más impuestos”. ¡Existe una corriente mundial para gravar más los ingresos del 1% más rico!

Es difícil decir que no se puede recaudar más de este impuesto, cuando el 10% de los más altos ingresos absorben casi la mitad del ingreso nacional. La OCDE creó un grupo de trabajo sobre personas de “Gran Riqueza”, definida por activos superiores al millón de dólares, excluyendo la residencia. En un primer análisis se cuantificó que en México hay 110,000 individuos en este grupo.

- Para que este impuesto se cobre, varios países establecen un Impuesto sobre el Patrimonio, como impuesto de control, a tasas bajas, 1% o menos y acreditable contra el ISR.
- En este campo, durante la crisis, se ha revivido el interés en cobrar un Impuesto sobre Ganancias de Capital (en Bolsa particularmente), que ya se comenzó a gravar en México, y sobre Herencias con niveles de exención para grupos de bajos ingresos, todo ello para corregir la creciente desigualdad.
- *El IVA, la “máquina” Recaudatoria*, el que pagan todos o casi todos, aun los que están en la economía informal. Es el impuesto al consumo generalizado. En México se recauda alrededor del 5% del PIB. En la OCDE o en países como Brasil y Chile se recauda el doble. Esto es así, porque en México sólo se grava la mitad del consumo nacional. Hay tasa “0” para alimentos y medicinas y tasa menor en la frontera.

Hay dos sistemas de IVA: el europeo, en que la tasa básica es de alrededor del 20%. Muchos países para hacer frente a la crisis lo elevaron; España recién

temente al 21%. En este sistema hay tasas diferenciadas para alimentos, libros, medicinas. El otro, es una tasa pareja de 18 ó 19%, como en Chile, o una tasa pareja con una canasta de productos básicos exenta o a tasa “0”, como Sudáfrica.

En México la solución debería ser una tasa básica de 16-18%, con una canasta de los principales productos básicos a tasa “0”. Si bien es cierto que los pobres gastan la mayor parte de su ingreso en alimentos, por lo cual, bajo esta visión, el IVA sobre alimentos es regresivo; la verdad básica es que los grupos de altos ingresos son los que reciben en monto la parte abrumadora del subsidio, 70% en los 2 más altos deciles y los más pobres, sólo 2%. Es decir, eliminando el subsidio a los ricos se puede compensar varias veces a los pobres. En Chile, donde el IVA es alto, el argumento es que sirve para recaudar y luego redistribuir vía gasto social.

- Otras dos fuentes de ingresos han sido reducir el subsidio a las gasolinas, que es “regresivo”, no es equitativo, favorece al propietarios de automóviles, por definición no los más pobres. Tiene, sin embargo, el problema que afecta al transporte público y ajustes grandes afectan a la inflación.
- Adicionalmente, algunos países de América del Sur introdujeron el Impuesto sobre Transacciones Financieras, que con una tasa muy baja, inferior a 1%, recauda mucho, 1% del PIB. ¡En el fondo, mediante el cobro de comisiones, los bancos recaudan un “impuesto” a sus clientes, pero para beneficio propio, no de la comunidad!
- *El Impuesto a las Empresas, apoyo a la competitividad.* Algunas “pseudoreformas” mexicanas recientes han sido para gravar a las empresas, como con el aumento en el ISR (y el IETU a 16% como impuesto de control, que ya afortunadamente se eliminó). En este impuesto sí estamos posicionados muy cerca de niveles internacionales, en que se recauda alrededor del 5% del PIB, en México es cerca del 3%.

Pero aquí vamos en contra de la tendencia mundial. Éste es el *impuesto que debe favorecer la competitividad de las empresas*. Por ello Irlanda lo redujo a 12% para atraer inversión y estimular su elevado crecimiento de los 90’s. Canadá y Alemania lo disminuyen ahora a niveles inferiores del 20%. El ISR debería reducirse a niveles de alrededor de 20% para favorecer la competitividad.

- *Una Propuesta radical para lograr la Simplificación.* Vale la pena también analizar, como una opción radical, que sí asegura la simplificación, el impuesto

proporcional básico, el llamado “flat tax” que, para volverse equitativo, debe tener un nivel mínimo familiar exento. En la República Eslovaca pusieron un ISR personas físicas de 19%, morales de 19%, un IVA de 19%; ¡todo 19% sin excepciones! En México podría, con propósitos de equidad, ser corregido todavía más con una sobretasa para ingresos personales millonarios y en el caso del IVA, con la canasta básica a tasa “0”. La gran simplicidad sería muy eficaz. Es digno de consideración.

— *Un nuevo Pacto Fiscal Federal*. Otra asignatura es reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal, base de nuestro llamado Federalismo Fiscal. Ello requerirá un nuevo Pacto Fiscal con reformas constitucionales. La base del ejercicio es definir o redefinir las obligaciones y responsabilidades de cada orden de gobierno. Tema importante es las responsabilidades educativas. Los Gobiernos Estatales y Municipales reciben mucho dinero y recaudan poco. Para que recauden más una opción sería que tuvieran un impuesto sobre ventas finales, como Estados Unidos, y una sobretasa sobre ISR a las personas. Tema fundamental es que se cobre más el predial y más cuentas de agua en los Municipios. Los gobiernos reciben recursos para gastar sin asumir ningún costo político. El impuesto predial es una forma de impuesto patrimonial, es equitativo, es difícil evadir porque no “se mueve” y es fuente tributaria muy favorecida por los expertos.

Actualmente, el federalismo, incluido el fiscal, es disfuncional frente a la dilapidación de recursos y la corrupción. Si parte de estos recursos se invirtieran bien, aumentaría nuestro crecimiento en 1%.

### *Ajustar la Política Económica Internacional a los nuevos tiempos*

La política económica internacional debe ajustarse a las nuevas condiciones mundiales. Debe ser una extensión de la nueva política de desarrollo nacional. La política internacional no debe definirse en términos de hacer giras internacionales, crear nuevos foros o convocar nuevas reuniones internacionales. No competir en cada visita de Estado, en que haya el mayor número de acuerdos. Algunos intrascendentes o para la foto. El tema es más bien ¿para qué sirve todo esto, qué hacer con ellos, como se mueve el interés nacional, cuál es el marco de política al que sirven?

Un elemento fundamental de la política económica internacional de los últimos 20 años ha sido el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (AL-

CAN) y la red de tratados de libre comercio con más de 40 países, entre los cuales destacan como importantes: el Acuerdo con Japón, la Alianza Pacífico, el Acuerdo con la Unión Europea y los Acuerdos con CA.

ALCAN alcanzó objetivos importantes convirtiendo a Estados Unidos y Canadá como nuestros principales socios comerciales y multiplicando el comercio. Ha venido evolucionando. Ya no sólo son exportaciones e importaciones, sino que han generado importantes cadenas productivas, como ejemplo en los sectores automotriz y aeroespacial de alto valor agregado. Es un Acuerdo que sin embargo ya se agotó. Tuvo varios problemas: ha aumentado la desigualdad entre regiones, entre tipo de empresarios y trabajadores (calificados y no calificados). Su deficiencia es que no hubo políticas compensatorias, como lo hubo en la Unión Europea. No fue acompañado de una política industrial y regional moderna, de políticas de capacitación. La cooperación educativa y tecnológica no fue tema del Acuerdo y está rezagada frente al comercio.

En el viejo objetivo de la “integración latinoamericana” la Alianza Pacífico muestra elementos positivos, pragmáticos con países homogéneos en sus políticas económicas y del crecimiento más dinámico. Es un “modelo” que permite avanzar por etapas. El Acuerdo Transpacífico, el TPP, podría servir principalmente para modernizar Nafta en temas que no tocó y que renegociarlo sería impensable. ¡Por otra parte, si el TPP no se concluye el comercio que se agrega es muy menor!

Norte América es ahora considerada como una de las regiones económicas más promisorias: sistemas democráticos, fundamentos macroeconómicos razonables, amplio comercio intrazonal, potencias energéticas. México tiene una población joven; Estados Unidos es potencia tecnológica; Canadá tiene amplios recursos naturales. Se aprecia como aún más ventajosa en términos comparativos frente a los serios problemas que enfrentan Asia, Europa y América del Sur. Puede aprovecharse esa situación en forma estratégica. Pero, lo anterior, requiere cambios en las políticas de desarrollo domésticas, como las que se han señalado. El TLCAN fue un Tratado de Libre Comercio y “políticas maniatadas”.

Ahora los tiempos ya han cambiado. En Estados Unidos soplan vientos anti-libre comercio en su proceso electoral. También en Europa con el “Brexit”: el Reino Unido amenazando salirse de la Unión Europea. Hay también un movimiento anti-migrantes en Europa y Estados Unidos. Tendremos que anticiparnos y desarrollar antídotos preventivos de todo tipo.

Parte del problema de la mala imagen del Nafta es que a diferencia de Europa, no hubo esas políticas compensatorias, por ejemplo, de apoyo a sectores dañados y trabajadores que requieren “reentrenamiento”. Nadbank es insuficientemente utilizado; podría apoyar estas políticas de ajuste de manera amplia y no ser un simple banco fronterizo de infraestructura y medio ambiente.

Nuestra política económica internacional debería ir más allá de negociar tratados comerciales, ahora ya desgastados. Ir más allá del comercio y la inversión. El G-20, que fue muy eficaz ante los inicios de la crisis de 2008. Se ha vuelto incapaz de resolver los grandes problemas mundiales, inclusive la falta de recuperación del crecimiento. Hay clara falta de liderazgo. Así ocurre en los organismos internacionales. Por ello, los Brics y China han creado nuevos organismos de financiamiento internacional. Debemos liderar iniciativas sobre la mejor transición cubana, soluciones integrales sobre la Región Centro Americana, particularmente del Triángulo del Norte. Anticipar la cooperación regional para enfrentar el derrumbe económico de Venezuela.

Para ir en política exterior más allá del comercio y la inversión se requiere reforzar la Agencia Mexicana de Cooperación, ya creada, para que aporte asistencia económica y técnica a otros países, pero también necesitamos una activa política cultural, como brazo eficaz de la política exterior. Así lo hacen todos los grandes países y lo hacía inicialmente México: el llamado “soft power” de la política exterior. Ésta es una estrategia para conformar buenas voluntades. México tiene muchas experiencias útiles que aportar en materia de política social, electoral, temas financieros. Ello es un complemento esencial de la acción económica.

Necesitan crearse o reforzarse los “think tanks” de impacto con apoyos gubernamentales y del sector privado con esquemas de colaboración con las universidades a quienes les representarían útiles ingresos, como se hace en Francia, Corea, Japón, India y Estados Unidos.

### III. Conclusiones

Durante el largo y tortuoso siglo xx y lo que va de este nuevo milenio, ha habido cuatro grandes cambios de paradigmas, cada uno propiciado por una crisis. El primero fue el fin del liberalismo económico, sustentado en la teoría económica neoclásica y el talón oro, que llegó a su fin con la Gran Depresión de 1929, pero antes ya había sido socavado por el triunfo de la Revolución rusa y el surgimiento del Estado Soviético y la Primera Guerra Mundial. El nuevo paradigma fue el de un sistema capitalista con fuerte intervención del Estado, inspirado en los países industriales occidentales por las teorías keynesianas y los en vías de desarrollo de América Latina, y Asia también, por el desarrollismo. Durante los 70's, con la caída del talón oro dólar, la crisis del petróleo y luego la gran crisis de la deuda, iniciada en 1982, se inició el período neoliberal, sustentado en las teorías de Hayek y Friedman e impulsadas políticamente por el Presidente Reagan y la Pri-

mera Ministra Thatcher. También propagado por los organismos internacionales entre los países en desarrollo, sobre todo en América Latina, como lo que se llamó el Consenso de Washington. Con la Gran Depresión de 2007-2009, de la cual todavía no se recupera la economía mundial, se habla de un nuevo cambio de paradigma ante el fracaso de las políticas neoliberales en los países más avanzados y también en desarrollo. Los cambios anteriores fueron acompañados de grandes transformaciones en la estructura de la economía mundial: en el primero, la decadencia del Imperio Británico; en el segundo, el auge de los Estados Unidos y la Unión Soviética; en el tercero, la caída de la Unión Soviética. Ahora nuevamente se están dando cambios que favorecen a los grandes países emergentes, no sólo los BRICS, sino también México, Indonesia, Turquía, Corea.

Una de las tesis de este ensayo, ya acompañada por una importante corriente de académicos, es que una de las manifestaciones de este cambio de paradigma es que en los países avanzados está “en crisis el neoliberalismo” que ha dado lugar a un “estancamiento secular con agudas desigualdades. También en algunos países emergentes están surgiendo nuevas políticas económicas; una de ellas, la del “nuevo desarrollismo” o “neodesarrollismo”. Ésta desde luego no se aplica a los países maduros, pero sí a los que se han convertido en los nuevos motores de la economía mundial. Representa una alternativa al ya maltratado y desprestigiado neoliberalismo del Consenso de Washington, convertido en “Disenso”. Hay que recordar que el desarrollismo, en sus encarnaciones anteriores, fue la estrategia que permitió a los países “rezagados” alcanzar los niveles de poderío económico y bienestar social de los líderes o reconstruirse después de las grandes guerras. Estados Unidos y Alemania compitieron con Inglaterra; Japón, Corea, Singapur y China, con las potencias occidentales; Francia, en las tareas de reconstrucción y, luego, por el predominio o equilibrio en la Unión Europea frente a Alemania y, España e Irlanda, para alcanzar posiciones de igualdad en el contexto de la integración europea.

Nuestro objetivo es volver a conformar una Estrategia Nacional de Desarrollo. Ello se logra aprovechando lo que funcionó de nuestra política desarrollista exitosa de 1935 a 1970 y lo que es aplicable ahora.

Este ejercicio histórico y comparativo conduce a la enumeración de sugerencias concretas de política que se ven reflejadas, o en el espejo de la historia, o del presente, que funcionan y que pueden ser aplicables a México. Forman parte de un todo congruente. Es un rechazo a la tesis simplista que el éxito o fracaso de un Gobierno radica en realizar tres reformas estructurales, importantes, como puedan ser en lo individual.

Nuestro recorrido histórico demuestra que lo que ha dominado en países y tiempos, cuando se quiere acelerar el crecimiento (no es economías maduras),

no ha sido la “economía política liberal”, sino la desarrollista con sus variantes. Éste ha funcionado eficazmente con democracia y con autoritarismo, con democracias convencionales y “diferentes”, con sustitución de importaciones o con promoción de exportaciones con apoyo al mercado interno y aprovechamiento de la globalización. Ha demostrado ser una mejor alternativa, que el neoliberalismo, al que debe sustituir.

Tenemos pues que construir esta estrategia nacional de desarrollo. Las motivaciones para la sociedad mexicana deben ser retomar la vía del crecimiento y una ilustrada política social, alcanzar niveles de bienestar social de los países avanzados (ahora entre \$20,000 y \$30,000 dólares per cápita), con una buena distribución de la riqueza. Llegar a ser la séptima economía del mundo, no mantenernos rezagados; jugar el papel de una potencia intermedia, respetada en el mundo y que contribuye a un mejor orden mundial desde un Estado fuerte e influyente, y una sociedad segura, confiada en sí misma, participativa con altos niveles de bienestar. Un país liderado por un Estado que sigue una estrategia nacional de desarrollo con equidad social, congruente en todas sus partes, consensada y con visión de largo plazo.

Ojala estas reflexiones contribuyan al debate nacional que debe darse en la transición hacia un nuevo Gobierno. Pueda abrir opciones nuevas para la sociedad, que permitan, desde ahora y a partir del 2018, lograr las transformaciones que México requiere.

#### IV. Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (Enero / Abril 2007), “*El Nuevo Desarrollismo y la ortodoxia Convencional*”, Revista Economía UNAM.
- Cohen, Stephen y Bradford de Long, J. (2016), “*Concrete Economics : The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*”, Harvard Business Review Press.
- Rafi Khan, Shahruf and Christiansen, Jens (Editores) (2011), “*The New Developmentalism, Market as Means Rather than Master*”, Routledge, London and New York.
- Minns, John, (2006), “*The Politics of Developmentalism. The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan*”, Palgrave, Mecomillan.
- Woo-Cummings, Meredith, (1999), “*The Developmental State*”, Cornel University Press.
- Jomo, KS, Fine, Ben, (2006), “*The New Development Economics, After the Washington Consensus*”, Zed Books.



- Hira, Anil. *"An East Asian Model for Latin American Success"*, The New Path.
- Mercadante, Aloizio, (2013) *"Brazil, De Lula a Dilma 2003-2013, (Consolidación del Nuevo Desarrollismo de Brasil: Potencialidades y Desafíos)"*, Clave Intelectual, Madrid.
- Suárez Dávila, Francisco, (2013), *"Crecer o no Crecer. Del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo"*, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (1988), p. 343.
- Suárez Aranzolo, Eduardo, (1977). *"Comentarios y Recuerdos (1926-1946"*. México, Porrúa. P 411.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, (2009), *"Development and Growth in the Mexican Economy"*, Oxford University Press.
- Montero, Alfredo, (2014), *"Brazil, Reversal of Fortune"*, Polity Press, Cambridge.

*José Luis De la Cruz Gallegos\* & Vanessa Veintimilla Brando\*\**

---

## **Productividad: la asignatura pendiente**

**SUMARIO:** I. Un entorno económico de bajo crecimiento II. El problema de la baja productividad e inversión III. ¿Cómo alcanzar un crecimiento económico rápido y sostenible? IV. Una lección de la historia V. La productividad en México VI. Propuestas y desafíos sobre la productividad VII. Consideraciones finales VIII. Bibliografía.

### **I. Un entorno económico de bajo crecimiento**

“El cielo que nos tiene prometido el progreso, no acaba de llegar” escribió Gabriel Zaid (1987) en el prólogo de su obra *El Progreso Improductivo*. Con esta afirmación, el autor sintetizó el resultado de la constante búsqueda de desarrollo económico que cíclicamente se topa con el fracaso en la obtención del objetivo último. Para el caso de México, la convergencia hacia la senda de crecimiento vigoroso y sostenido parece disolverse de manera recurrente. Por tanto, también se pospone la tan ansiada entrada al exclusivo grupo de naciones denominadas como desarrolladas. Este evento se ve agravado por la falta de capacidad para instrumentar las reformas que la economía realmente requiere para progresar.

\* Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A. C.

\*\* Directora de Análisis Económico del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A. C.

El problema de la falta de crecimiento ha sido parte permanente de la historia del país durante los últimos 30 años. Diversos estudios y análisis han planteado diferentes factores atribuibles a la falta de crecimiento, entre ellos un elemento que representa una coincidencia es la baja productividad. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, el escaso avance de la productividad es la raíz del deficiente crecimiento económico de América Latina, por lo que lograr incrementarla es un tema central que no debe dejarse de lado. Además este organismo señala que su ausencia ha implicado la ampliación de la brecha de ingresos entre los pobladores, generando mayor inequidad social.

Para comprender el estado actual de un elemento fundamental en la economía mexicana, como lo es la productividad, es importante realizar una revisión sobre la reciente historia económica del país, así como aspectos relevantes en torno a esta temática.

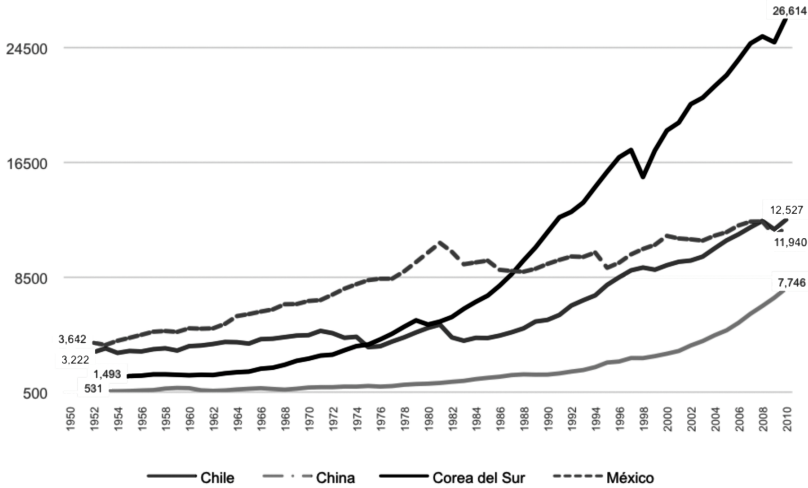
El desempeño eficiente de los gobiernos es un elemento esencial para que cualquier economía logre desarrollar, tanto su mercado como los sistemas políticos e infraestructura productiva (Grindle & Hilderbrand, 1995). Bajo este paradigma, la operación de los gobiernos no puede estar alejada de objetivos claros y precisos, de metas cuantitativas y cualitativas, bajo las cuales puedan evaluarse las etapas intermedias de su desempeño. El complejo sistema político, social y económico en el cual se debe operar, hace palpable la imprescindible necesidad de realizar una planeación estratégica y detallada de todos los elementos y procesos que le constituyen. Al mismo tiempo, se vuelve prioritario establecer y precisar los mecanismos de interacción bajo los cuales funcionan todos los componentes económicos, políticos y sociales de un país.

Por tanto, garantizar la eficiencia y eficacias de la gestión de gobierno es indispensable para asegurar la estabilidad del conjunto, y no únicamente de una o algunas de sus partes. En este aspecto, es fundamental establecer que el grado de destreza, habilidad y experiencia de las élites políticas es un factor esencial para determinar el alcance e impacto que las diversas acciones y alternativas gubernamentales tendrán (Grindle y Thomas, 1994).

Bajo dicho marco, debe analizarse la consistencia de los profundos cambios estructurales realizados por México durante las últimas tres décadas, los cuales, lamentablemente, no han incidido positivamente sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la generación de empleo, el incremento en los salarios ni la lucha contra el flagelo de la pobreza.

En términos de crecimiento económico, una comparación a nivel internacional permite establecer que, a partir de 1980, el producto interno bruto (PIB) per cápita ha exhibido un preocupante estancamiento.

**Gráfica 1**  
**PIB per cápita real (dólares de EE.UU.)**



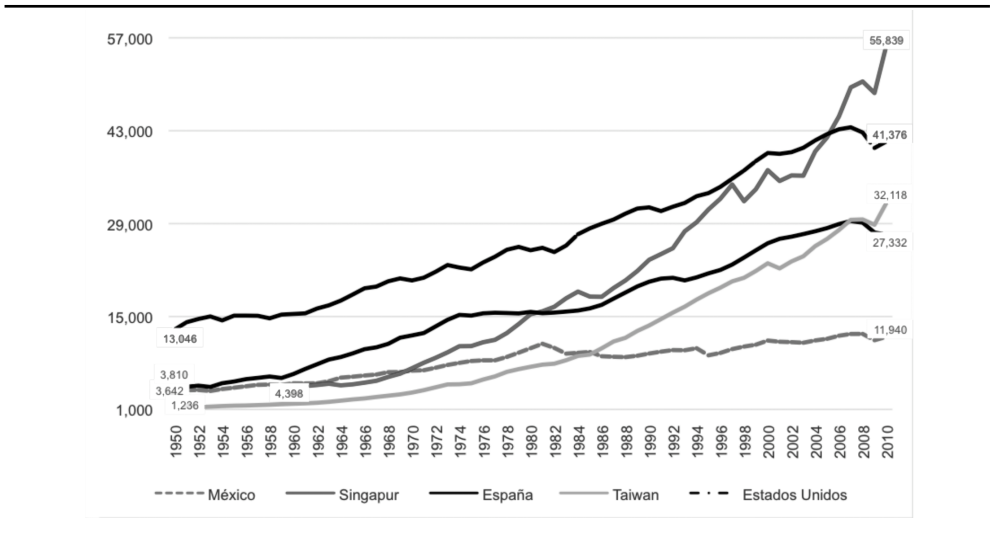
Fuente: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, July 2012.

En contrasentido, naciones como Chile, Corea del Sur, China, España, Singapur y Taiwán han incrementado significativamente el valor de su producción por habitante (gráficas 1 y 2). En el extremo, se tienen los casos de Corea del Sur y Taiwán, países que en 1950 tenían un PIB per cápita inferior al de México; sin embargo, para el 2010, las naciones asiáticas citadas habían duplicado al registro mexicano. De igual manera debe citarse el caso de Chile, que en menos de 30 años y gracias a un proceso de reformas económicas y políticas bien diseñadas e implementadas, no solamente revirtió la tendencia decreciente de su producción, sino que además logró mantener un ritmo creciente en la generación de riqueza. En lo que respecta a China, la situación no es muy diferente: en 1952 su PIB per cápita era de 531 dólares, en tanto que para 2010 ya superaba los 7,746 dólares. Si bien la última cifra es inferior a la de México, es observable que la brecha se ha reducido, fundamentalmente desde mediados de la década de los ochenta.

La explicación de lo anterior se encuentra directamente vinculada con el escaso crecimiento que, en términos agregados, ha mantenido el PIB mexicano:

entre 1980 y el 2014 su tasa promedio de crecimiento es solo de 2.5%, cifra que contrasta con lo alcanzado por China, con un promedio anual de 9.5% desde 1990, como resultado de reformas y cambios institucionales que se implementaron desde fines de los años setenta y que se han orientado al impulso de regiones y sectores estratégicos para su desarrollo. También puede incorporarse el caso de España, el cual en 1950, tenía un PIB per cápita similar al de México, pero para 2010 ya contabilizaba un nivel dos veces superior. Un crecimiento económico estable, la estrategia de integración europea y medidas de política acertadas, constituyen parte de la de la explicación del éxito español.

**Gráfica 2**  
**PIB per cápita real (dólares de EE.UU.)**



Fuente: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, July 2012.

En lo que respecta a México, lo descrito refleja la ausencia de un proyecto de desarrollo que promueva el crecimiento y la equidad. Si se toman como referencia los últimos 60 años, en materia de distribución del ingreso, el avance es nulo, el 10% de la población concentra casi el 40% de la riqueza, situación que ha per-

manecido invariable a lo largo de dicho periodo. La primera limitante para superar este rezago es el mal desempeño del PIB. Entre 1981 y 1989 el crecimiento promedio anual fue de únicamente 1.6%, lo cual, evidentemente, rompió con la tendencia positiva que se tenía hasta antes del inicio de la llamada *década perdida*. Sin embargo, la cifra también refleja la incapacidad para satisfacer los requerimientos de crecimiento, consumo, inversión y empleo que mínimamente exige el incremento demográfico. Parte de ello se compensó incipientemente durante los años noventa, cuando el PIB aumentó 3.4% en promedio anual. No obstante, la modesta recuperación se detuvo en la primera década del nuevo milenio, la capacidad productiva volvió a sufrir de periodos de estancamiento y recesión, lo cual incidió en que tan solo se contabilizara un PIB promedio de 2.1%.

El entorno de bajo crecimiento descrito contribuyó a la reducción del poder adquisitivo de los salarios, fundamentalmente, porque durante los últimos treinta años se ha buscado aumentar la competitividad internacional de las exportaciones mexicanas y contener la inflación mediante la aplicación de una política laboral que otorga bajos incrementos salariales y reduce las prestaciones de los trabajadores. Actualmente, el salario mínimo real constituye el 25% de lo que era en los años setenta, lo cual ha mermado las condiciones de vida de las personas y del mercado interno.

Así, los bajos salarios tienen como telón de fondo un mercado laboral que favorece la inequidad y la precariedad. En un primer aspecto, se tiene a la incapacidad del sistema productivo para generar empleo formal bien remunerado y con las prestaciones adecuadas. Como ejemplo, se puede citar que los trabajadores registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) son una minoría respecto a quienes componen a la población económicamente activa (PEA).<sup>1</sup> En una nación de 120 millones de personas, con una PEA de 52 millones, indicar que de 49.8 millones de trabajadores solo 17.6 millones están registrados en el IMSS constituye una señal inquietante, representa una deficiencia de la economía: la incapacidad de generar empleo con prestaciones sociales, pero ¿qué pasa con el resto de los empleados? La respuesta es sencilla: en México existen más de 31.3 millones de trabajadores que no cuentan con seguridad social, casi el doble de quienes están registrados en el IMSS. Si a lo anterior se le adiciona que hay más de 15.7 millones de empleados sin un contrato escrito que los vincule con sus patrones (algo que por ley debería otorgarse), 6.7 millones de

<sup>1</sup> Lo relevante de ello es que los trabajadores registrados ante el IMSS representan a personas con una fuente laboral formal en el sector privado, la cual le otorga la prestación de seguridad social que por ley deberían tener todos los trabajadores en México.

personas que perciben un salario mínimo o menos, 3.4 millones de trabajadores sin remuneraciones y casi 29 millones más vinculados con la economía informal, lo que puede indicarse es que en México predomina un mercado laboral que no es factor de movilidad social, que genera precariedad y que en consecuencia no propicia el bienestar de la población.

Pero, si no es a través del empleo, ¿cómo podrán superarse los rezagos descritos? la política social del gobierno sería una alternativa. Sin embargo, cuando se toma en cuenta que 61.3 millones de personas se encuentran en pobreza por ingresos, habría que preguntar hasta qué punto las erogaciones sociales del sector público pueden resolver de manera sostenida dicha problemática, especialmente cuando el gasto de gobierno no genera valor agregado. En el periodo 2004-2012, el crecimiento del valor agregado generado por el sector público fue de 0.6%, es decir no fue capaz de compensar el aumento de la población.

## II. El problema de la baja productividad e inversión

El análisis de la productividad reviste importancia para todas las naciones debido a las implicaciones que tiene respecto a variables relevantes en el crecimiento económico tales como el progreso tecnológico, el mejoramiento de los sistemas de producción, la asignación de los recursos en la producción y las habilidades de los trabajadores (Mendoza & Díaz-Bautista, 2003).

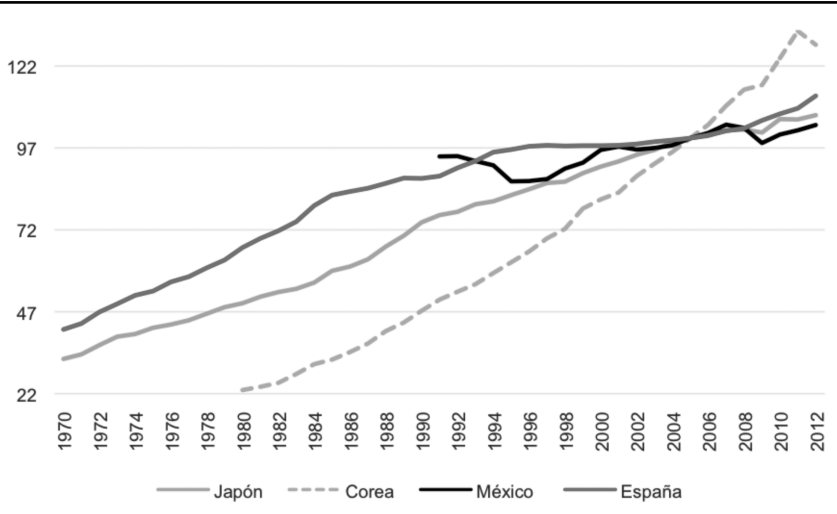
Uno de los primeros objetivos de la política económica aplicada desde los años ochenta era el de corregir los rezagos y desequilibrios atribuidos al conocido como modelo de sustitución de importaciones (ISI). No obstante, el transcurso del tiempo hizo palpable que el modelo de apertura y privatización también debería corregir los costos sociales, financieros y económicos que su propio proceso de ajuste estructural implicó, tanto para la población como para la estructura productiva. El proceso de liberalización reclama una política económica que eleve la productividad y competitividad de las empresas, de otra manera éstas serán incapaces de cumplir no solamente con lo previamente descrito, sino también para enfrentar el desafío que representa la competencia de poderosas empresas transnacionales interesadas en posicionarse en el mercado mexicano.

De acuerdo a la gráfica 3, es evidente que México no ha logrado cumplir con la condicionante de elevar su nivel de productividad laboral a un ritmo similar al alcanzado por otros países. En realidad la evolución de la productividad laboral mostró un retroceso durante la primera parte de la década de los años noventa y solamente durante el nuevo milenio ha conseguido establecer una modesta sen-

da de crecimiento. En el caso de la competitividad, ocurre algo aún más inquietante, y es lo que se refiere a una pérdida de posiciones en casi todas las clasificaciones que se publican a nivel mundial. A manera de ejemplo, y de acuerdo al Foro Económico Mundial, para el reporte 2013-2014 México se encontró en la posición 55, en tanto que en el informe 2001-2002 se colocó en el lugar 42.

La pérdida de competitividad constituye una debilidad estructural de la economía mexicana, una implicación negativa para los fundamentos del modelo de crecimiento basado en la apertura, la desregulación y la privatización: bajo la política económica aplicada, las empresas privadas no han logrado incrementar su productividad y competitividad, por lo que no son capaces de enfrentar el desafío global y difícilmente pueden establecerse como el mecanismo para elevar el bienestar de la población.

**Gráfica 3**  
**Índice de productividad laboral, 2005 = 100**



Fuente: OCDE.

Lo anterior no es un cuestionamiento menor, en realidad representa un aspecto central de las fallas que tiene el actual modelo económico: no se puede alcanzar un mejor nivel de vida para la población sin empresas productivas, generadoras



de empleo formal, que otorguen remuneraciones y prestaciones sociales suficientes para elevar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

Como resumen de lo anterior, las estrategias del modelo económico implementado desde la década de los años ochenta involucraban, entre otras cosas, tres ejes fundamentales:

- Privatización
- Libre comercio
- Desregulación financiera

Todos ellos, se constituyen en elementos que debieron propiciar una mayor competencia. Sin embargo, con un Estado endeudado y alejado de las actividades productivas, sin una visión clara de los mecanismos pertinentes para la promoción de la libre empresa y sus necesidades de mejor capital físico y humano, el mayor peso del nuevo entorno competitivo recayó enteramente sobre el sector privado. Pero precisamente éste era el sector que se encontraba en una mayor posición de desventaja: mientras en la década de los setenta y ochenta la mayor parte de las economías desarrolladas y del Pacífico habían emprendido una parte sustancial de sus investigaciones científicas con vistas a su aplicación industrial, en México el Estado reducía su inversión en investigación. Al mismo tiempo, el sector privado no incorporaba, como aún sucede, a la investigación y desarrollo científico como una parte fundamental de su estrategia empresarial. A contracorriente del aprendizaje histórico, dicha problemática aún se encuentra presente en el contexto económico nacional y da como resultado que el país se encuentre sistemáticamente en lugares que, por el tamaño de la riqueza que genera, no le corresponden.

Parte del problema radica en la productividad de la economía, que es un reflejo de la productividad de las empresas. En México el tamaño de las empresas sí importa, fundamentalmente porque las más grandes tienen una capacidad productiva superior al del resto. Analizando el cuadro 1 se puede observar que el número de Unidades Económicas que emplean entre 1 y 10 personas constituye el 95% del total, empleando al 42% de las personas ocupadas, pero solamente pagando el 10% de las remuneraciones y generando el 8% de la producción bruta total. En el extremo las unidades económicas con más de 1,000 personas ocupadas solamente representan el 0.03% del total, aunque emplean al 13% del personal, pagan el 34% de las remuneraciones y general el 43% de la producción bruta total. Si la clasificación se realiza unien-

do a las unidades económicas con menos de 50 personas ocupadas prácticamente se tiene al 99% de las unidades económicas del país. El problema es que a pesar de ser la abrumadora mayoría solamente general poco más del 17% de la producción total y casi el 19% del valor agregado. Evidentemente que esto propicia una restricción sustancial: solamente se encuentran en posibilidad de pagar el 23% de las remuneraciones totales.

En estricto sentido, la capacidad productiva de las unidades económicas en México se encuentra en concordancia con la proporción de activos fijos con los que disponen. Derivado de ello, uno de los requerimientos fundamentales para elevar la generación de riqueza es incrementar su acervo de capital, es decir elevar su inversión. Evidentemente, que ello requiere de una política fiscal y de un sistema financiero que dé incentivos y canalice recursos a la actividad productiva en general.

La falta de inversión es un problema estructural que ha afectado a la economía mexicana desde los años ochenta. Como puede apreciarse en el cuadro 2. La evolución de la inversión en construcción y en maquinaria y equipo ha sido insuficiente para las necesidades de la economía mexicana.

Un aspecto estratégico y de seguridad nacional para cualquier país es evitar que la desaceleración y crisis económicas destruyan las capacidades potenciales del sistema productivo.

**Cuadro 1**  
**Unidades económicas en México por número**  
**de personal ocupado (porcentaje)**

	remune- Personal unidades	producción personal raciones	valor bruta	activos agregado	activos fijos	
<b>1-10</b>	94.96	41.83	10.12	8.33	9.59	10.61
<b>11-50</b>	4.03	15.30	13.15	9.00	9.23	8.09
<b>51-100</b>	0.50	6.53	7.31	5.69	5.25	4.57
<b>101-250</b>	0.32	9.38	12.34	11.68	10.94	8.96
<b>251-500</b>	0.11	7.08	10.83	10.95	9.31	8.52
<b>501-1000</b>	0.05	6.63	12.33	11.52	10.47	12.32
<b>más de 1001</b>	0.03	13.26	33.93	42.83	45.21	46.93

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En el caso de México uno de los yerros cometidos en la década de los años ochenta radicó en la naturaleza del ajuste estructural aplicado. La modificación sacrificó a la inversión, tanto pública como privada (cuadro 2). En el primer caso, la inversión promedió una contracción anual real de (-) 5%, en tanto que la parte privada lo hizo en (-) 0.1%. Con ello la llamada década pérdida generó un enorme rezago en construcción y en la renovación de la maquinaria y equipo con la que contaban las empresas.

Los efectos que dicho proceso tuvo sobre el resto de la economía se observan en la pérdida de productividad y competitividad ya citadas, así como en la precarización del mercado laboral y, con ello, en el bienestar de la población.

**Cuadro 2**  
**Inversión real, 1980-2013. (Variación promedio anual)**

Periodo	Rubro	Maquinaria y Equipo		
		Total	Construcción	
1980-1989	Pública	-5.0	-4.2	-6.5
	Privada	-0.1	1.0	-1.1
	Total	-2.0	-1.5	-2.6
1990-1999	Pública	-0.2	0.6	-2.8
	Privada	10.1	5.6	15.0
	Total	7.5	3.9	12.5
2000-2009	Pública	2.4	2.2	4.1
	Privada	2.6	3.5	1.2
	Total	2.5	3.0	1.4
2010-2013	Pública	-5.7	-6.5	1.6
	Privada	7.0	3.1	13.5
2014	Total	2.3	0.5	5.5
	Total	3.6	-0.2	12.4

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Durante los años noventa, la situación se modificó parcialmente, básicamente porque la inversión privada se encargó de resarcir la contracción que el sector público registró en materia de inversión (cuadro 2). La renovación de maquinaria y equipo que las empresas realizaron estuvo fuertemente vinculada con la in-

dustria de las manufacturas, situación que permitió el fortalecimiento del aparato exportador pero que también tuvo un límite porque este último privilegió a la industria maquiladora de bajo contenido nacional y la cual fue incapaz de enfrentar la competencia de países con bajos costos laborales, como China, que emergieron en los albores del nuevo milenio. Parte de la explicación se encuentra en que no se logró generar un mayor encadenamiento productivo entre las empresas en México.

Aunque la inversión total se incrementó durante la primera década del nuevo siglo (2.5% en promedio anual), y ello se dio de manera homogénea entre la parte pública y privada (cuadro 2), no puede soslayarse que el aumento fue modesto para un país que venía de dos décadas en donde la infraestructura y su renovación de maquinaria no habían tenido un buen desempeño.

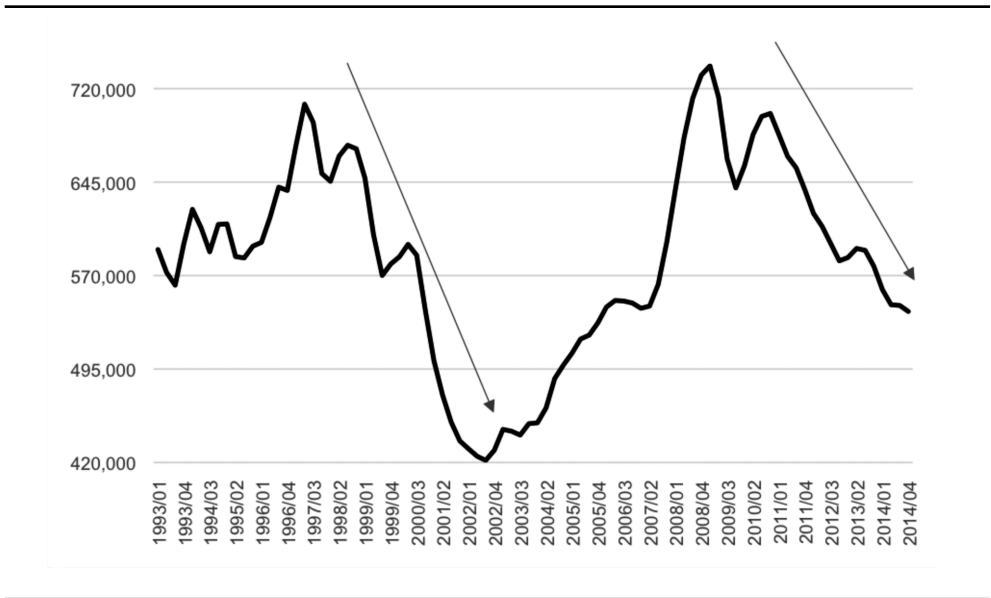
Además, la fase positiva que se observó en materia de edificación de vivienda gestó una crisis que ha llevado a 3 de sus principales empresas a una posición cercana a la quiebra. Con ello, el inicio de la segunda década del siglo XXI manifestó una nueva contracción en materia de inversión pública, principalmente en construcción, y nuevamente dejó al sector privado la responsabilidad de renovar la infraestructura y maquinaria de México.

Si bien la empresa nacional ha actuado de manera responsable en la búsqueda de elevar su productividad, evidentemente que ello no es fácil cuando enfrentan un marco fiscal cambiante y el cual afecta su capacidad de inversión. La creación de impuestos como el IETU y el IDE no fue algo favorable para mejorar el entorno descrito. Los nuevos impuestos mejoraron los ingresos del sector público pero lo hicieron a costa de la inversión privada y con ello de la capacidad productiva de largo plazo de México. Evidentemente que lo anterior ha tenido un efecto sobre la creación de empleo formal.

Con la aprobación de la reforma hacendaria, se dio un nuevo paso para intentar fortalecer las finanzas públicas del gobierno federal, así su capacidad de gasto. Durante el 2014 la mayor recaudación, junto con el incremento de la deuda pública, se tradujo en la elevación del gasto total, sin embargo en el mismo periodo la economía solamente creció en 2%. Parte del problema se encuentra en el incipiente crecimiento de la inversión privada registrada, particularmente en la parte nacional avocada al mercado interno (gráfica 4).

Un segundo hecho adverso es que la tendencia negativa de la inversión pública acumula 5 años: aún con los presupuestos históricos destinados a la construcción de infraestructura y para la adquisición de maquinaria y equipo la tendencia de la inversión pública se sigue debilitando. Por tanto es evidente que la empresa privada sigue siendo el pilar de la economía en materia de inversión, ello a pesar de las medidas fiscales que le han afectado.

**Gráfica 4**  
**Inversión pública. Tendencia (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Vale la pena volver a enfatizar que lo anterior representa una profunda contradicción entre el espíritu ideológico del modelo económico (el *laissez faire*, la libre competencia y la falta de intervención del Estado) y la realidad económica: no puede pensarse en modelos de mercado poco competitivos e ineficientes, eso es equiparable al suicidio económico y financiero.

La tendencia a la baja de la inversión pública, el hecho de que el aumento del valor agregado del gasto público sea marginal y que el sector privado genere el 80% del valor agregado nacional lleva a revisar los factores que limitan la capacidad productiva de las Unidades Económicas en México. El cuadro 3 presenta una realidad innegable, la producción bruta por personal ocupado coloca a las grandes empresas como el principal motor de la economía, siendo congruente con el valor agregado por persona generado en el país. Parte de la explicación radica en el hecho de que los activos fijos por persona y por Unidad Económica se concentran en las grandes empresas, son las que cuentan con la mayor y mejor infraestructura así como con la maquinaria y equipo más moderno.

**Cuadro 3**  
**Unidades económicas por personal ocupado**  
**Censo Económico del INEGI (2009)**

Personas ocupadas	Produc. bruta personal ocupado /*	Activos por		Unidad Económica**	Unidad Económica
		Valor agregado*/	Activos fijos*/		
0-10	108.86	57.54	74.75	177.87	2.38
11-50	321.68	151.49	155.79	3,198.28	20.53
51-100	476.48	201.99	206.52	14,523.91	70.33
101-250	680.92	292.83	281.37	44,132.65	156.85
251-500	845.95	330.29	354.58	122,042.11	344.19
501-1000	949.95	396.50	547.57	381,838.01	697.33
+ 1001	1,766.45	856.22	1,043.07	2,467,924.08	2,366.02
<b>Nacional</b>	<b>546.73</b>	<b>251.06</b>	<b>294.64</b>	<b>1,591.61</b>	<b>5.40</b>

\*Miles de pesos por persona.

\*\*Miles de pesos por unidad económica.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En este punto es importante enfatizar que ello no necesariamente implica que lo descrito sea producto de una conducta anticompetitiva de las grandes empresas, parte de ello se debe a una gestión administrativa, financiera y de innovación tecnológica que les ha permitido destacarse en su sector económico. De igual forma lo anterior tiene para de su explicación en la génesis de los pequeños negocios en México. Producto de las recurrentes crisis económicas, la aparición de micronegocios se dio como fruto de la búsqueda de alternativas al desempleo y las bajas remuneraciones que desde la década de los años ochenta han prevalecido en el mercado laboral. La economía informal captó muchos de estos nuevos negocios de baja productividad particularmente en actividades económicas que proporcionan recursos a sus propietarios pero que son de bajo valor agregado.

El mejor ejemplo de lo anterior lo presenta el comercio al por menor: de acuerdo al Censo Económico del INEGI (2009) concentraba el 47% de las 3.7 millones de Unidades Económicas existentes en el país y da ocupación al 25% del personal total. Sin embargo la magnitud de su actividad económica contrasta con la baja eficacia e informalidad de su actividad: 46% de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados pertenecen a este sector, y además

únicamente genera el 5% de la producción bruta y el 7% del valor agregado total. En términos de remuneraciones paga el 7.7% del total nacional.

Como puede apreciarse la remuneración por persona ocupada es muy baja, su baja producción inhibe su capacidad de pagar mejor. La situación es aún más dramática cuando se analiza el segmento de Unidades Económicas que emplea 0 y 2 personas: 1.26 millones (34 % del total nacional) que da ocupación al 9.3% de personas en México pero que representa únicamente el 0.78% de la producción bruta nacional y paga el 0.56% de las remuneraciones totales. Si a ello se agrega el hecho de que concentra al 27.8% de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados, puede entenderse el grado de precarización y baja productividad de este tipo de actividad económica.

Un caso contrastante es el de las Unidades Económicas del sector de las manufacturas: emplea al 23.2% del total pero paga el 33.6% de las remuneraciones a nivel nacional. Ello radica en que genera el 44% de la producción bruta y el 29.3% del valor agregado contabilizados por el Censo Económico (INEGI, 2009). Además el empleo que genera tiene una menor incidencia en el problema de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados: a pesar de que genera una ocupación similar al del comercio al por menor su incidencia es del 12% del total nacional, menos de la tercera parte que el caso del comercio.

Evidentemente que parte de ellos es por la diferencia en la cantidad de activos fijos: la manufactura tiene el 26.8% del total en tanto que el comercio al por menor solamente el 6.7%. Dado que las manufacturas tienen mayor maquinaria y equipo, así como una infraestructura altamente especializada, tienen una productividad mayor, lo cual les permite pagar mejor, tanto a sus empleados como a los inversionistas.

El problema es que durante los últimos años el proceso económico mexicano ha implicado un aumento sustancial del comercio al por menor al mismo tiempo que se presenta un proceso de desindustrialización.

### III. ¿Cómo alcanzar un crecimiento económico rápido y sostenible?

La pregunta es uno de los tópicos que mayor atención ha recibido en los últimos años por parte de las investigaciones teóricas y empíricas en economía. La relevancia de la productividad radica en que es una de las herramientas más importantes para contribuir a la obtención de excedentes en un sistema económico (Bhattachali & Bhattachali, 1972) al mismo tiempo que permite mantener una esta-

bilidad en sistema de precios (Clark, 1982; Khan, & Sehadji, 2001 & Papapetrou, 2001). En este sentido la identificación de los factores que propician el crecimiento de la productividad y la economía se ha convertido en un aspecto ampliamente estudiado por parte de la teoría económica.

En general, se puede citar que el capital,<sup>2</sup> la educación de la mano de obra y el progreso tecnológico son algunos de los elementos que tienen la mayor influencia sobre el crecimiento económico y que los mismos condicionan positivamente la elevación de la productividad que exhibe una economía (Sala-i-Martin, 2000). En este aspecto, un incremento en la inversión contribuirá al aumento en la eficiencia de los factores utilizados en la producción, es decir será determinante para elevar su productividad (Baumol, Batey & Wolf, 1989), (Grossman & Helpman, 1994). De manera particular, la importancia del capital humano sobre el crecimiento económico ha quedado explícito en los trabajos de Mankiw, Romer y Weil (1992) y de Gunnarsson, Mellander y Savvidou (2001) quienes en conjunto permiten establecer que los efectos positivos de la acumulación de capital físico realizados por un país son potenciados por la correspondiente capacitación e inversión del capital humano. De igual manera, el cambio tecnológico abre la posibilidad de profundizar el efecto de la inversión en el sentido de que dicha acumulación de capital no solo corresponde a la reposición del acervo anterior sino que también significa la aplicación de innovaciones y mejoras tecnológicas que contribuirán a elevar el crecimiento económico (Grossman and Helpman, 1994 and Gordon, 2004).

Por otra parte, existe una cantidad creciente de estudios que identifican otros factores que explican la evolución de la productividad y el crecimiento económico. En particular, algunos señalan a la intermediación financiera, la apertura comercial y la inversión extranjera directa como posibles fuentes de productividad (Ethier & Markussenn, 1991; Romer, 1992 Edwards, 1992 & Tirado, 2002). En el caso de la intermediación financiera, Tirado (2000) establece que de manera adicional a las innovaciones y el capital humano la posición que los bancos guarden respecto al riesgo afectará al crecimiento económico. Su argumento en esencia se fundamenta en el hecho de que la aversión al riesgo disminuye la cantidad de créditos que se canalizan a la investigación, situación que afecta negativamente a la economía. En este sentido, un resultado similar surge cuando el sistema bancario no es eficiente debido a que no existe la adecuada transferencia del ahorro hacia los sectores productivos

<sup>2</sup> El cual está directamente relacionado con la inversión que los agentes económicos realizan.



(Beck, Levine, Loayza, 1999). Para el caso de México, el manejo que el Banco de México ha hecho para estabilizar la inflación y las tasas de interés se vuelve indispensable para contribuir a generar un entorno más propicio para la actividad financiera

#### IV. Una lección de la historia

En 1983 Bruce Nussbaum planteaba un escenario poco creíble para la época. Nussbaum describía cómo la hoy desaparecida Unión Soviética había errado el camino al apostar por desarrollar su economía en función de las “industrias pesadas” que estaban ligadas a su infraestructura militar. En palabras de Nussbaum el problema de la economía soviética era que se constituía como “un complejo militar-industrial en vez de contar meramente con un complejo militar como ocurre en Estados Unidos”.

Asociado a ello, existía una crisis de productividad laboral vinculada con los bajos incentivos para la innovación y mejora continua. Con un sistema administrativo grande y “complicado”, se dotó a la burocracia estatal del pleno control sobre la producción mediante la planificación central. Este esquema propició un exitoso resultado en la transformación de un país agrícola a uno industrial, en donde “la producción soviética de hierro y acero, cemento y carbón sobrepasó cuantiosamente a la de Estados Unidos y Europa”. No obstante, el progreso tecnológico también impuso restricciones al poderío soviético, que con una estructura política y económica menos flexible fue incapaz de incorporar exitosamente los cambios tecnológicos requeridos a su modelo productivo, especialmente los concernientes a las necesidades de energéticos e hidrocarburos. Cuando en la década de los 70’s los precios del petróleo se incrementaron de forma histórica, el impacto que ello imputó a todos los países del orbe fue el de buscar nichos tecnológicos alternativos que abarataran la producción mediante procesos y tecnologías más eficientes: microelectrónica, robótica, computación, comunicaciones y bioingeniería, ramas en donde la economía soviética no incurrió de manera significativa y exitosa.

Por el contrario de la experiencia soviética, Nussbaum señaló a las economías japonesa y norteamericana como las principales propulsoras de la utilización de los innovadores procesos tecnológicos en su producción, factor que les hizo más propensos a significarse en las economías puntales de la década de los ochenta y noventa. Si bien es cierto que la economía oriental perdió dinamismo durante la segunda parte de la década de los noventa, también lo es que su rela-

tivo estancamiento fue solventado por la infraestructura, desarrollos científicos y acumulación de riqueza alcanzados en los años previos. En resumen, el país oriental no enfrentó una crisis que colocara en predicamento la viabilidad de su sociedad, situación que sí ocurrió en la Unión Soviética y para casi todo el bloque socialista que dependía de la ella.

En el caso de la economía de los Estados Unidos, es ampliamente conocido que después del letargo de los años ochenta, la década subsiguiente brindó el mayor crecimiento de la posguerra, fundamentalmente por el impulso de los sectores tecnológicos denominados como “nueva economía” y de la arquitectura financiera que le canalizó importantes recursos económicos. Si bien es cierto que la importancia de la nueva economía como sustituto de la economía industrial fue desvirtuada tanto por la excesiva expectativa sobre su papel en el futuro económico del mundo, como por la especulación bursátil que se desató a su alrededor, y que concluyó con el desplome del indicador NASDAQ,<sup>3</sup> el papel que las nuevas tecnologías juegan en su actual entorno productivo es innegable (Gordon, 2004).

Retomando la experiencia japonesa, es importante resaltar algunas situaciones que le hacen relevantes para contrastarlas con el caso de México. Cuando Masahiko Aoki (1990) describe el proceso de innovación y desarrollo que la economía japonesa implementó en la posguerra, acertadamente señala que éste fue el resultado de un esfuerzo de planeación cuidadosamente realizado, aunque matiza que ello no ocurrió necesaria y enteramente desde el Estado. En primera instancia, la evidencia citada por Aoki permite establecer que la economía japonesa destinó una creciente cantidad de recursos financieros al esfuerzo de investigación. De igual importancia es resaltar el hecho de que la mayor parte de los recursos provino del sector privado. En base a lo anterior, se puede entender que el dinamismo fue impulsado por las prioridades productivas y competitivas que desde la empresa nacional japonesa se estaban vislumbrando. Adicionalmente, el alcance de sus objetivos se tradujo en un importante aumento tanto del capital humano dedicado a la investigación, como de las nuevas patentes que en Japón y Estados Unidos solicitaron las empresas niponas.<sup>4</sup> Además, si bien es cierto que las grandes corporaciones han generado el mayor empuje innovador, también lo es que existen pequeñas empresas con una fuerte orientación hacia los nuevos desarrollos tecnológicos.

<sup>3</sup> Indicador bursátil asociado a las empresas tecnológicas.

<sup>4</sup> Como después citaremos en el capítulo final ese es precisamente uno de los rubros en donde puede apreciarse uno de los mayores fracasos del modelo mexicano.

Difícil es no hacer un alto para, de manera muy breve, comentar algunas divergencias que dicha experiencia tiene con el caso nacional: en México el sector empresarial no se ha comprometido con la necesidad de mejorar los procesos productivos en base a la innovación tecnológica propia, la mayor parte se concentra en las manufacturas. Además, la inversión en maquinaria y equipo importado exhibe una evolución mucho más robusta, aunque también más volátil, que la inversión en maquinaria y equipo nacional, hecho que tiene un impacto negativo sobre el desarrollo innovador de la economía mexicana.

En cuanto a los centros de investigación e investigadores mexicanos, parece que la visión de la superestructura gubernamental y empresarial no los contempla como parte esencial de su estrategia. En los hechos es claro que existe un enorme rezago en la creación y el apoyo sistemático de los mismos. El 30 de agosto de 2005, el entonces director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología reconocía la dificultad para alcanzar el objetivo de una inversión equivalente al 4%, como proporción del PIB, en investigación (La Jornada, 30-08-2005). Al mismo tiempo, este funcionario hacía patente que la inversión realizada era insuficiente para solventar las necesidades del país.

En este sentido en 2011 la Organización Mundial de Comercio reportó:

- 11,285 patentes fueron otorgadas en México, pero menos del 2% fueron obtenidas por residentes. En China la proporción de residente que patentan fue de 65%, para Corea del Sur de 76% y en Estados Unidos 48%.
- La generación de patentes fue superior en dichos países mismos: China 172 mil, Corea 94 mil y Estados Unidos 224 mil.

En ese tenor, tampoco puede obviarse que mientras en Japón parte de las pequeñas empresas se ha dedicado de manera consistente a la innovación tecnológica, en México el proceso de la micro-empresa se ha enfocado a los servicios. El propio nombre de “changarros” que se les adjudicó durante la administración pública del periodo 2000-2006, muestra el peso que rige su destino: bajo valor agregado, escasa productividad y nulo encadenamiento productivo. En general, aún dentro de la propia concepción oficial, la función de dichas Unidades Económicas es la de asegurar un empleo e ingreso que permita la supervivencia de la población que labora bajo este prototipo de empresa. ¿Cuál es el problema? Según la asociación civil Experiencia Tecnológica para la Competitividad “la mayor parte de las empresas pequeñas y medianas se encuentran en pobreza tecnológica”.

Esta afirmación es más patente para el modelo de empresas bajo el dominio de la economía informal; son negocios que no podrán aspirar a consolidarse

en materia de innovación y desarrollo tecnológico, y que luego puedan compartir con otras empresas mediante encadenamientos productivos.

Por tanto, y desde una perspectiva global, parece oportuno resaltar que lo realizado por la economía japonesa cumple con los requisitos que desde las diversas teorías del crecimiento se proclaman: acumulación de capital físico y humano como motor de la producción. Sin embargo, no sería totalmente correcto pensar que el éxito del país oriental recae en la aplicación lineal de los requisitos teóricamente planteados por dichos esquemas. Aoki señala oportunamente que la cultura del país oriental ha tenido relevancia sobre la manera en que se abordó el proceso de innovación y desarrollo. Dado que Japón apostó por la electrónica, y las manufacturas relacionadas con esta industria, la implementación de centros de investigación enfocados tanto a la innovación de productos, así como al propio seguimiento del proceso productivo, enfocado al objetivo de lograr una optimización continua, llevaron a que prácticamente todas las etapas de elaboración trajeran consigo un mayor valor agregado. La conjunción de todo ello impactó en el mejoramiento de la calidad, el abatimiento de costos y en la propia reingeniería del proceso. En todo ello la participación activa de los empleados e investigadores permitió que existiese una retroalimentación directa entre las distintas esferas de la producción, siendo fundamental la planeación e intención empresarial por mantener un papel activo como generadoras de valor agregado, con el último fin de que ésta se convirtiera en su principal herramienta de competitividad.

Finalmente, Aoki señala que el papel del gobierno y la burocracia japonesa ha sido colocado bajo diversos puntos de vista, algunos de ellos extremos. Primeramente, se le ha posicionado como el principal planificador de una política económica que protege y promueve a la industria de una forma sistematizada. Bajo este esquema, el Estado sería el factor esencial tanto del éxito en la economía, como del proceso de innovación japonés implícito a ello. No obstante, también existe otro punto de vista, que si bien tiene presente la relevancia de un gobierno ordenado y visionario, trata de ponderar su actuación a través de la existencia previa de una sólida iniciativa privada, la cual ejerce presión mediante los distintos mecanismos de cabildeo y medios de información con los que cuenta.

En su propuesta, Aoki sugiere una explicación alternativa: recurre a un marco analítico que contempla ambos puntos de vista. De acuerdo a su investigación, existen aspectos empíricos bajo los cuales se puede constatar la validez parcial de cada una de las propuestas previas. Bajo esta perspectiva es que, en última instancia, parece hallarse una interesante lección para el caso mexicano: si se desea que el sector privado sea el generador fundamental de crecimiento económico, el Estado debe contemplar la necesidad de propiciar un entorno fiscal, legal,

económico, financiero, político y social adecuado para ello. No obstante, aún bajo dicho esquema, el gobierno debe mantenerse como un participante activo y garante de que la actividad económica, de innovación y desarrollo alcancen los objetivos planteados, especialmente cuando existe la idea de realizar cambios estructurales como los acontecidos en las décadas pasadas y aquéllos que se desean instrumentar. Adicionalmente, debe tenerse claro que estas modificaciones deben enfrentar nuevas coyunturas, primordialmente generadas por la competencia que actualmente existe por los mercados internacionales y domésticos.

## V. La productividad en México

En el caso de México la evolución de la productividad ha seguido un patrón heterogéneo a lo largo de las últimas décadas. A nivel sectorial, Hernández Laos (1993 y 1999) estimó que entre 1970 y 1989 existía una dinámica diferenciada en la evolución de la productividad total de los factores de los sectores productivos, siendo la manufactura, el sector eléctrico y el sistema financiero, los que en términos relativos exhibían los mejores resultados. En general Hernández Laos (1993) remarca que dicho comportamiento fue económicamente insatisfactorio, especialmente en el periodo que comprende los años de 1982-1983 cuando se precipitó la llamada crisis de la deuda externa mexicana. De manera adicional vaticinaba que el aumento en la productividad exhibido por algunos sectores durante la segunda parte de la década de los ochenta fue limitado al no existir un incremento en el acervo de capital, algo que solo fue superado hasta después de la crisis de 1995. Los resultados para la productividad del trabajo en manufacturas refuerzan el argumento previo: durante la primera parte de la década de los noventa los incrementos fueron pequeños (Katz, 2001) y solo comenzaron a crecer durante la segunda parte de la década.

Los incrementos de inversión se dieron en la parte de maquinaria y equipo, especialmente en la importada y se encontraban fuertemente relacionados con la industria manufacturera de exportación, sector económico altamente favorecido por el proceso de apertura comercial instrumentado desde los años ochenta y que se aceleró con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). (De la Cruz y Núñez, 2005).

Sin embargo, el proceso citado no implicó una mejora en la productividad de toda la economía; Alarcón y Zepeda (2004) establecieron que a pesar de los cambios económicos realizados en los pasados veinte años la economía mexicana seguía presentando una amplia diversidad en la productividad del trabajo de los

diversos sectores que le constituyen y en donde las actividades más favorecidas fueron aquellas vinculadas con la exportación manufacturera, principalmente las relacionadas con la demanda que surge en el mercado de Estados Unidos. Además debe matizarse que las mayores ganancias de productividad se dieron durante las primeras etapas de la liberalización (Álvarez and Robertson, 2004).

Por tanto, para el caso de México puede establecerse que uno de los sectores más favorecidos con los cambios estructurales implementados desde la década de los años ochenta ha sido el de la manufactura, cuya productividad laboral y productividad total de los factores se incrementaron a partir de 1984 (Brown y Domínguez, 1999). En general, los resultados de las empresas exportadoras manufactureras son las que más se han beneficiado de la apertura comercial al incrementar su productividad (López-Córdova, 2003) y aumentar su grado de convergencia con su contraparte en Estados Unidos, justo en el sentido que teóricamente establece el modelo de Solow (1956) para países con distintos niveles de acumulación de capital. En este aspecto ocurrió lo estimado por Baumol (1986) y Baumol y Wolf (1988): una convergencia en la productividad total de los factores entre los sectores exportadores manufactureros mexicanos con su contraparte comercial en Estados Unidos (Blomstrom and Wolf, 1989. Easterly, Fiess & Lederman, 2003).

Dicha situación fue propiciada tanto por la alta influencia que la tecnología de Estados Unidos y Canadá tienen sobre los sectores productivos de México (Schiff and Wang, 2002) como por el aprendizaje que el proceso exportador representó para este tipo de empresas (Clerides, Lach and Tybout, 1998).

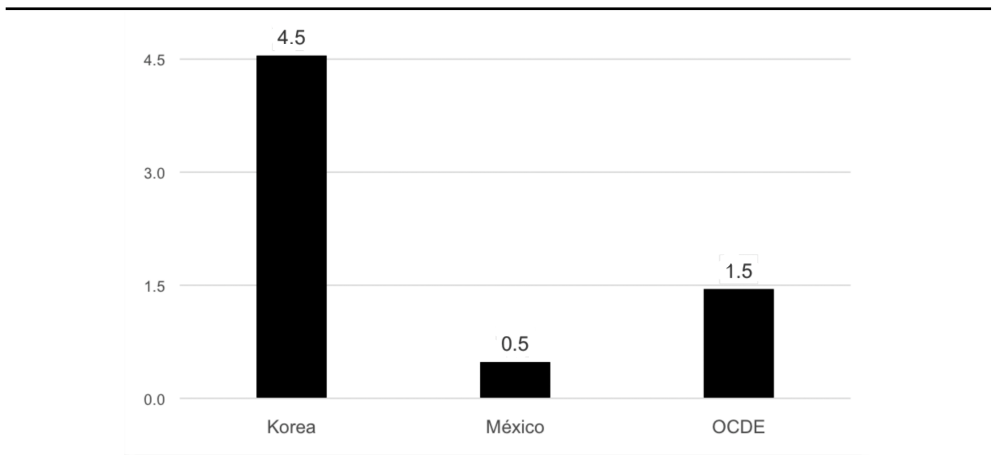
No obstante lo anterior, debe resaltarse que si bien existen sectores económicos con un mejoramiento en la productividad laboral y en la productividad total de los factores, ello no es generalizable para toda la economía. La generación de empleo en los años posteriores a las crisis de 1980 y 1995 se concentró en segmentos de poca productividad laboral y bajas remuneraciones salariales, gran parte de ellos vinculados a la economía informal (Hernández Laos, Garro y Llamas, 2000), un hecho que compromete la productividad y vuelve imprescindible la implementación de medidas de política económica encaminadas a superar dicha tendencia.

Gran parte del problema radica en que no se ha logrado aprovechar el beneficio de la inversión en nueva maquinaria y equipo para toda la cadena productiva nacional. Desde un punto de vista teórico De Long y Summers (1991, 1993) han mostrado la relación positiva entre el crecimiento económico y la inversión en maquinaria y equipo. Bajo dicho marco analítico el modesto patrón de inversión explicaría el por qué México ha fallado en alcanzar un mayor crecimiento económico.

La información estadística de productividad, medida mediante el Producto Interno Bruto (PIB) por hora trabajada ha presentado un desempeño insatisfactorio. Así, por ejemplo, entre 1960 y 2005 la productividad de China se incrementó en 219%, respecto a la registrada en Estados Unidos, en tanto que Corea lo hizo en 40%, en contrasentido México contabilizó un retroceso de (-) 31%, similar a lo observado en países como Argelia, Uganda, Kenia y Argentina, de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De igual manera, si se consideran los datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), entre 1992 y 2012 el crecimiento promedio de la productividad de Corea del Sur fue de 4.5%, en el caso de México solamente de 0.5% y el promedio de la OCDE de 1.5 por ciento.

**Gráfica 5**  
**Crecimiento promedio anual de la productividad**  
**1992 - 2012 (%)**



Fuente: OCDE.

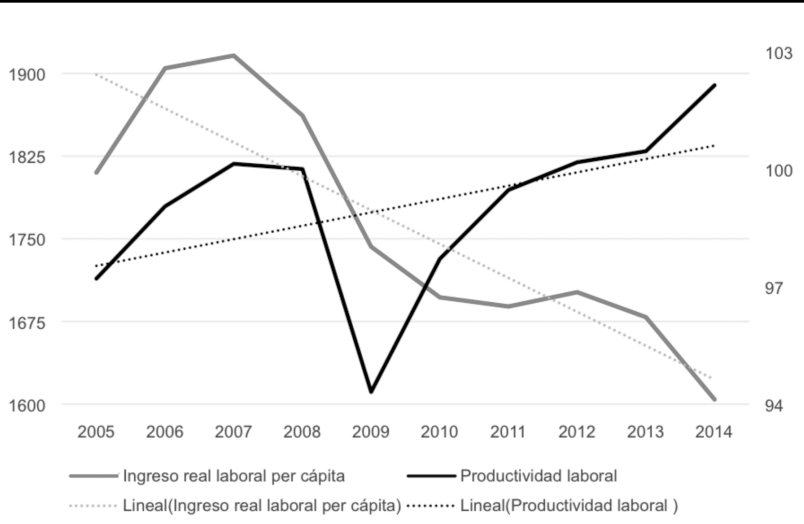
\* Promedio solo del periodo 2001-2012, por disponibilidad de información.

Al realizar el análisis sobre el índice global de productividad laboral específicamente, un elemento adicional es que la ausencia de crecimiento económico tiene como contexto también el hecho de que los ingresos de los trabajadores mexicanos crezcan de una manera mucho más lenta o incluso reduzcan en mayor proporción que la productividad laboral.

En este sentido, se ha dado una mayor precariedad en el ingreso de los trabajadores, lo cual implica la Reforma Laboral aprobada en 2012 no tenga resultados esperados. En primera instancia, por la escasa incidencia en productividad laboral mediante los incrementos marginales que han existido en la misma desde su aprobación: 0.3% y 1.7% durante 2013 y 2014, respectivamente. Además porque, si bien no es un incremento significativo, éste es un avance positivo, no se tiene una incidencia directa sobre los ingresos de los trabajadores mexicanos, el efecto es contrario, estos fueron inferiores en (-) 1.3% y (-) 4.5%, durante los mismos periodos. Además, entre 2010 y 2014 existió un incremento promedio en productividad del 1.6%, lo cual es insuficiente y ha limitado el crecimiento de la economía, no obstante durante el mismo periodo el ingreso laboral real promedio per cápita por el contrario disminuyó en la misma proporción.

De esta forma, los datos demuestran que la variación anual al ingreso real de los trabajadores se ha dado por debajo del crecimiento de la productividad laboral en la mayor parte de los casos. Así también, al observar la línea de tendencia de ambas variables, su dirección es opuesta.

**Gráfica 6**  
**Índice global de productividad laboral vs. ingreso laboral per cápita**

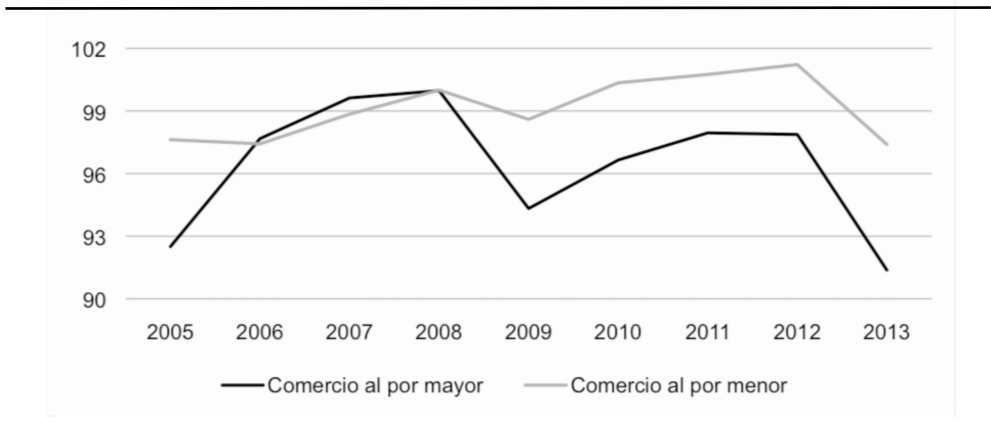


Fuente: INEGI y CONEVAL



La evaluación de los resultados de los índices de productividad laboral por sectores, muestra un importante retroceso, en particular en el sector de comercio al por menor y de comercio al por mayor, donde sus índices se ubican a la baja desde 2012 e incluso en niveles inferiores a los generados durante la crisis de 2009. En contrasentido, los sectores de construcción y manufacturas presentan índices con tendencia al alza, aunque la actividad manufacturera reportó un dato inferior en el 2013 al alcanzado durante el periodo anterior.

**Gráfica 7**  
**Índices de productividad laboral**



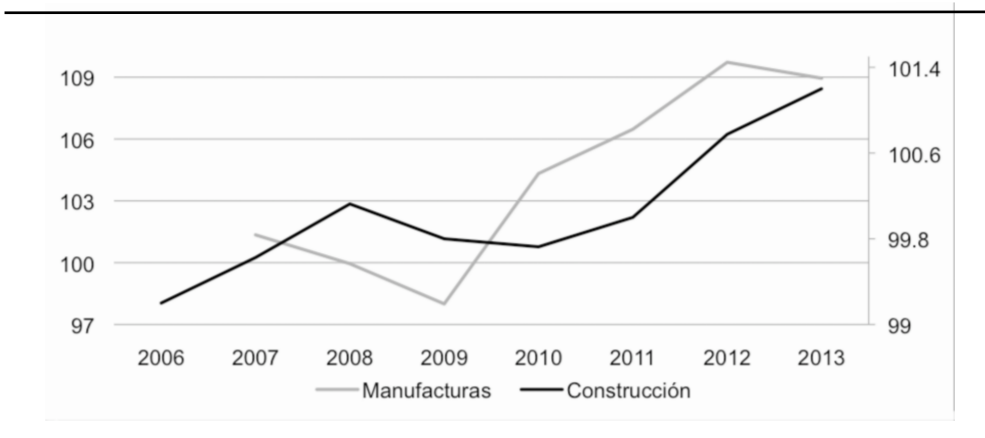
Fuente: INEGI.

En este sentido, si bien lo anterior indica que los avances han sido poco significativos durante las últimas décadas, un aspecto que debe reconocerse en el país es que si bien la productividad representa un problema para el conjunto de la economía, la realidad es distinta para empresas de diferentes tamaños y sectores, considerando la parte laboral. Por lo que la escasa productividad no es generalizada y existe una polarización marcada, ya que la menor productividad se concentra en empresas micro y de bajo valor agregado.

En este sentido, de acuerdo al censo económico 2009, las empresas que presentan el menor grado de productividad laboral (medido como producción bruta total entre personal ocupado total) son aquellas conocidas como microempresas, es decir las

que poseen entre 0 y 10 trabajadores. Esta situación es delicada, particularmente porque este tipo de empresas representa el 95.7% del total de empresas en el país y además proporcionan el 40.4% del personal ocupado, aunque justamente su escasa productividad solo le permite aportar con el 6.5% de la producción bruta total. Por ello, y como lo menciona el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), los bajos niveles de productividad agregados de América Latina pueden ser explicados por la mayoría de empresas pequeñas, por lo que contrario a otras regiones del mundo, la gran cantidad de microempresas debe ser visto como un elemento que no contribuye con la productividad y con ello el crecimiento económico. Para el caso concreto de México, se debe hacer el especial énfasis en que no solo se trata por el tamaño de empresa en sí, también es un factor fundamental el sector en el cual se desempeñan las mismas y con ello el valor agregado que pueden generar.

**Gráfica 8**  
**Índices de productividad laboral**

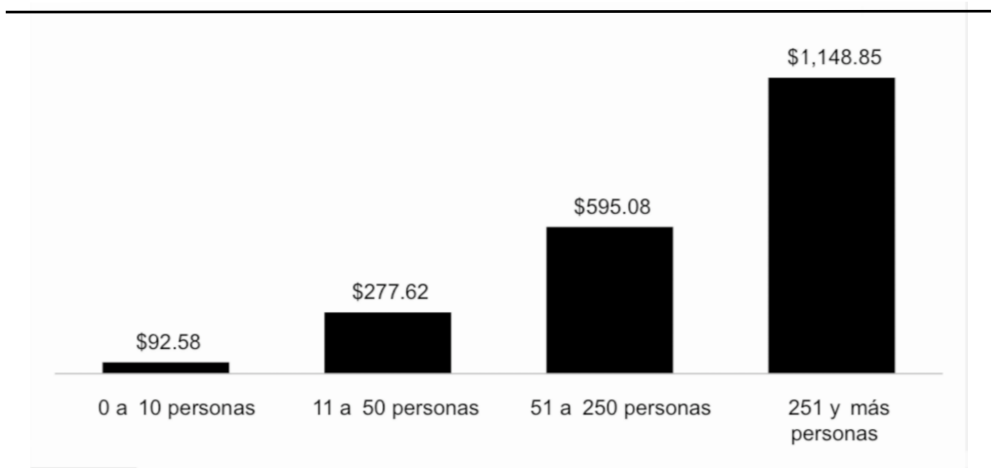


Fuente: INEGI.

De igual manera, a nivel sectorial, la mayor proporción de empresas del país se concentra en el sector del comercio al por menor, el cual además genera el 25% de la ocupación total, no obstante solo genera el 5.5% de la producción bruta total, lo cual lo ubica en el penúltimo lugar de productividad laboral, solo superando al sector de la agricultura.

En el opuesto se tiene que las empresas que presentan la mayor productividad laboral son las consideradas como grandes, aquellas con más de 250 empleados. Éstas, pese a que tan solo representan el 0.2% de la cantidad de empresas totales, al mismo tiempo contribuyen con el 74% de la producción total y el 35.4% del personal ocupado, por lo que la eficiencia en el uso de sus recursos demuestra un nivel de productividad superior.

**Gráfica 9**  
**Producción bruta por trabajador según tamaño de empresa**  
**y estrato de el personal ocupado (miles de pesos)**



Fuente: Censo 2009, INEGI.

Por sectores más segmentados, los más productivos laboralmente corresponden a servicios financieros y de seguros, servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, construcción, servicios profesionales, científicos y técnicos, industrias manufactureras, comercio al por mayor y minería. De los cuales, en cuanto a producción y empleo, manufacturas es el de mayor relevancia, ya que genera el 45% de la producción total y el 24% del empleo, cuyos resultados son alcanzados con tan solo el 12% de las empresas totales.

Derivado de lo anterior, en realidad el problema de productividad tiene entre otros factores: la estructura organizacional de su economía por empresas.

No debe dejarse de lado el hecho de que más de 13 millones de los ocupados son informales y que, como ya se mencionó la mayor parte de las empresas (95%) son micro, lo cual implica que se tengan restricciones como acceso al crédito, limitando su capacidad de crecimiento e innovación que le permita incrementar su productividad. Lo cual se suma a la naturaleza que tengan este tipo de empresas y a la calidad de empleo que puedan generar.

En este contexto, un elemento fundamental a evaluar es el mercado laboral. El estado de la productividad laboral en México es un reflejo de su ambiente de trabajo. La precarización del mismo es un componente que ha sido un lastre para la economía durante los últimos 30 años, donde además de que ha existido en retroceso en cuanto a las condiciones en las que se realizan las labores, en términos de seguridad social, contratos por escrito y remuneraciones, también se ha deteriorado el ingreso real de los trabajadores.

Desde la crisis de 2009, no ha sido posible alcanzar nuevamente los niveles previos de desocupación, ésta se ha ubicado por encima, representando en promedio 2.5 millones de personas que se encuentran en esta situación. Esta cifra de desocupados es alcanzada gracias a que también se consideran las personas que laboran en la informalidad,<sup>5</sup> en donde se ubicaron durante 2013 más de 13 millones de personas. En este sentido, el mercado laboral además presenta condiciones de precariedad en aquella población que se encuentra ocupada. Para el primer 2014 se tuvo una cifra 4.1 millones de personas con subocupación,<sup>6</sup> 3.6 millones de ocupados que no reciben ingreso, 6.5 millones que cuando mucho perciben un salario mínimo, 12 millones que ganan entre uno y dos salarios mínimos, otros 31 millones que cuentan con ocupación pero que no tienen acceso a la seguridad social y 15.4 millones que no tienen contrato por escrito.

De esta manera, el escaso avance en productividad se encuentra aunado a que durante los últimos años ha persistido la situación de precariedad en la que se encuentra inmersa la población ocupada.

Por lo que el actual modelo económico, que ha generado las relaciones de producción y la estructura de la economía del país, refleja la realidad de su so-

<sup>5</sup> Ocupación en el Sector Informal: Se refiere a todas las personas que trabajan para unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa, de modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que por lo mismo tiende a concretarse en una muy pequeña escala de operación (INEGI).

<sup>6</sup> Subocupación: Personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite (INEGI).

ciudad: un país con más de la mitad de su población en una situación de pobreza y que no ha sido capaz de generar un crecimiento vigoroso y sostenido que permita la generación de empleos de calidad y suficiente para los requerimientos del país, mediante el incremento de la productividad, ya que esto implica generar esquemas de producción más eficientes en el empleo de los recursos.

## VI. Propuestas y desafíos sobre la productividad

En las condiciones presentadas, de los desafíos con respecto a la economía mexicana y en particular en relación a la productividad, es positiva la estrategia del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto: generar nuevas capacidades productivas en un entorno de mayor equidad social. Vistos de una manera integral, los programas del actual gobierno en turno: la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el Programa para Democratizar la Productividad, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Desarrollo Innovador y las reformas estructurales planteadas buscan establecer el cimiento de un mayor crecimiento económico basado en la productividad y con ello lograr mejores niveles de bienestar para los mexicanos.

En este sentido, la lógica económica de una estrategia de crecimiento basada en la productividad puede generar el marco de progreso económico y social que no se alcanzó en las décadas previas. No se puede olvidar que; “El desarrollo productivo es la fuerza motriz de la aplicación de nuevas tecnologías a la producción y la fuente y el agente más importante de la innovación tecnológica; crea nuevas aptitudes y actitudes ante el trabajo, cataliza el cambio institucional y genera capacidades empresariales modernas”, como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) lo ha mencionado.

Bajo dicha perspectiva es evidente que el desarrollo productivo propicia el bienestar de la población, la historia económica del mundo se ha encargado de demostrar que los países más avanzados han pasado por intensivas etapas de industrialización, las cuales han potenciado su crecimiento económico y social.

Además, la promoción del desarrollo productivo se encuentra alineada con el marco institucional del país, específicamente con lo planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo Tercero de la Carta Magna se conceptualiza a “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Por tanto generar una política económica de fomento al desarrollo productivo es labor fundamental del Estado Mexicano, tal y como se establece en los ar-

títulos 25 y 26 de la Constitución. De manera particular el primero de ellos enfatiza que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

Para ello la Constitución contiene aspectos estratégicos a desarrollar para impulsar el mejoramiento del sistema productivo y social de México: competitividad, crecimiento económico, distribución justa del ingreso, pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Adicionalmente establece de manera clara que “el Estado planeará conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional”, disponiendo para ello un marco integral de amplia participación ciudadana: “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”. Teniendo como uno de los objetivos centrales “impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”, para lo cual se apoyará tanto a empresas del sector social como del privado, todo “bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad”.

La lógica de las reformas estructurales y de los diversos programas planteados por el poder Ejecutivo va en el sentido correcto de ponderar a la productividad como mecanismo para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social. Sin embargo no puede obviarse que varios de los desequilibrios a solucionar requieren de una amplia participación de la sociedad, la cual se debe dar bajo esquemas apropiados a los momentos de cambio que se viven en el entorno nacional e internacional.

Bajo dicho contexto, y con el fin de fortalecer el marco institucional es evidente que se deben plantear políticas públicas y medidas secundarias adicionales que permitan solucionar algunos de los problemas estructurales señalados.

La participación del sector privado es fundamental para que las leyes y reglamentos emanadas del nuevo marco institucional sean consistentes con las necesidades y potencialidades del sector industrial mexicano.

La aplicación de una nueva política de fomento económico para el sector industrial, enfocada al desarrollo sectorial y regional, es una posibilidad que se abrió con la aprobación de la Ley para el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.

La fuerte competencia global, así como los modestos resultados que el país ha obtenido en los últimos lustros, hacen indispensable el avanzar decididamente en la construcción de nuevas propuestas, técnicamente sustentadas en la realidad industrial mexicana.

## VII. Consideraciones finales

Las reformas estructurales tienen como objetivo aumentar la capacidad productiva de la economía mexicana, para ello se ha confiado en que una mayor flexibilidad del mercado laboral podrá favorecer el número de personas con empleo al mismo tiempo que se incrementa la productividad. El desafío no es menor, uno los aspectos pendientes por resolver es el bajo crecimiento de la economía mexicana y con ello el de lograr que los factores que deben acompañarlo funcionen de manera adecuada. La productividad laboral y la productividad total de los factores son dos de los fundamentales para que ello ocurra.

La cuestión de fondo es que para ello se requiere de elevar los niveles de inversión, tanto pública como privada. La acumulación de capital permite no solamente renovar maquinaria, equipo y construcción, también es un elemento fundamental para incorporar el progreso tecnológico a la actividad productiva. En este sentido el desafío no es menor, la inversión requiere de contar con ahorro suficiente, así como de un marco fiscal que genere incentivos para que la misma se realice. En esencia se requiere de políticas coordinadas para incentivar la inversión productiva.

Al mismo tiempo se necesita fortalecer la educación en todos sus niveles, pero es particularmente importante en la parte técnica, media superior y superior, justamente en donde la reforma educativa tiene su mayor pendiente. Vincular a la educación con el desarrollo económico es fundamental, la investigación aplicada debe aterrizar en el aparato productivo nacional, y con ello revertir la debilidad que el país tiene en materia de patentes.

La capacitación laboral también es esencial, para ello se requiere que las empresas y el gobierno hagan realidad lo descrito en la Reforma Laboral, de otra manera será un vacío que impedirá que la productividad avance de manera homogénea en todos los sectores y regiones del país.

La razón de lo anterior radica en que la naturaleza de la empresa en México ya inhibe la llamada "Democratización de la Productividad". Cuando se recuerda que la mayoría de las Unidades Económicas no cuenta con activos fijos suficientes y modernos, así como con una productividad elevada, lo que se infiere es la urgente necesidad de elaborar planes y programas que atiendan sus necesidades particulares pero sin inhibir el desarrollo empresarial de quienes ya cuentan con dichas capacidades productivas.

El gran desafío de México es el de elevar la productividad de todas las empresas pero acelerando significativamente el de las más rezagadas, de las pequeñas y medianas; para ello los encadenamientos productivos pueden ser

parte del mecanismo, vincular a las empresas en México es fundamental para elevar las economías de escala.

De igual manera debe considerarse que ello implica desarrollar sectores productivos de mayor valor agregado, el Comercio al por Menor, sintetiza cómo se puede crear empleo pero de muy bajas remuneraciones, en tanto la manufactura de cómo se puede generar ocupación formal y con mejores condiciones laborales.

Al final de todo se encuentra un objetivo loable, que el aumento de la productividad llegue a la vida diaria de los mexicanos, en forma de mejores salarios y prestaciones. Para ello se requiere un cambio de visión, que en parte ya se encuentra en la estructura de parte de las reformas aprobadas: mejorar el bienestar de la población requiere de mayor productividad, para que lo primero sea sustentable. No obstante esto requiere de reconocer que la heterogeneidad del sistema productivo así como el garantizar que los incrementos en productividad se verán reflejados en los salarios, algo que hasta el momento no ocurre en el país.

### VIII. Bibliografía

- Alarcon D. and Zepeda E. (2004) *Economic Reform or Social Development: The Challenges of a Period of Reform in Latin America: Case Study of Mexico*. Oxford Development Studies, Vol. 23, 59-86.
- Álvarez, R and Robertson, R. (2004). *Exposure to Foreign Markets and Plant Innovation: Evidence from Chile and Mexico*, Journal of International Trade and Economic Development, Vol. 13, 57-87.
- Aoki, M. (1990). *La estructura de la economía japonesa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *La era de la productividad Desarrollo en las américas. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Editora: Carmen Pagés. Fondo de Cultura Económica.
- Baumol, W. (1986). *Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show*, American Economic Review, Vol. 78, 1155-9.
- \_\_\_\_\_ and Wolf E. (1988). *Productivity Growth, Convergence and Welfare: Reply*, American Economic Review, Vol. 78, 1072-85.
- \_\_\_\_\_ W., Batey, S. and Wolff, E. (1989). *Productivity and American Leadership: The Long View*, Cambridge: MIT press.
- Beck, T., R. Levine and N. Loayza (1999). *Finance and the Sources of Growth*, World Bank.
- Bhattachali, B. and G. Bhattachali (1972). *Productivity and Economic Development*, Asian Productivity .



- Bolstrom M. and Wolff, E. (1989). *Multinational corporations and Productivity Convergence in Mexico*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 3141.
- Brown, F. and Domínguez, L. (1999). *Dinámica de la productividad manufacturera* in F. Brown and L. Domínguez, *Productividad: desafío de la industria mexicana*. México Universidad Nacional Autónoma de México and Editorial Jus, México.
- Clark, K. (1982). *Inflation and the productivity decline*, American Economic Review, Papers and Proceedings, vol.72, 149-54.
- Clerides, S., Saul L. and Tybout J. (1998). *Is Learning by Exporting Important? Micro-Dynamics Evidence from Colombia, Mexico and Morocco*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 113, 903-47.
- De la Cruz, J. and J. Núñez (2005). *Internacional Trade, Economic Growth and Foreign Direct Investment: Some Causality Aspects*, Presented in BALAS 2005 annual conference.
- Easterly, W., Fiess N., and Lederman D. (2003). *NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time*. Economía, Fall, 2-53.
- Edwards, S. (1993), *Openness, Trade Liberalization and Economic Performance in Developing Countries*, NBER Working Paper 2908.
- Ethier, W and J. Markussenn (1991). *Multinational Firms, Technology Diffusion and Trade*, NBER Working Paper 3825.
- Gordon, R. (2004). *Productivity Growth, Inflation and Unemployment*, Cambridge: University Press, Cambridge.
- Grossman, G. and Helpman, E. (1994), *Endogenous Innovation in the Theory of Growth*, The Journal of Economic Perspectives, Vol.8, 23-44.
- Gunnarson, G., E. Mellander and E. Savvidou (2001). *“Is Human Capital the Key to the IT Productivity Paradox?”*, The Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 551.
- Hernández Laos E. (1993). *Evolución de la productividad total de los factores en la economía Mexicana (1970-1989)”*, Cuadernos del Trabajo, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, No. 1.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Diferenciales de productividad entre México , Canadá y Estados Unidos* in F. Brown and L. Domínguez, *Productividad: desafío de la industria mexicana*. México, Universidad Nacional Autónoma de México and Editorial Jus, México.
- Hernández Laos, E., Garro, N. and Llamas, I. (2000). *Productividad y Mercado de trabajo en México*, Plaza y Valdés, México D.F.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Económico 2009*. Recuperado el 25 de junio de 2014, de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

- Khan, M. and A. Senhadji (2001). *Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth*, IMF Staff papers, Vol. 48, 1-21.
- Lopez-Cordova, E. (2003). *NAFTA and Manufacturing Productivity in México*, Economía, Fall, 55-98.
- Mankiw, N., D. Romer and D. Weil (1992). *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, 407-438.
- Mendoza, E. and Díaz-Bautista, A. (2003). *Labor Productivity Growth in the Maquiladora Industry: a Convergence Analysis* Momento Económico, No. 129-130, 96-113.
- Nussbaum, B. (1983). *El Mundo tras la era del petróleo*. Editorial Planeta.
- Papapetrou, E. (2001). *Bivariate and Multivariate Tests of Inflation – Productivity Granger-Temporal Causal Relationship: Evidence from Greece*, Journal of Economic Studies, Vol. 28, 213-226.
- Romer, P. (1992). *Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas*. World Bank Annual Conference on Economic Development, Washington D.C., World Bank.
- Sala-i-Martin X. (2000). *Apuntes de Crecimiento Económico*, Antoni Bosch editor, Barcelona.
- Shiff, M. y Wang, Y. (2003). *NAFTA, Technology Diffusion and Productivity in Mexico*, Cuadernos de Economía, Vol. 40, 469-476.
- Solow, R (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, the Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, No. 1, 65-94.
- Tirado, R. (2000). *Crecimiento con cambio tecnológico endógeno, bancos y dinero. El caso de una economía con firmas innovadoras*, Estudios Económicos, Vol. 15, 91-116.

*Jorge Witker*\*

---

## **Del ocaso del Derecho Económico a los Derechos Sociales (DESC) en el contexto de un modelo económico cuestionado (2012 – 2015)**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El Derecho económico III. Los DESC como última alternativa. IV. Naturaleza y tipología de los DESC. V. La exigibilidad de los DESC. VI. Algunos casos de justiciabilidad de los DESC. VII. Consideraciones finales. VIII. Bibliografía.

### **I. Introducción**

Los modelos económicos neoliberales plantean la tesis del Estado mínimo que deja al mercado las decisiones económicas fundamentales el libre comercio para inversiones, productos y servicios ha detonado crisis económicas recurrentes y los Estados-Nación se han visto impedidos de prever y regular los desajustes estructurales que los poderes fácticos bancario - financiero han provocado los efectos socio económicos han sido la exclusión y desigualdad sociales generalizados la tesis del Estado mínimo desmantela los instrumentos de promoción y regulación de la actividad económica en donde el derecho económico como disciplina instrumental humanista disminuye presencia y efectividad.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Catedrático de la Facultad de Derecho, UNAM.

Los últimos tres años, reiteran las desventajas y falacias que dicho modelo ha ocasionado a la sociedad mexicana cuyos saldos negativos se resumen en cuatro indicadores básicos:

- CEPAL y CENEVAL, registran la pobreza y desigualdad persistente en los últimos 3 años (nota).
- Las exportaciones, calificadas como el nuevo motor de la economía nacional, son superadas por las importaciones (temporales y maquila) que evidencia que se exporta solo mano de obra, no solo en el exiguo valor agregado sino también en la exportación de trabajadores desocupados, vía flujos migratorios, cuyas remesas superan en el año 2014 los propios ingresos petroleros.
- Colorario de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y PEMEX, recortan el presupuesto energético, precisamente en el rubro de refinerías readaptadas o nuevas de lo cual se deriva la condena de hacer de México un importador estructural de gasolinas y petrolíferos.<sup>1</sup>
- Las últimas encuestas realizadas en marzo del 2015 señalan que el 70% de los mexicanos declaran que el modelo económico vigente va por rumbo equivocado y en consecuencia solo es apoyado por menos del 30% de los mexicanos (Ver parametria, Excelsior).

Ante estas carencias de políticas públicas de contenido social surgen los derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) como expresiones de un derecho internacional de los derechos humanos cuya exigibilidad y garantismo, emergen como respuestas indispensables para los sectores excluidos y vulnerables. Un perfil diferente del derecho internacional tradicional, especialmente de derecho público, diseña la presencia de nuevos sujetos legitimados para actuar frente a los Estados cuando estos desconocen y vulneran las dignidades humanas expresadas en los derechos humanos universales, interdependientes e indivisibles. Un aporte de este nuevo derecho internacional es el diseño y construcción del mínimo vital concepto que resume y hace viable y operativo el reconocimiento y exigibilidad de todos los derechos contemplados en los DESC más el derecho al agua y al saneamiento y a un ambiente sano y vivible.

<sup>1</sup> Fuente: Estimaciones CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) 2012. Y CONAPO (Consejo Nacional de Población) con base en el INEGI censo 2010.

Las siguientes reflexiones apuntan a destacar por una parte la precariedad y deterioro del derecho económico interno en los últimos años y por la otra, a visualizar a los DESC como herramientas cualitativas del nuevo derecho internacional de los derechos humanos en un contexto inicial de gobernanza internacional.

## II. El Derecho Económico

Como disciplina instrumental, el derecho económico ha experimentado mutaciones profundas en consistencia con dos instituciones básicas contemporáneas: el Estado y el mercado, que alternativamente han definido los sistemas económicos desde el siglo XIX, y que en el siglo XX alcanzaron logros y fracasos de perfiles mundiales.

En efecto, el derecho económico nace como tal en Alemania en la década de 1920, al calor de las consecuencias de la primera Guerra Mundial, y cuando la llamada “cuestión social” y el naciente socialismo ruso agitaba los descontentos y las reclamaciones laborales. Nace, en consecuencia, ligado a la institución estatal, como una disciplina protectora de los sectores débiles y postergados (Witker, 2008).

En la década de 1930, con el presidente Roosevelt en Estados Unidos y las teorías económicas de John Maynard Keynes, el Estado legitima y sistematiza su presencia en los sistemas económicos, y, antes, las Constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), diseñan una intervención estatal directa y permanente. El derecho económico adquiere objetividad operativa, sin aún establecer las bases conceptuales intersubjetivamente aceptables (Farjat, 1971, pág. 23 y ss.).

La segunda Guerra Mundial y la consolidación de los sistemas democráticos en la Europa de Occidente, plasman economías mixtas y construyen el Estado de bienestar que jurídicamente conocemos como el Estado social de derecho. Alemania, Francia e Italia contribuyen a teorizar y conceptuar un derecho económico vivo que entra a regular un orden público económico que equilibra las garantías y derechos empresariales con garantías y derechos de trabajadores y consumidores, empresas medianas y pequeñas, productoras de bienes y prestadoras de servicios (Cuadra, 1978).

Junto a las economías mixtas de Europa y América, los sistemas socialistas impuestos por la dominación soviética, articulan un derecho a la planificación económica, que se vuelve sinónimo del derecho económico (Checoslovaquia, Polonia y la propia Unión Soviética), y que Cuba, en América, sigue en una imitación lógica de su sistema socialista, junto a Corea del Norte.

En América Latina, el derecho económico se desarrolla en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, lugares en que en diversas épocas logra estatura y presencia curricular en las Facultades y Escuelas de Derecho. El derecho económico en estos lares, sigue la corriente europea, regulando y diseñando economías mixtas contextualizadas en modelos sustitutivos de importaciones.

El Estado empresario en áreas estratégicas (recursos naturales) y servicios públicos completan el universo ontológico del derecho económico de las décadas de 1960 y 1970 en América y el mundo.<sup>2</sup>

Al comenzar la llamada “década perdida” de 1980, la economía americana y mundial, comienza a experimentar signos de crisis y parálisis. La crisis del petróleo y la posterior masiva deuda externa, impactan a las economías desarrolladas y periféricas. El nacimiento de esta nueva era internacional, surge dramáticamente, con las administraciones Thatcher y Reagan, que se adhieren a políticas neoliberales radicales, justo en los momentos en que el muro de Berlín es destruido y la Unión Soviética, desintegrada. El estatismo del socialismo real ha perecido y el “fin de la historia” reivindica al mercado como el único asignador eficiente de empleos, bienes y servicios.

A toda esta serie de cambios de naturaleza política y económica en el mundo, se suma una profunda revolución científica y tecnológica que ha privilegiado el énfasis en las disciplinas biológicas sobre las físicas, produciendo transformaciones fundamentales al interior de todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones inter e intra firmas y los procesos laborales, al igual que las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional.

Asimismo, en el ámbito económico destaca el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, a través de la gran expansión de las corporaciones transnacionales, que han dado origen a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relación, entre Estados, capital nacional y capital financiero internacional (Calva, 1998, pág. 83 y sigs.).

Con dicho proceso de globalización y formas más complejas de intervencionismo económico privado de los mercados, estos fenómenos, originan nuevos problemas como los relativos a las diferentes políticas públicas que afectan la competitividad internacional. Es precisamente, en este escenario, que los sistemas jurídicos adoptan nuevos paradigmas y categorías que rompen con esquemas que hasta ayer parecían incuestionables.

<sup>2</sup> En México, Héctor Cuadra, Eduardo Novoa, Esteban Righi, Rafael Pérez Miranda, Jorge Witker y Rancel Couto inician el trabajo de conceptualización y sistematización del derecho económico que con fundamento constitucional implícito no tenía hasta la década de 1970 un reconocimiento doctrinario ni curricular alguno.

La gradual suplantación del Estado, por el mercado emerge con ocasión del conocido Consenso de Washington a través del cual, los organismos financieros internacionales imponen al mundo un modelo de economía liberal o neoliberal y de mercado en el cual, los Estados, dejan de tener participación y control en las actividades económicas, relegando su presencia a funciones, cuando más de tipo regulatorias (Calva, 1998, pág. 47).

Así, el Estado nacional, como corporación territorial única y como centro irradiador de normas jurídicas con paradigmas como Derecho público; Derecho privado; tribunales jurisdiccionales internos; discriminaciones entre ciudadanos; empresas y productos nacionales vs. Extranjeros; empresas y productos foráneos; inversionistas nacionales vs. Inversionistas extranjeros, periclita; pues dichas categorías bajo la orientación del Consenso de Washington deben ceder ante nuevos conceptos y paradigmas surge un incipiente derecho emergente de la globalización, sustentado en principios como trato nacional, trato de nación más favorecida, transparencia, mecanismos arbitrales de resolución de conflictos y la aplicación de una especie de softlaw que privilegia más la negociación que las sanciones propias del hardlaw o derecho punitivo y sancionador tradicional (Piketty, 2014)

En conclusión, en estos cambios de paradigmas el derecho económico flexibiliza sus funciones y va reduciendo su espacio jurisdiccional a temas específicos consistentes con el predominio del mercado por sobre las políticas públicas; reducción de contenidos circunscritos a derecho de la competencia económica, derecho de los consumidores y el derecho al desarrollo sustentable o medio ambiente, tema éste último, que hoy se actualiza dramáticamente, a la luz del cambio climático que experimenta nuestro planeta.

La crisis del año 2008, estalla en los países desarrollados derivada de la especulación financiera – bancaria (E.E.UU) que exhibe a los Estado – Nación como objetos inerte ante estos poderes facticos afectando a la economía mundial, sin control ni regulación alguna.

Los organismos multilaterales (FMI, BM, OCDE) se muestran incapaces para imponer disciplinas efectivas por lo que se recurre como último recurso al grupo de los 20 (G20), diseñando acuerdos de gobernanza mundial con presencia de diversos actores privados y públicos (Gardels, 2013)

### III. Los DESC como última alternativa

Este proceso de involución del Derecho Económico en la Presente administración, se ha presentado en México a partir de la década de los 90's con la suscrip-

ción del TLCAN y posteriormente con las reformas privatizadoras en implementación que han acentuado la exclusión, desigualdad y pobreza de más de la mitad de la población mexicana.

El estancamiento económico entre 2012 al 2015 (con tasas de crecimiento inferiores al 2% frente a un aumento poblacional de 1.4%) ubica a México como uno de los países de menor crecimiento y escasos índices de desarrollo humano en la región.

Con las reformas Financiera, Energética y de Telecomunicaciones, la actual administración, cerró a nivel Constitucional, la viabilidad del Derecho Económico Nacional, no presentando indicador socioeconómico favorable alguno, sumando a ello una baja dramática de los precios del petróleo (inferior en un 50% a lo programado en el presupuesto para el año 2015) aunando además una depreciación del peso persistente y no prevista, recordando con ello los pasados históricos de los gobiernos priistas.

En este contexto en que el Estado – Nación se ve subordinado a los nuevos mercados monopólicos y oligopólicos bancarios mercantiles, es viable advertir que los derechos sociales (DESC) se nulifican internamente y que la desigualdad y pobreza, extiendan su dominio a vastos sectores de las sociedades, tanto centrales como periféricos.

Así en la actualidad, el derecho económico se transforma en un disciplina de mera regulación, reactivo y no proactivo, como se le conoció originalmente; ante esta carencia institucional, el ámbito de los Derechos Humanos, indivisibles e interdependientes, bajo un nuevo perfil del Derecho Internacional Público, surge como un horizonte en el cual los DESC vinculados al concepto de dignidad de la vida humana, pueden actuar justiciablemente a nivel interno para paliar un tanto la desigualdad y marginalidad de millones de personas.

Como sabemos el DIP regula las relaciones de los Estados entre sí, y de estos con numerosos organismos internacionales en materias que generalmente afectan de manera indirecta o directa a los ciudadanos, no está de más mencionar que las personas jurídicas y humanas son a nueva cuenta sujetos de derecho internacional.

Por estas y otras razones, el Derecho Internacional clásico ha experimentado mutaciones radicales en las que el derecho internacional de los derechos humanos ha sido un detonante estratégico, se trata ahora de proteger dichos derechos desde ámbitos internacionales, para los sujetos particulares. De esta forma, la persona pasa a ser afectada por principios internacionales al igual que las normas de Derecho Interno.

Así se asiste a una nueva dicotomía entre la normativa nacional e internacional, incluso a una sustitución de lo externo por lo interno. Tal problemática,



presenten en el ámbito del Derecho Económico (nacional e internacional) es la preocupación central del proceso que estudia y analiza la gobernanza en la actualidad (Serna de la Garza, 2011)

Por su parte, el derecho internacional de los derechos humanos nace al establecer un número de garantías para los ciudadanos a nivel internacional, producto de acuerdos de diversos Estados, sobre derechos fundamentales que se obligan a respetar y promover a través de tratados vinculantes de diversas materias. Con ello, los mismos tratados de Derechos Humanos, se convierten en fuente de derechos y obligaciones para Estados y ciudadanos, sumándose a las normas internas garantistas de cada país. Se trata de coordinar y propiciar armonía entre las normas nacionales e internacionales, buscando alcanzar un sistema homogéneo de protección para los ciudadanos de los países pertenecientes y suscriptores de tratados regionales o de perfil universal como los derivados del Sistema de Naciones Unidas.

Adicionalmente para el fiel cumplimiento de este tipo de tratados, se han establecido cortes regionales e internacionales (Corte Europea y Corte Interamericana de Derechos Humanos), dotada de jurisdicción que los países se comprometen a acatar al reconocer su competencia para resolver los conflictos entre ciudadanos y los propios Estados.

#### IV. Naturaleza y tipología de los DESC

Los DESC constituyen una respuesta directa a los modelos económicos neoliberales, que desmantelan al Estado de bienestar que podemos sintetizar en los siguientes puntos:

- Reducción del gasto público.
- Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidio (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres).
- Reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas a quienes se consideran altamente negativos, y privatización de empresas paraestatales.
- Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir que deben eliminarse todo tipo de controles a los empresarios (es decir la cada vez menor intervención del Estado en la economía).

- De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios, que no se limiten las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda.
- Desde el ángulo del sector externo, se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior; para ello se hace necesario un gobierno altamente sumiso a la inversión extranjera que les abra las puertas para que éstos hagan lo que quieran en el país, el cual prácticamente se les entrega.
- Por lo anterior, viene a ser necesaria una política cambiaria altamente flexible que permita que entren y salgan libremente los capitales nacionales y extranjeros sin intervención por parte del Estado; es decir, existe la libertad para saquear a un país si en otro haya mayor seguridad o mayores tasas de ganancia; por ello, en los ajustes fondomonetaristas, lo primero que se exige al país endeudado es que elimine todo tipo de controles cambiarios.
- Libre oportunidad de especular en bolsas de valores “globalizadas mundialmente” (Jiménez, 2013, pág. 14).

Como es dable observar el Estado – nación pierde presencia y autoridad, con lo cual el estado social de derecho desaparece. El Estado mínimo, a consecuencia de la globalización neoliberal, plantea como paradigma la reducción del gasto social admitiendo sólo disponibilidad presupuestaria para vivienda y salud, si es ocasionalmente permitido por las disciplinas macroeconómicas.

Pero el Estado social debe ir más allá de estos rubros, al respecto Miguel Carbonell señala que la justificación histórica del Estado social de derecho, debe responder a:

- El individuo es incapaz de satisfacer sus necesidades básicas, especialmente en los países emergentes;
- Los riesgos sociales que incorporan la modernidad, el urbanismo y las nuevas tecnologías, no pueden enfrentarse solo a través de la responsabilidad individual.
- La legitimidad del propio Estado se pone en peligro si no se garantizan mínimos de bienestar social (Carbonell Miguel y Ferrer Macgregor , 2013, pág. 5).

Por todo ello, la Comunidad Internacional, ha elevado a la categoría de Derechos Humanos a un conjunto de aspectos que los estados deben promover a fin de garantizar derechos a un nivel de vida adecuado y que Naciones Unidas desde 1961 ha establecido como indicadores mínimos aceptables: salud, alimentación, educación, condiciones de trabajo, empleo, vivienda, descanso, esparcimiento, seguridad social, ambiente sano.

Estos derechos se plasman en los llamados DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) que recoge el pacto internacional de los mismos cuya nomenclatura dogmática la sintetizamos así:

- Los derechos económicos están contemplados en los artículos 6, 7 y 8.
- Los derechos sociales en los artículos 9, 10 y 12.
- Los culturales en los artículos 13, 14 y 15 del pacto mencionado.

Por su parte el artículo 11 del Pacto, señala textualmente lo siguiente:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Los estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que necesitan para:

- Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que exportan” (Lorca, 2004).

El artículo 11 del Pacto consagra el derecho a un adecuado nivel de vida, entre los derechos de índole económica. Pero que debería entenderse como la raíz de la cual se desprende el resto de los derechos económicos, sociales y culturales. Cada uno de estos últimos forman a su vez parte de este derecho primario, integrándolo en un todo de naturaleza heterogénea (Lorca, 2004).

Por ejemplo, tanto el derecho al trabajo como al derecho a la educación y cultura y a la salud, son partes constitutivas del derecho a un adecuado nivel de vida. Este último no es sino la suma, el complemento de cada uno de estos derechos particulares, quedando así al margen de esta clasificación, o más propiamente, por encima de ella. Anticipando el desarrollo que se hará más adelante, puede decirse que entre la dignidad de la persona, fuente última de todos los derechos humanos, y el derecho a un nivel adecuado de vida, existe una vinculación similar a la que hay entre dicha dignidad y la libertad. Mientras la libertad, categoría esencial para la dignidad del hombre, es el fundamento de los derechos políticos y civiles, el nivel de vida adecuado, categoría también esencial, es a su vez el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Lamentablemente esta aseveración, hay que reconocerlo, no logra poseer un asidero sólido en el art. 11 del Pacto. Desde un punto de vista formal no se ubicó, erróneamente, este precepto como el encabezamiento inicial de los derechos económicos, sociales y culturales, sino por el contrario, confundido entre ellos, y en cuanto al contenido de sus expresiones, no son éstas del todo amplias ni felices.

En la primera parte de esta disposición se establece literalmente lo siguiente: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

## V. La exigibilidad de los DESC<sup>3</sup>

La justiciabilidad de los derechos sociales es un tópico de alta trascendencia en nuestro país por las razones siguientes:

Estamos asistiendo a una reforma constitucional en materia de derechos humanos, que eleva a rango constitucional los tratados internacionales entre los cuales se incluye, el Pacto de San José en materia de DESC.

<sup>3</sup> (Bermuz Benítez & Calvo García, 2014).

Por otra parte, se experimenta una violación generalizada de derechos humanos que, con el modelo económico neoliberal, los derechos sociales, han sido nulificados por mercados monopólicos e imperfectos, que ha privilegiado más el dinero y las mercancías que la dignidad de las personas. La desigualdad y pobreza se han extendido a niveles desconocidos en México, llevando a más de 50 millones de ciudadanos a una vida de pobreza, y desigualdad lejos de los mínimos vitales, reconocidos por los derechos humanos a nivel global.

Debemos reconocer al respecto que en México hasta hace poco, existía una insuficiente regulación de los medios de exigibilidad judicial de los DESC; tal ineficiencia se explica por 3 razones que en la actualidad carecen de todo fundamento: fallas de definición de cada uno de estos derechos; falta de mecanismos legales expresos diseñados por la ley al respecto y por el desconocimiento de sus titulares con respecto a la justiciabilidad de los mismos.<sup>4</sup>

Todas estas ambivalencias quedaron resueltas con el párrafo tercero del artículo primero constitucional reforzado que a la letra expresa:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” (Rebolledo, pág. 128 y sigs.)

De este precepto destacamos las obligaciones que deben observar todas las autoridades del Estado mexicano que se expresan en Promover, Respetar, Proteger y Garantizar los Derechos Humanos en general en donde lógicamente están incluidos los derechos sociales o DESC.

Completa el análisis estratégico de tal precepto, los principios que deben tomar en cuenta las autoridades para cumplir las obligaciones antes mencionadas. A saber: Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad principios estos que superan las antiguas limitantes con que se preveían la protección judicial de los DESC.

Por su importancia nos detendremos brevemente en el principio de progresividad pues frente a los DESC es frecuente encontrar dificultades y ambigüedades conceptuales. Así por ejemplo, en los derechos a la educación, a la salud a la integridad personal se tendrán obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover derechos humanos que estarán informadas por otras

<sup>4</sup> Varios autores: Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales. Suprema Corte de Justicia UNAM México 2014.

obligaciones de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. Cada una de estas obligaciones tendrá un contenido esencial mínimo, así como aspectos que no necesariamente serán de cumplimiento inmediato, pero que el Estado está obligado a adoptar medidas para tener un cumplimiento progresivo en un breve lapso: esta es la obligación de progresividad. Una vez decidido el estándar que se utilizara para identificar los elementos mínimos del derecho y realizara dicha identificación, es que entra en acción el principio de progresividad (Rebolledo, pág. 128).

Otro concepto ligado a la progresividad es la prohibición de regresión que implica que el Estado no podrá salvo en ciertas circunstancias disminuir el nivel alcanzado. Esta idea es el principal contenido de la prohibición de regresión. Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y en general en toda conducta estatal que afecte estos derechos.

Finalmente, la idea del máximo uso de recursos disponibles se visualiza a la luz de los recursos presupuestales y el estado de los ingresos anuales de cada país. En efecto si bien es frecuente que en los países emergentes el principio de escasez está presente la idea es que exista la intención y buena fe de cubrir estos derechos con la idea del mínimo vital.

Así debemos pensar que el principio de aplicación del máximo uso de recursos disponibles, supone revisar que el Estado haga efectivamente un uso del máximo uso de los recursos que tiene a su disposición. Este uso máximo deberá atender también a las necesidades concretas del lugar y de la población, y comprende no solo a los recursos económicos, sino también a los recursos tecnológicos, institucionales y humanos (Serrano Sandra, Daniel Vázquez, pág. 191).

## VI. Algunos casos de justiciabilidad de los DESC

El área de los derechos sociales se presenta en una coyuntura propicia en México, pues coincide con necesidades colectivas insatisfechas; con un Estado mínimo neoliberal y con una nueva ley de amparo de amplio espectro y un poder judicial que ha debido saldar en parte las omisiones sociales deliberadas de un poder ejecutivo sordo a la desigualdad y pobreza.

Por ello superando los prejuicios de indeterminación de los derechos humanos de la política restrictiva del gasto social la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha avanzado en algunos casos reconociendo y practicando un acceso real a la justicia federal al respecto.

Los casos que a nivel interno a la fecha registramos son los siguientes:

- Reasignación de sexo a una persona transexual.
- Seguridad social.
- Vivienda.
- Trato preferencial en el impuesto predial a los bienes inmuebles destinados a casa habitación.
- Definición de crédito barato para la adquisición de vivienda.
- Libertad del legislador ordinario para implementar políticas de ayuda a la obtención de vivienda.
- Salud.
- Trasplante de órganos entre vivos.

## VII. Consideraciones finales

La situación socio-económica que experimentan cientos de mexicanos, a partir de la implantación del modelo económico neoliberal ha deteriorado y nulificado al derecho económico interno como disciplina progresista y humanista.

El estado mínimo ha reducido los recursos de protección social, derivado de ello, los sectores vulnerables han quedado en la indefensión y marginación social.

En este panorama empíricamente comprobable por los datos estadísticos de la CEPAL y el CENEVAL, los DESC y el naciente derecho internacional de los Derechos Humanos, abren perspectivas reales para que sujetos colectivos procedan a la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales que se han conceptualizado por la propia SCJN en el mínimo vital junto a la nueva ley de amparo que bajo la noción del interés legítimo posibilita acciones colectivas directas a ejercer por los sectores vulnerables de la sociedad.

## VIII. Bibliografía

- Bermuz Benéitez, M. J., & Calvo García, M. (2014). *La eficacia de los Derechos Sociales*. Valencia: Huri-Age Consolider – Ingenio.
- Calva, J. L. (1998). *El modelo neoliberal mexicano*. México: Fontamara.
- Carbonel Miguel y Ferrer Macgregor . (2013). *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*. México: UNAM.

- Castañeda Sabido, Fernando. Valverde Viesca, Karla. Cruz Parceró, Luz María. *Dinámicas Políticas, Sociales, Económicas y Culturales Frente al Cambio Climático*. México, UNAM, 2013.
- Cuadra, H. (1978). *Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917*. México: Antología de estudios de derecho económico, UNAM.
- Farjat, G. (1971). *Droit économique*. París: Presses Universitaires de Francia.
- Gardels, N. B. (2013). *Gobernanza Inteligente para el Siglo XXI*. Chile.
- Ibarra Palafox, Francisco. *La privatización Bancaria en México*. Grupo editorial Siglo XXI, México, UNAM, 2014.
- Jiménez, P. A. (2013). *El neoliberalismo y bienestar en México: seguridad alimentaria*. México, Puebla: Montiel y Soriano editores.
- Lorca, R. M. (2004). *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*. Chile: jurídica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*. Chile : jurídica de Chile.
- Oropeza García, Arturo. *TLCAN 20 años, ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de cultura económica.
- Rebolledo, J. M. *El papel de las cortes constitucionales en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*. México: Obra colectiva Suprema Corte de Justicia, UNAM.
- Serna de la Garza, J. M. (2011). *El Impacto de la Globalización en el Derecho Constitucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Serrano Sandra , Daniel Vázquez . *Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. Suprema Corte de Justicia, UNAM.
- Witker, J. (2008 ). *Introducción al Derecho Económico*. México: McGraw-Hill Séptima Edición.
- Witker Velásquez, Jorge Alberto. *Introducción al Derecho Económico*, undécima edición. México UNAM, 2015.



*Cassio Luiselli Fernández\**

---

## **Reactivación rural a partir de la pequeña agricultura familiar**

**SUMARIO:** I. Algunas líneas de estrategia productiva para la agricultura y el medio rural en México. II. Bibliografía.

El propósito del presente ensayo es el de poner de relieve y bajo una nueva perspectiva, la importancia de la pequeña agricultura familiar para cualquier propuesta de reactivación productiva del medio rural en México; para ello, se presentan una serie de consideraciones sobre la renovada visión que, en el mundo entero, está teniendo la pequeña agricultura familiar y que permiten visualizar su relevancia estratégica, posteriormente, se concluye con una breve descripción de propuestas puntuales que pueden servir de guía para una propuesta más amplia de desarrollo rural para México que tenga a la pequeña agricultura como su eje básico.<sup>1</sup>

El campo mexicano, ya grande y relevante como quiera que se le compare a nivel internacional, es sumamente desigual y heterogéneo, donde una enorme mayoría de productores (casi el 80%) trabaja en muy pequeñas unidades de pro-

\* Profesor emérito en la división de humanidades, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

<sup>1</sup> Este ensayo está basado en un trabajo del autor: "Nuevas estrategias para un desarrollo más incluyente" presentado en el Foro de Agricultura Familiar y Juventud del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José de Costa Rica, octubre del 2014.

ducción de tiempo completo o parcial y languidecen con escasa productividad y magra producción en una suerte de “trampa de bajo equilibrio” (Nelson, 1956), esta situación de la mayoría, contrarresta la dinámica de un pequeño pero muy productivo y pujante sub sector, integrado a cadenas de alto valor que logran acceder a los grandes mercados externos (sobre todo América del Norte) y a demandas urbanas de sectores de ingresos medios y altos en las principales ciudades del país, pero en el agregado nacional, la producción sectorial apenas crece y el PIB sectorial lleva tres sexenios con crecimientos menguantes, apenas cercanos al 2% anual, para colocarse en apenas por encima del 1% en el sexenio 2006-2012, esto incide también en la pobreza y el atraso social de todo el campo mexicano y, específicamente, en la situación de pobreza alimentaria de alrededor de siete millones de mexicanos, además, esto hace casi nugatorios los resultados de las políticas de asistencia social.

Claramente, esta situación debe cambiar y lograrse un decisivo cambio de tendencias, una verdadera inflexión en la trayectoria de conjunto del sector agropecuario nacional, se requieren acciones que impulsen la productividad y el empleo de manera amplia, generalizada y sostenible; que utilicen óptimamente el agua; y que restaure y sostenga los suelos; los subsidios y apoyos deberán estar crecientemente vinculados a incentivar la productividad, la inversión y las mejoras tecnológicas. Tres premisas a este punto se hacen indispensables:

- Primera, los programas sociales de ayuda condicionada, tan en boga desde los años 90 hasta nuestros días han mostrado ser, en el mejor de los casos, una condición necesaria mas no suficiente para generar crecimiento y abatir la pobreza en el medio rural.
- Segunda, en el sector rural la tierra sigue en manos de muy pequeños propietarios minifundistas y que lejos aún de consolidarse en parcelas de mayor tamaño, permanece en un 70% en unidades de menos de 5 hectáreas y aún más pequeñas, el minifundio, lejos de haberse abatido, sigue siendo, el prototipo modal de nuestras unidades de producción.
- Tercero, el enfoque meramente agrícola y pecuario para el desarrollo ya no basta ni enfoca bien la realidad rural de hoy. Las unidades de producción, en creciente número son ahora de (estrategias) y múltiples actividades económicas; así, una sola familia campesina, se dedica sólo en parte a tareas agrícolas o ganaderas y también integra servicios y actividades productivas de la más diversa índole.

Ante esta situación de conjunto y en atención a estas tres poderosas premisas, aquí postulamos una estrategia que tome como base y punto de partida, el propio minifundio y la pequeña agricultura, comúnmente denominada “familiar”; veamos pues a la pequeña agricultura familiar como parte esencial de las soluciones y no de los problemas; de esto se trata brevemente en la siguiente sección, donde se desarrolla una serie de consideraciones básicas sobre la importancia y pertinencia de la agricultura familiar.

Existen en el mundo cerca de 500 millones de pequeños productores, preferentemente familiares y conforman, por mucho, el mayor contingente de productores de alimentos en el mundo y abastecen a más dos mil millones de personas, por eso resulta imposible soslayar su importancia: los campesinos pobres siguen siendo, abrumadoramente, el núcleo del sistema alimentario global, más aún, su número sigue creciendo mientras la tierra se sigue fragmentando en muchos lugares.

El mundo cambia incesantemente y asimismo el mundo rural; la inmensa mayoría de los países, en el curso de su desarrollo económico, presentan regularidades de cambio estructural que conviene tener presentes pues tienen que ver, a su vez, con las transformaciones del mundo rural: en casi todos los casos el peso de la agricultura en el PIB comienza a declinar mientras que asciende el de los servicios y la industria, de la misma manera, las sociedades se urbanizan y la proporción de gente en el campo se empieza reducir, primero en números relativos y luego de manera absoluta, esto se subraya por la propia “transición demográfica” que también presenta una gran regularidad a nivel mundial: se pasa de altas tasas de natalidad (y mortalidad) a una acusada baja en las mismas, con el consecuente envejecimiento de las sociedades.

Así, la mayoría de los países pasan de una economía basada en las actividades agrícolas, a una en transición o transformación hacia una plenamente urbana, dominada por las industrias y los servicios de alto valor agregado y contenido tecnológico, en la cual la agricultura misma se valoriza a través de transformaciones agroindustriales y diferentes servicios, pero en este tránsito, la agricultura sigue jugando un papel esencial: acompaña todo el proceso de cambio y al crecer su productividad provee de alimentos y materias primas al resto de la economía, libera mano de obra para la industria y los servicios.

Pero también al interior del propio medio rural existen claras tendencias de cambio que, en diversos grados y con variantes importantes, están influyendo en las posibilidades y estrategias de desarrollo de los pequeños productores rurales en todos los rincones del mundo. Veamos algunas mutaciones importantes.

La bimodalidad<sup>2</sup> en la tenencia y explotación se sostiene, e inclusive en México y otros países se acrecienta; sobre todo en las zonas más atrasadas, donde la transición demográfica es todavía incipiente y las unidades de posesión de tierra se siguen fragmentando. Esto pareciera un contrasentido en función de las grandes tendencias demográficas, pero en dichas zonas rurales, por diversos mecanismos, ya sea por herencias y subdivisión familiar, por posesión informal, por permutas y compra venta, los tamaños de los predios o unidades de producción se vienen reduciendo, esto hace que muchos campesinos produzcan sólo sus alimentos esenciales (subsistencia) y un magro excedente, buscando en otras actividades un complemento de ingreso para lograr su sustento, pero por otra parte, la tierra también se concentra en grandes extensiones, y su explotación se bifurca cada vez más entre la producción de alimentos y la de combustibles. No cabe duda que la desigualdad global que vivimos, se expresa también territorialmente.

Nuestros recursos naturales se encuentran bajo enorme presión: tras cincuenta años de sobreexplotación y aplicación indiscriminada de agroquímicos propios de la “revolución verde” los suelos, los acuíferos y los ecosistemas en general, se han venido degradando a niveles alarmantes, toda vez que esto se ha dado en una época de gran crecimiento demográfico y explosión de la demanda por alimentos. Por otra parte, el cambio climático que se hace cada vez más evidente no hará sino exacerbar estas tendencias negativas: el calentamiento global es un factor que no se puede soslayar: afecta al ciclo hidrológico, los patrones de cultivo, la polinización y los rendimientos están siendo afectados negativamente.

Como casi en todas partes, en las últimas décadas la economía rural no agropecuaria ha crecido y se ha hecho importante; la proporción de ingreso familiar rural no agrícola se ha incrementado; asimismo, en casi todos lados las remesas de los migrantes, los programas sociales de asistencia condicionada, las nuevas tecnologías de la información y la diversificación de actividades han cambiado la fisonomía del mundo rural y, en general, la pobreza ha disminuido. Asimismo, las mejoras en caminos, electrificación, educación y sanidad han transformado pueblos y pequeñas ciudades rurales, donde además, los produc-

<sup>2</sup> Frecuentemente llamada también “Bipolar”: Un estructura productiva con un polo mayoritario de muy pequeños productores y otro de relativamente pocas unidades grandes. Hay quienes prefieren llamarla “heterogénea” pues entre uno y otro polo, existen numerosas unidades de tipo intermedio. Ninguna definición es totalmente adecuada. La de “bimodalidad” a nuestro juicio expresa mejor la realidad mexicana.

tos tradicionales de tipo local, compitan ahora con productos de los mercados nacionales e incluso de otros países.

En los últimos años, los mercados agroalimentarios se han transformado profundamente: la rápida y generalizada urbanización ha modificado la demanda de alimentos y, en consecuencia, las dietas han cambiado y se han diversificado apreciablemente. En México se consumen mucho más proteínas de origen animal que nunca en nuestra historia (Flores, 2013). En muchas partes, los mercados tradicionales mantienen una difícil competencia con los supermercados, que participan en las cadenas globales de valor.

Esta “revolución de los supermercados” es particularmente pertinente para entender nuestra situación agroalimentaria, pues se estima que alrededor del 50% de las compras de alimentos al menudeo se hacen en supermercados.

Es así que la globalización alcanzó al mundo rural y lo rural se mezcla con lo urbano: emerge una “nueva ruralidad”. Este conjunto de nuevas circunstancias es el contexto que nos permite entender y explicar las diversas estrategias de los pequeños campesinos productores en el proceso de desarrollo y, en consecuencia, cuáles pueden ser las políticas públicas para apoyarlos y promoverlos.

Ante estos cambios, resulta de la mayor importancia preguntarse sobre el papel que pueden jugar en el mundo presente las pequeñas unidades familiares y cuál es su viabilidad a largo plazo. Hace ya algunas décadas, se dio un intenso debate entre economistas y expertos en desarrollo rural en torno a la viabilidad y la eficiencia de la pequeña agricultura familiar, con la idea básica que por falta de dimensión y economías de escala estaba condenada a la improductividad y a no ser capaz de competir con unidades de mayor tamaño; si bien es cierto que, en la mayoría de los contextos institucionales y ecológicos, un minifundio excesivamente pequeño resulta improductivo, también ha quedado acreditado por un sinnúmero de evidencias empíricas que las pequeñas unidades familiares agrícolas, en general, pueden también ser muy productivas y competitivas, su tasa de retorno por unidad de capital invertido a menudo supera a las de unidades de gran tamaño.

Por otra parte, el debate sobre las economías de escala se ha ido resolviendo al diferenciarse claramente por tipos de actividad y productos, como es el caso de algunas plantaciones, donde obviamente las economías de escala resultan un factor crítico y positivo; pero éste no es el caso de las unidades pequeñas de productores de alimentos básicos, como algunos granos, frutas y hortalizas, pequeña ganadería, avicultura, etc. En éstas, se puede observar, que de darse acceso a insumos críticos, se puede lograr un aumento sostenido en los rendimientos (y por ello mismo, de la productividad de la tierra): con la ventaja de que utilizan métodos intensivos en trabajo y absorben más empleo.

En todo caso, las economías de escala y la eficiencia se consiguen con figuras de asociatividad y organización de los productores, que permitan encadenamientos eficientes hacia adelante en las cadenas de valor, un muy buen ejemplo de esto nos lo dan los productores de café.

En zonas pobres y marginales, las pequeñas unidades de agricultura familiar resultan cruciales para lograr la seguridad alimentaria a nivel local y abatir la pobreza. Se trata de regiones a menudo apartadas, con malos caminos y precaria infraestructura; en este sentido, es importante señalar que con mayor producción local de insumos y bienes agrícolas, se estimula también el crecimiento de las actividades no agrícolas.

Ciertamente, todo eso puede ser visto como un proceso de transición. Donde una vez que el ingreso per cápita crece sustantivamente, avanza en la urbanización y el desarrollo, se abaten los costos de transporte y de transacción; entonces si se hacen más relevantes empresas agropecuarias complejas y de mayores escalas; pues entre otras cosas, existe menos población rural, la economía local se diversifica y los salarios rurales no agrícolas crecen también; esto es cierto, pero no lo es menos que en muchos casos, las pequeñas empresas agrícolas logran mantenerse y logran ser altamente competitivas, no hay, y esto es importante, un proceso inevitable y generalizado hacia las grandes unidades.

Se da más bien una suerte de “continuo” en el tamaño de las unidades agroalimentarias; por otro lado, es un hecho que en numerosas regiones prevalece el atraso, la pobreza rural y la marginación: aquí es todavía muy pertinente el estímulo y apoyo a la pequeña agricultura familiar; en otras palabras, las políticas públicas deben diferenciarse y *acompañar* a todo este proceso de transición, la transición debe ser una consecuencia del desarrollo general y no un factor que se deba estimular *per se*. Esto es así porque se trata de un proceso mucho más amplio, que ostensiblemente desborda al desarrollo mismo de la pequeña agricultura.

Pero hay que insistir: no es inevitable, ni mucho menos, que toda la pequeña agricultura familiar deba desvanecerse con el desarrollo. Existen muchas circunstancias donde esto no es así, ya sea porque logran una alta especialización o se integran cadenas y se organizan en torno a ciertos mercados selectos o de nicho, como los de la agricultura orgánica, las pequeñas unidades o los llamados “mercados campesinos” que abastecen directamente a las ciudades, si hay acceso a mercados y costos de transporte (y transacción) asequibles, los pequeños productores familiares tienen un papel que jugar.

Tras estas consideraciones generales, debemos ahora ser más precisos tanto en nuestras definiciones como en nuestras consideraciones y prescripciones generales, vimos que alrededor del 80% de las explotaciones pueden ser consi-

deradas como de agricultura familiar, son con mucho las primeras en términos de generación de empleo agrícola y contribuyen decisivamente a la seguridad alimentaria; sin embargo, muy a menudo esos mejores promedios comparativos, esconden diferencias abismales y las brechas entre campesinos ricos y pobres siguen siendo alarmantemente elevadas, pero estas brechas no solamente existen en términos de disparidades de ingreso; también se dan entre regiones y territorios. La heterogeneidad es la regla y por esto, hay que ser cautelosos antes de hacer demasiadas generalizaciones cuando hablamos de los diversos tipos de agricultura pequeña o familiar en distintos contextos regionales.

Muy a menudo se usa, como la más operativa y común medida de la pequeña agricultura familiar a aquellas unidades de dos o menos hectáreas. Es cierto, que una gran de unidades productivas son de dos o menos hectáreas o, en todo caso, de menos de cinco y que existe una alta correlación entre estas pequeñas unidades y la explotación de tipo familiar o semi familiar (donde se contrata mano de obra externa), carencias de activos y capital, acceso a insumos, crédito, etc.; pero esta definición es bastante cruda y frecuentemente no considera como de agricultura familiar a extensiones mucho mayores, pero que igualmente usan predominantemente mano de obra familiar y otras características y carencias, que las identificaría plenamente como de “pequeña” agricultura.

Como bien lo señala Julio Berdegué: “la definición de las dos hectáreas es sobre todo, una medida de nuestra ignorancia”. Podemos añadir a la pequeña superficie la condición del uso mayoritariamente de trabajo familiar, mas no únicamente, pues a menudo incorpora trabajo externo, sobre todo jornaleros estacionales; por otro lado, hay criterios adicionales que incluyen el contexto regional y agroecológico donde operan dichas unidades, no es lo mismo una pequeña unidad familiar en tierras áridas y de escasa lluvia que en zonas de lluvias abundantes o riego y suelos fértiles y de gran calidad.

En todo caso, en México existen poco más de 5 millones de unidades productivas y, dentro de éstas, una mayoría es pequeña y subsiste cada vez menos de actividades estrictamente agrícolas y crecientemente de actividades no agrícolas; un grupo de unidades, que no llega al 20% se ciñe mejor a la definición propiamente dichas de agricultura familiar y viven primordialmente de la agricultura y contratan poco trabajo externo. Por último, una minoría, que apenas rebasa el 10% *transicional* y que están al borde de ser emprendimientos agrícolas comerciales.

Contratan mano de obra externa y se orientan por la demanda de mercado, es un sector que ha cobrado dinamismo en años recientes; esto es, las unidades de producción van desde las de aquellas familias de campesinos pobres que lucha por subsistir de la agricultura y son compradores netos de alimentos, pasando por unidades cuyos miembros se dedican sólo en parte a las labores

agrícolas, hasta las pequeñas unidades familiares de tipo comercial que operan plenamente en el mercado. Estas unidades, a menudo buscan compactar o adquirir más tierras, ya sea a través de mecanismos de renta o de compra en los todavía muy incipientes mercados de tierra.

Con base en estas definiciones o tipología, y en atención a las mutaciones del mundo rural a las que aludimos en los párrafos iniciales es que debemos buscar las mejores opciones de desarrollo y crecimiento para la agricultura familiar. No se trata de discriminar contra aquellas unidades productivas grandes o plantaciones que, entre otras cosas, han logrado penetrar con éxito no sólo los grandes mercados urbanos nacionales, sino los mercados globales; se trata de poner el énfasis en apoyar a las más pequeñas unidades en su transición a la plena viabilidad y más aún, también de poner énfasis en aquellas que aún distan de ser enteramente viables y requieren de apoyos, no solamente de estímulo agrícola, sino de restauración y conservación ambiental, compactación de predios, recuperación de suelos y cuencas hidrográficas, valorización de sus servicios ambientales, entre otras. Las actividades no estrictamente agropecuarias deben, desde luego, ser parte de cualquier estrategia de desarrollo que pretenda ser realmente integral y sustentable.

Son dos los grandes temas para el debido impulso a la pequeña agricultura familiar en México: acceso y tratamiento diferenciado; acceso a recursos, a bienes privados y públicos como veremos adelante; trato diferenciado para dar cuenta de la heterogeneidad de la pequeña agricultura familiar.

Parece sencillo, pero esto no se está haciendo en infinidad de casos; sin embargo, resulta imperativo hacerlo si en realidad queremos progreso y sustentabilidad de fondo y al mismo tiempo no dilapidar recursos ni crear distorsiones paralizantes e incluso regresivas; así pues, tomando como punto de partida a la pequeña agricultura familiar y con una visión sistémica podemos enfocarnos en el tipo de políticas de apoyo y fomento a lo largo de la cadena productiva:

En primer lugar, para realmente hacer políticas diferenciadas es preciso contar con una definición más puntual, aplicable a cada país, que a la vez que ciña al concepto más amplio de "agricultura familiar" y dé cuenta de las especificidades locales. De entrada, se debe reconocer que a nivel local, las actividades no agrícolas son crecientemente importantes para la economía rural en su conjunto. Estas actividades no agrícolas le proveen de insumos, le prestan servicios y le facilitan acceso a mercados regionales, lo que resulta de invaluable beneficio; asimismo, les abren oportunidades a sus mujeres y jóvenes; lo agrícola y lo rural se vinculan y complementan entre sí de manera inextricable. Por ningún motivo se debe descuidar este fino tejido socioeconómico de infinidad de pueblos y asentamientos que conforman nuestra realidad territorial.



Precisamente, en esta visión amplia de la “nueva ruralidad” es que debemos visualizar la manera de enfrentar y reducir las llamadas “brecha de género” y “generacional” o de edad. Si se revitalizan ciertos pueblos y ciudades pequeñas, si hay acceso a recursos, si se generan oportunidades de empleo tanto agrícola como de otro tipo, tendremos satisfecha una condición necesaria; si hay viviendas decentes, espacio para actividades educativas, de deporte, salud y entretenimiento, tendremos satisfecha ya también las condiciones suficientes; esto es, si las actividades a nivel local crecen y se multiplican, habrá más oportunidades para las mujeres y jóvenes y ambas brechas comenzarán a cerrarse.

Si bien es cierto que el proceso de urbanización seguirá adelante aquí y en todo el mundo, también hay que considerar que si se dan empleos productivos y acceso a la tierra (por renta o compraventa, por contratos) las mujeres y los jóvenes tendrán más estímulos para permanecer en sus comunidades. No se trata de retener artificialmente a los jóvenes en el campo, se trata de contar con empleos lo suficientemente remunerativos en el medio rural, tanto agrícolas como no agrícolas.

En suma, se necesita apoyo a la familia rural, dar una salida honorable y digna, por medio de pensiones a los adultos mayores y estímulos y empleos a los jóvenes; es claro que la agricultura familiar, debe ser parte integral del desarrollo integral de las comunidades.

Los pueblos medianos y grandes son muy a menudo “pueblos agrícolas”, es necesario habilitarlos, equiparlos y alentar en ellos la formación de verdaderos “clúster” de actividades agroindustriales, integrarlos a cadenas de valor que le den salida y precios justos a la producción agrícola

Insistamos pues en el crucial valor de lo local: si bien las pequeñas unidades familiares a la corta o a la larga, para permanecer y prosperar, deberán enfrentar por sí mismas o bajo diversas formas de asociación, a los grandes mercados nacionales y aun externos, su nexo primordial y primario debe partir de los mercados locales. Ésta es la idea central de los “circuitos cortos”: en la realidad, muchas unidades de “subsistencia” no están cerradas sobre sí mismas, sino que participan activamente de pequeños mercados locales, por aquí se debe empezar.

Estas circunstancias de la “nueva ruralidad” deben ser el punto de partida y el foco de las nuevas políticas públicas en apoyo a la pequeña agricultura familiar. Se trata de que cumpla un nuevo y revitalizado papel en la economía y la seguridad alimentaria local y aun regional, pueden y deben incrementar su productividad y relacionarse de modo eficaz con otras unidades agroindustriales de más dimensión y capital, que participan en circuitos de mercados más amplios, por eso debe asistirseles, coadyuvar con ellas en la superación de sus

restricciones y falta de acceso a recursos, educación, tecnología y hacer que dispongan de crédito.

Desde luego, muchos apoyos a las unidades productivas familiares de cierta manera se replican en todas ellas, pero aún así cierta diferenciación se hace necesaria; por ejemplo, se deben de proveer a los campesinos en unidades todavía de subsistencia y gran atraso y pobreza del complemento de políticas sociales de transferencias condicionadas y al mismo tiempo apoyarles en tareas de compactación y recuperación de suelos, aguas y demás recursos naturales; en otras palabras, se les deben reconocer y remunerar por servicios ambientales.

Por su parte, a los productores en unidades *transicionales* se les debe acompañar con bienes públicos, en su proceso de modernización y diversificación productiva hasta que puedan competir y subsistir en el mercado; por último, a las unidades ya básicamente comerciales, se les debe seguir dotando de bienes públicos y facilidades típicas de pequeños negocios o PYMES en la jerga actual que les permitan entrar -asociados de múltiples maneras- en las cadenas de valor.

Es claro que, en general, las pequeñas unidades familiares pueden ser en sí mismas muy productivas, pero sus dificultades principales están en ascender, por así decirlo, en la cadena de valor: en la formación de precios desde la producción hasta el mercado del consumidor final. Aquí también hay que poner énfasis cuando hablamos de políticas y estímulos diferenciados; esto quiere decir poder lograr economías de escala en las fases post cosecha a través de diversas formas de asociación, de agricultura por contrato o mediante la formación de “clúster” donde se desarrollan las tareas del procesamiento agroindustrial, la logística, el almacenaje y el mercadeo; así se les podrá vincular con los mercados nacionales y aun internacionales

Es casi una convicción generalizada, no sólo en México, sino en el mundo entero, que después de décadas de retiro del sector público y de los organismos internacionales de investigación y ceder al mercado las riendas en la asignación de recursos, se busca hoy un nuevo balance y se regresa al concepto de bienes públicos, ya sean provistos por el estado o por distintos organismos intergubernamentales, en este caso por ejemplo, “los quince” del consorcio del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola (conocido como el “CGIAR”); los bienes públicos como la investigación, el extensionismo, caminos rurales y ciertas infraestructuras, etc. serán indispensable complemento a los subsidios y bienes privados en el desarrollo de la pequeña agricultura familiar.

Por último, debemos destacar dos serios desafíos que enfrentan las pequeñas unidades familiares de producción: la degradación ambiental y los se-

veros retos que, como vimos párrafos atrás, conlleva enfrentar al cambio climático: es cierto que un buen número de estas unidades productivas trabajan en condiciones adecuadas y utilizan técnicas sustentables que permiten la conservación *in situ* de los suelos y simultáneamente consiguen proteger la biodiversidad, pero en claro contraste, existen muchas otras que, trabajando en condiciones de minifundio extremo han contribuido a la deforestación y a la degradación de los suelos, atrapadas en una espiral de pobreza y agotamiento progresivo de sus recursos naturales.

Para enfrentar esto se debe reconocer y pagar a los campesinos el servicio ambiental de la conservación, dar valor al manejo sustentable de recursos naturales y, como dijimos, adoptar métodos participativos de investigación adaptativa a nivel de regiones y microrregiones.

Por su parte, el desafío del cambio climático resulta particularmente serio para los pequeños agricultores familiares en casi todos lados; en general, están siendo más afectadas las zonas situadas en las franjas de ambos trópicos, todos somos testigo de eventos climáticos cada vez más extremos y frecuentes, como huracanes, tormentas, sequías, al mismo tiempo que va creciendo la incertidumbre acerca de los regímenes de lluvia y la duración de las estaciones para el cultivo y las cosechas; esto va a continuar agravándose mientras sigan creciendo las emisiones de bióxido de carbono, metano y otros gases invernadero. El cambio climático altera el ciclo del agua y afecta también la polinización y por lo tanto los rendimientos esperados de los principales cultivos, como por ejemplo, el maíz, el arroz y el frijol.

Algunas medidas de mercado orientadas al secuestro del carbono son útiles y serán beneficiosas para los pequeños agricultores, pero no son sencillas de poner en marcha y requieren medidas de entrenamiento y apoyo para que los pequeños productores las puedan adoptar. Los mecanismos del Protocolo de Kioto relativos al "Desarrollo limpio", los de intercambio de emisiones y programas tipo REDD para evitar la deforestación (y fomentar la reforestación). Todo esto habrá de requerir acciones costosas y drásticas en varios campos así como cuantiosas inversiones para equipar a las zonas rurales con infraestructura de adaptación y medidas de mitigación; algunos patrones de cultivo tendrán que irse modificando de manera importante notable e incluso las fronteras agrícolas deberán cambiarse. En estas ingentes tareas, tanto el sector privado como el público deberán aplicarse y cooperar.

Es por todo esto que claro que la pequeña agricultura familiar tiene todavía un largo trecho por recorrer en el proceso de nuestro desarrollo; en cualquier estrategia de desarrollo rural se debe mirar como un activo importante, contribuir a su valorización, tomando en cuenta sus principales restricciones y desafíos.

## I. Algunas líneas de estrategia productiva para la agricultura y el medio rural en México

Es muy común partir de una perspectiva pesimista cuando se hacen planteamientos de desarrollo rural en el caso mexicano. Hay sobradas razones para hacerlo, pues una gran parte de la todavía numerosa población en el campo es pobre y sobrevive en condiciones de subsistencia, gran atraso y pobreza. Sin embargo, hay que atender a su heterogeneidad de circunstancias y destacar también sus fortalezas y potencialidades. En su conjunto, el sector agropecuario de México ocupa entre el décimo y duodécimo lugar en el mundo, medido por el valor de su producción o su volumen de producción; esto se logra, esencialmente con un porcentaje no superior al 20% de las unidades productivas. Será pues clave, el generar condiciones y estímulos para que un porcentaje mucho mayor de unidades productivas también alcance mayores condiciones y capacidades productivas verdaderamente competitivas.

En el caso mexicano es preciso reconocer la heterogeneidad o bimodalidad de las unidades de producción y la diversidad de los territorios rurales. Se debe desechar la idea de que hay en el campo unidades “viables” e “inviables” y sustituirlas por la idea de que todas deben ser apoyadas de manera diferenciada, en función de sus dimensiones y capacidades; como resulta evidente apreciar, no es fácil llegar a una definición de amplio consenso en torno a lo que realmente es la “pequeña agricultura” o la “agricultura familiar”.

El caso mexicano presenta claras peculiaridades: la agricultura “familiar” propiamente, suele ser una entidad híbrida, donde además de la familia, se utiliza mano de obra de terceros, bajo muy diversas formas de contratación.

A pesar de las dificultades conceptuales en torno a su definición resulta evidente el creciente interés en apoyar su desarrollo, al grado de que las Naciones Unidas han declarado a 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar; de hecho, la FAO ha tratado de homologar ciertos criterios, si bien la determinación final en cada país depende de sus propias condiciones, pero sobre todo, la disponibilidad de información para cuantificar las distintas categorías.

Con dichos criterios y con el apoyo de la SAGARPA, la representación de la FAO en México construyó en 2008 una tipología, apenas una aproximación de unidades económicas rurales, a las que definió como “la persona física o moral, ligada o no a un predio, que desarrolla actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural”. A través de una muestra, la FAO estimó que existen en el país 5.3 millones de unidades productivas y las estratificó en seis categorías, sobre todo, en

función a sus ventas realizadas en el mercado, se trató de una muestra apenas aproximada, pero dio más o menos una idea de la bimodalidad de la tenencia en México y la predominancia de las pequeñas unidades de producción.

En todo caso, como ya se dijo, se debe empezar por reconocer la “bimodalidad” de nuestra agricultura y actuar en consecuencia.

Es preciso reconocer también que México está avanzando en el proceso de “transformación estructural” (Jabara, 1998, Timmer, 1998, Bank, 2009) que, como se apuntó ya, se presenta en prácticamente en la agricultura de cualquier país en el proceso de cambio y desarrollo, las propuestas de desarrollo rural, no deben contraponerse a dicho proceso y más bien lo deben estimular., dichas transformaciones estructurales se refieren, sobre todo, al hecho estilizado de una clara disminución de la mano de obra en el campo; primero en forma relativa a otras actividades y luego, de modo absoluto, debido a incrementos de productividad, capitalización y también a la migración campo-ciudad, observada empíricamente en prácticamente todos los países en el proceso de desarrollo.

Esto no se contrapone con el propósito de tener una población estable en el campo, arraigada a sus comunidades a través de empleos productivos y de participar activamente en cadenas de valor: elementos de un campo próspero, sin pobreza generalizada. Así, debe repetirse que, de una vez por todas, debe abandonarse la idea ya obsoleta de que existen unidades de producción (y por lo tanto campesinos) “viables” y “no viables”. En la estrategia que postulamos en torno a las unidades de producción campesina, todas ellas encuentran un lugar y un papel que cumplir en las estrategias de reactivación productiva; se trata de abatir los niveles de pobreza y atraso en todo el campo mexicano, no sólo en algunos segmentos relegados a programas de protección social remedial, por ser considerados “inviables”.

En consecuencia, y a riesgo de ser reiterativo nuestro planteamiento básico debe ser el siguiente: partir de y desde la pequeña agricultura de minifundio, apoyándola de manera diferenciada en función de sus dimensiones y capacidades a través de un paquete de estímulos económicos, tecnología y un nuevo extensionismo capaz de llevar bienes públicos a la población objetivo (CEPAL, 1982).<sup>3</sup> A partir de la legislación agraria vigente,<sup>4</sup> fomentar la producción y empleo de más productividad, a través de figuras ágiles y novedosas de la asociatividad y de alentar la compactación y consolidación de predios.

<sup>3</sup> Una tergiversación grosera y errónea del trabajo pionero y lúcido de Alexander Schejtman en CEPAL en los años '80.

<sup>4</sup> Sin tocar el Artículo 27 de la Constitución.

Hay que enfrentar la situación productiva de un campo crecientemente poblado por adultos mayores y por mujeres que hacen múltiples tareas en incierta espera del marido y los hijos que frecuentemente se dedican ya a otras tareas o migraron a las ciudades o a los Estados Unidos.

En términos concretos de la tenencia de la tierra en México, se hace preciso democratizar y revitalizar al ejido y las comunidades agrarias, dando más poder y estímulos al interior de los mismos al pequeño productor en sus parcelas de labor y menos a las asambleas y al comisariado ejidal y su burocracia. Toca a los campesinos, ya sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, decidir sobre la producción, destino y formas de explotación de sus unidades de producción: la podrán trabajar por sí, o de manera asociada, o rentarla en parte o en su totalidad, o incluso enajenarla.

Las asambleas y el comisariado, o sea, la superestructura ejidal y comunal, seguirán siendo necesarias sólo para la "acción colectiva", preferentemente maquilas, post-cosecha, tutela de bienes públicos y servicios ambientales (Olson, 1965).

Para que las pequeñas unidades de producción alcancen, vía compactación o asociatividad, escalas más productivas y puedan integrarse a cadenas de más valor agregado, conformando incluso "clústeres" agroproductivos, se definirá de manera diferenciada y atendiendo a particularidades regionales, etc., un tipo de paquete tecnológico básico conformado básicamente por "semillas-fertilizante-pequeño riego".<sup>5</sup>

Asimismo, se torna crucial recuperar el extensionismo, reactivar el crédito y volver a compartir riesgos; en suma, se pretende transitar a un campo más productivo; un campo que quizá a la postre tenga menos gente, pero con más empleos productivos, bien remunerados y estables.

Así pues, el elevar la producción y productividad sectorial a partir de los minifundios y la pequeña agricultura familiar estaría el centro de la estrategia; en otras palabras, será el objetivo de casi todas las propuestas y de alguna manera las resume a todas. No podría ser de otro modo, si se trata de la gran mayoría de las unidades de producción y donde viven la mayor parte de los campesinos pobres del país. Visto desde la dimensión territorial, estamos hablando de una proporción muy mayoritaria de la superficie rural y agrícola del país.

México es, desde una perspectiva global, un país cuya dimensión y nivel de desarrollo aconseja claramente y hace viable acompañar a las unidades de producción en condición de minifundio en su *transición* hacia unidades de mayor escala y capitalización; no quiere decir esto que necesariamente se transite

<sup>5</sup> Del tipo del muy reconocido "Plan Puebla" de los años 70 en México.

a unidades de mayor superficie, sino de escalas de producción más eficiente, a las que se puede acceder por asociación, agricultura por contrato, intensificación tecnológica, etc.

En todo caso se trata de un proceso, de una transición lenta y compleja; no todos los minifundios lo podrán lograr y ni siquiera todos lo intentarán; pero sí es factible que un número considerable, quizá entre una tercera parte o la mitad, avance en su consolidación “hacia adelante” en las cadenas de valor y acceso a escalas mayores. De ser éste el caso, se tendrá no sólo una nueva dinámica agropecuaria, sino que se podrá abatir ostensiblemente la pobreza rural.

La literatura especializada y la evidencia empírica es abrumadora en relación a la necesidad de apoyar a los minifundios en su proceso de transformación productiva. Conforme se avance y se tenga éxito, más y más productores verán sus predios y unidades productivas no sólo como un refugio, sino como un ámbito de oportunidad de crecimiento y desarrollo; un instrumento imprescindible para remontar la pobreza, aumentando la oferta comercial de sus productos, asegurando con ello mejores ingresos y coadyuvando al desarrollo de mercados locales y a la seguridad alimentaria.<sup>6</sup> De manera convergente, se les debe apoyar con recursos para la recuperación de suelo, restauración de acuíferos, conservación de bosques y biodiversidad y otros servicios ambientales.

También las unidades medianas, que requieren apoyos del gobierno para consolidarse serán consideradas parte de la población objetivo, con estímulos económicos, tecnología y un nuevo extensionismo. Para el resto de las unidades, las empresariales, con capacidad autogestiva (subsector “pujante y dinámico” en la terminología de la FAO), se definirían fundamentalmente bienes públicos que les permitan mantener y fortalecer su competitividad.

Por último, y a modo de conclusión, haremos dos consideraciones metodológicas para tomar en cuenta antes de emprender cualquier propuesta estratégica renovada para el campo mexicano:

<sup>6</sup> Al respecto, existe una amplia bibliografía. Algunas publicaciones recientes son las de Schneider, Sergio (2012), *La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo*, Informe síntesis, FIDA – Rimisp, Roma; Maletta Héctor (2011), “Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina”. Documento de Trabajo N° 1, *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. RIMISP, Santiago, Chile; Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (Ed.) (2014), *Agricultura familiar en América Latina y El Caribe: Recomendaciones de política*, FAO, Santiago de Chile; PNUMA (2011a), “Agriculture. Investing in natural capital”, *Towards a green economy. Pathways to sustainable development and poverty eradication*, pp. 31 - 75. [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy) y Hazell, Peter, et al. (2007), *The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth*, IFPRI, 2020 Discussion Paper 42, Washington, D.C.

- Primero, se debe de incorporar a las propuestas, el construir una visión “holística” o sistémica.<sup>7</sup> Si bien se parte de un supuesto de la teoría de sistemas que visualiza a la agricultura como un sistema complejo que inicia del marco natural agronómico para la producción, siembra y cosecha; seguidos de la post-cosecha, la (posible) transformación agroindustrial, la logística y la distribución, para llegar finalmente al mercado y al consumo alimenticio (y la nutrición). Sólo así, entre otras cosas, podrá generarse una liga estratégica con la “seguridad alimentaria”. Esta visión permite entender mejor el funcionamiento de los distintos mercados (oferta, despejada por la demanda vía el sistema de precios), así como los nexos de la parte estrictamente agrícola (o pecuaria y pesquera) con las cadenas de oferta: almacenamiento, procesamiento, distribución, logística y mercadeo (venta). Los agro-clústeres y las cadenas de valor a distinto nivel de agregación, también se entienden mejor desde una visión sistémica u holística.
  
- Segundo, se considera al campo como el ámbito de la “nueva ruralidad”, como un sector multifuncional, donde muchas actividades rurales ya no son (ni deben ser) solamente agropecuarias. Se adopta el enfoque territorial y se asume plenamente el imperativo ambiental, así como los desafíos climáticos e hídricos. Particular énfasis se pondrá en diferenciar a los grandes biomas y ecosistemas donde se desarrolla la agricultura mexicana: los trópicos, el altiplano y el norte árido y semiárido. Todos ellos con su potencialidad y sus restricciones.

Las políticas de apoyo social de combate a la pobreza y mejoramiento en la calidad de vida, serán como hemos dicho, condición necesaria más no suficiente para el desarrollo del campo; deben ser convergentes y no correr en paralelo a estas tareas (esencialmente provisión de bienes públicos globales).

En otras palabras, sin crecimiento sectorial no se logrará jamás abatir la pobreza de modo claro y contundente. La política social no puede convertirse en una suerte de la “tienda de raya” para los más pobres del campo, no se trata de terminar con programas tan útiles como los de tipo Progreso-Oportunidades,

<sup>7</sup> Véase Waltner-Toers, D. y T. Lang “A new conceptual base for food and agricultural policy: The merging model of links between agriculture, food, health, environment and society” en *Global change and human health*, 200201 (2):116-130; y Pinstrup Andersen Per y Derrill D. Watson II “Food Policy for developing countries” 2011, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.



desde luego que no: se trata de visualizar sus apoyos como convergentes a los de fomento productivo, como dijimos, son condición necesaria pero jamás suficiente para salir de la pobreza rural.

Las “ideas-fuerza” y propuestas que aquí se delinearon deberán desagregarse, adaptarse y modificarse en función de los distintos estados de la república y de las grandes macro regiones que la conforman, de acuerdo al marco legal e institucional vigente para la “Planeación democrática” (CLF).

## II. Bibliografía

- Bank, T. W. (2009). *World development report 2008: Agriculture for Development*. Washington, D.C.
- CEPAL. (1982). *Economía campesina y agricultura empresarial*. México, D.F. Siglo XXI Editores.
- Flores, M. (2013). *Producción agrícola, seguridad alimentaria y desarrollo rural en México 2013*. México: PUED -Cuadernos de Investigación en Desarrollo UNAM.
- Jabara, R. D. (1998). *agricultural development Principles: economic theory and empirical evidence*. Johns Hopkins, Baltimore.
- Nelson, R. R. (1956). *A Theory of the Low Level Equilibrium Trap*. *American Economic Review*, Vol. 46 , 894-908.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*.
- Timmer, C. P. (1998 ). *The Agricultural Transformation en International Agricultural Development*. Johns Hopkins, Baltimore: Carl K. Eicher and John M. Staatz 3d ed.

*René Drucker Colín\* y Rafael Loyola Díaz\*\**

---

## **Ciencia y tecnología para un México con futuro: Cambio de modelo\*\*\***

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Los indicadores actuales en CTI. III. Bibliografía.

*Es necesario encontrar otra manera de pensar*  
*Rémi Barré*

### **I. Introducción**

Al igual que el resto de los países líderes de América Latina, México lleva varios decenios intentando instrumentar una infraestructura y programas consistentes en ciencia y tecnología, sin lograr tener los resultados adecuados, a pesar de las insistencias, de la demanda de diversos sectores y de los recursos invertidos. Desde que se fundó el organismo coordinador y promotor de la ciencia y tecnología, a principios de los años setenta del siglo pasado, los responsables de la política científica han verbalizado su interés por instaurar una consistente base científica, desarrollar una poderosa infraestructura tecnológica articulada con el sector empresarial y subir el gasto en investigación y desarrollo (I+D) al 1% del PIB, aún antes de que fuera ordenamiento legal en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), sin haber concretado ninguno de los propósitos.

Salvo reconocer que se ha instalado una red de instituciones y organismos de C y T, que varias universidades públicas disponen de centros de investiga-

\* Investigador y profesor del Instituto de Fisiología Celular, Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\*\* Este artículo fue publicado en la Responsabilidad del Porvenir. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012.

ción de calidad internacional y que se mantiene un exitoso programa de becas de posgrado que ha mantenido constante y en aumento la formación de doctores y de profesionales especializados, los resultados siguen sin ser los que corresponden a un país que se ubica entre las mejores quince economías del mundo ni a su pertenencia a uno de los organismos que reúne a las economías más avanzadas, la OCDE, de tal suerte que México siempre se ubica en el último lugar en los indicadores relacionados con la ciencia.

Por eso, el desempeño de México en ciencia, tecnología e innovación (CTI) sigue en asintonía con el lugar que se le otorga en los países desarrollados, en los emergentes y aún en aquellos que, como Vietnam y algunos africanos, tienen el objetivo de convertir a la economía del conocimiento en una poderosa palanca de desarrollo con capacidad de competir en el plano internacional. Los Estados Unidos de Barak Obama focalizan a la CTI como el gran pivote para recuperar el liderazgo en competitividad y avanzar hacia una economía sustentable; la Unión Europea coloca a la economía del conocimiento y al espacio europeo de la investigación como objetivos estratégicos, de forma tal que empujan a los países miembros a subir al 3% del PIB la inversión en I+D, y ni que decir del posicionamiento que se le otorga en otros países como Turquía, Brasil o la India. Por el contrario, en México se señala su importancia en discursos y con ensayos costosos de políticas fallidas, pero la realidad es que no se coloca a la CTI entre los ejes estratégicos de políticas públicas ni se le destinan los recursos necesarios. Para muestra un botón: si bien en los últimos cuarenta años la inversión nunca ha llegado siquiera al 0.5% del PIB, en los años recientes ha disminuido drásticamente de tal manera que para el año 2011 se prevé cierre en 0.33%, en el entendido de que ni en los mejores momentos del largo dominio priísta fue mayor al 0.42%.

En el presente capítulo se hará un diagnóstico sucinto del estado actual de la CTI en México y de las políticas recientes que han obstaculizado un cambio cualitativo, como preámbulo para sugerir un remplazo del modelo vigente y una serie de propuestas que posibiliten, en el marco de la elección presidencial del 2012, un cambio significativo señalado por un reposicionamiento del conocimiento y la innovación como ejes estratégicos para un programa de desarrollo nacional soportado en capacidades nacionales, sustentable y competitivo.

## II. Los indicadores actuales en CTI

El Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) pasó del 0.42% del PIB del año 2000 al 0.41% en el año 2010, luego de haber tenido pendientes más

bruscas al situarse en 0.37 en el año 2007(UNESCO, 2010)<sup>1</sup> y ante la eventualidad de que en 2011 concluya alrededor del 0.3%. Comparativamente las cifras son negativas para México pues es el país miembro de la OCDE que menos invierte en el sector, en tanto que el promedio es del 2.3%. En otro comparativo se tiene que en el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) los datos son similares: los países desarrollados pasaron del 2.2 al 2.3, los emergentes del 0.8 al 1.0 y México se mantuvo en 0.4%; este dato resulta más preocupante si se compara con el gasto promedio en América Latina que fue del 0.62%, con el agregado de que esta cifra en el 2006 había sido del 0.57% (CONACYT, 2010:26). Para el presupuesto de 2012 el gobierno federal presentó un anteproyecto para el ramo con una reducción de 1,200 mdp, lo cual indicaría otra reducción más al GIDE si el legislativo no introduce modificaciones (Milenio, 2011). Por lo mismo, la tendencia vigente muestra que el bajo porcentaje de Inversión en I+D no solamente no se mantiene sino que sigue en disminución con los gobiernos Panistas.

En materia de patentes se observan resultados patéticos, como incluso lo reconoce el propio Consejo en su propuesta de Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 (PECTI). Veamos algunas cifras: en la concesión de patentes México pasó de 1,619 en el año 1990 a 5,519 en el 2000, y para el 2008 fueron del orden de 10,440, casi el doble en ocho años, mientras que en la década precedente prácticamente se había triplicado.

En el número de patentes concedidas a mexicanos las cifras son por demás desalentadoras: hacia el año 2008 se situaban casi en el mismo nivel que en 1990 a pesar de los cuantiosos recursos que se han destinado desde el año 2001 y a que la política pública en la materia se dirigió a ese objetivo. En 1990 se concedieron a mexicanos 661 patentes, para 2001 fueron 534 y en 2007 estaban en 641 para repuntar ligeramente el siguiente año a 685.<sup>2</sup> En el comparativo internacional las cifras no son mejores: ante el empuje de los países emergentes y el proceso de diversificación de los países generadores de conocimiento e innovación, bajó la aportación de los países desarrollados del 93.0 % en el año 2002 al 90.1, en tanto que la de los países en desarrollo pasó del 7.7 al 11.1; de manera parecida, las economías de reciente industrialización de Asia pasaron del 2.8 al 4.8. Si bien América Latina y el Caribe retrocedieron del 0.3 al 0.2, Brasil subió del 1.2 al 1.7, en tanto que México se estancó en el 0.5% (UNESCO, 2010, cuadro 4).

En materia de Coeficiente de Inventiva también se registran retrocesos.

<sup>1</sup> Revisar los informes presidenciales correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009, en [www.informe.gob.mx/](http://www.informe.gob.mx/)

<sup>2</sup> Revisar, CONACYT 2003, gráfica III.15; CONACYT 2010, gráfica III.13.

Mientras que en el año 1990 el coeficiente de México era del 0.08, para el año 2000 había retrocedido al 0.05 y en 2007 tuvo un despunte ínfimo al 0.06; en el renglón, para 2007, el índice en Japón era de 27.2, en Corea del Sur de 26.6, en USA de 7.4, en Turquía de 0.1, Argentina 0.2 y Brasil 0.4 (CONACYT, 2003: gráfica III: 24; CONACYT, 2010: gráfica III.22; cuadro III.20).

El mismo fenómeno se registra en el rubro de la balanza de pagos tecnológicos: del saldo negativo de 363.6 mdd en el año 2000 se retrocedió a 1,294.2 mdd en 2007 (CONACYT, 2010, cuadro III.21); en la misma dirección, el índice de cobertura tecnológica en diez años bajó de 0.24 a 0.04, lo que indica que se compra en el extranjero más del 96% de la tecnología (De la Fuente, 2011). Estos mismos indicadores explican el hecho de que México también perdió competitividad: mientras en el año 2000 se situaba en el lugar 33, en el 2009 había retrocedido al lugar 60 y solo para el año siguiente recuperó algunas posiciones al colocarse en el lugar 56. Todo esto hace que México tenga uno de los coeficientes de DEPENDENCIA más altos entre los países de la OCDE.

El desempeño de México en materia de patentes y de pagos tecnológicos llama la atención ante la evidencia de que, desde el año 2001, la política en el sector se dirigió a fortalecer y estimular tales actividades, destinando cuantiosos recursos que no se orientaron a la actividad científica. Entre los años 2000 y 2009 el programa de estímulos fiscales para las empresas que invirtieran en CTI absorbió 22,411 mdp, entre los años 2003 y 2006 el programa Avance 302 millones, el de Emprendedores canalizó créditos a las empresas por 500 millones, el de Fondo de Garantías para el Desarrollo Tecnológico 300 y el de Escuelas de Negocios 300; a estas sumas se agregaron otras menores en el rubro de servicios científicos y tecnológicos; estos fondos que se han destinado al desarrollo tecnológico y la innovación contrastan con los 4,594 mdp que se destinaron a investigación fundamental entre los años 2000 y 2008 (CONACYT, 2007, 2009, 2010; Mejía, 2008).

En situación parecida se encuentra la participación de la iniciativa privada en I+D. Si bien el CONACYT reporta que en los últimos años ha habido un incremento de la participación del sector privado al pasar del 30% a principios de la década del año 2000, a poco más del 40% en 2008 (CONACYT, 2010:25, gráfica 1.14), la cifra no concuerda con los reportados por organismos internacionales que no la ubican por encima del 20% ni por el dato aportado por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) en noviembre de 2010 que lo situó en ese mismo orden. De igual manera, a pesar de su "inversión", el reporte del CONACYT reconoce que la empresa privada es el eslabón débil en la cadena hacia la innovación, ya que en sus conclusiones señala que el sector privado prefiere comprar tecnología en el extranjero, aseveración que se confirma con el dato de

que más del 95% de la tecnología que se consume se adquiere fuera del país. Por lo mismo, habría que ver con pinzas las cifras oficiales.

En indicadores propiamente científicos los resultados no son mejores pero, al menos, no se registran saldos negativos. En publicaciones científicas los países desarrollados pasaron de aportar el 84.3% en el año 2002 al 75.3 en el 2008; América latina y el Caribe tuvieron un incremento al pasar del 3.8% al 4.9 en el mismo periodo, y las economías asiáticas de reciente industrialización pasaron de contribuir con el 4.6% al 6.4 (UNESCO, 2010). Si observamos a los países del grupo BRIC más México y China, tenemos que en el año 2001 Brasil aportó el 1.17% y para el 2008 había subido al 1.92; China se fue del 2.15 al 8.78, en tanto que México subió del 0.48 al 0.65% en el mismo periodo (Report 2010, cuadro 3-2-5-1 a,b,c).

En número de investigadores México también reporta un estancamiento en el comparativo internacional. El porcentaje de investigadores de los países en desarrollo pasó de 29.8% en el año 2000 al 37.4 en 2007; América Latina y el Caribe pasaron del 2.9 al 3.5 en el mismo periodo: por su parte, Brasil pasó de 1.2 a 1.7, Turquía de 0.4 a 0.7, en tanto que México se detuvo en 0.5 (UNESCO, 2010, cuadro 2). Este dato resulta más preocupante si nos atenemos a las cifras del propio CONACYT, las cuales reportan un decremento en el número de investigadores: en el año 2000 se tenían registrados 22,228 investigadores, cifra que se incrementó a 43,922 en 2005, pero luego entró en descenso de forma tal que, para 2007, ya había bajado a 37,949; en contraste se puede observar que, en los mismos años, Brasil registró 64002, 109420 y 124882 (UNESCO, 2010, cuadro A.2.14)

Por otra parte, los resultados en CTI no son producto del azar sino de la aplicación de un modelo de política pública que tiene sus orígenes en las recomendaciones de organismos internacionales, como la OCDE y el BID, indicaciones que igualmente fueron instrumentadas en otros países de la región con resultados similares, salvo el caso de Brasil que ha tenido mejor desempeño; incluso, los mismos organismos asesores han manifestado su extrañamiento por el rezago en indicadores, por la distancia que sigue existiendo entre los espacios de generación de conocimiento y el sector productivo, por la fragilidad o desinterés de las empresas en invertir en conocimiento e innovación y por lo errático o fallido de las políticas aplicadas en materia de transferencia de conocimiento. En la misma dirección, dichos organismos también han externado su preocupación por la fragilidad y baja operatividad de los Sistemas Nacionales de Innovación que ellos mismos han contribuido a implantar (Sagasti, 2011; UNESCO, 2010; BID, 2000; Sebastián (ed), 2007). No obstante, México ha asumido el papel del alumno modelo en la aplicación de esas orientaciones que se resumen en los puntos siguientes:

- Desde la última década se ha venido afirmando una política anclada fundamentalmente en la Tecnología y la Innovación (TI) como estrategia para mejorar la productividad y hacer competitivas a las empresas, y con la apuesta, como sugirió el BID, de que en algún momento se retomaría la investigación fundamental; ello explica el desinterés del gobierno federal en la ciencia, la concentración de recursos en la TI, el alejamiento del CONACYT del sector educativo y su práctica sectorización en la Secretaría de Economía, al igual que la disminución del peso de los científicos en beneficio de los dictados de la Secretaría de Hacienda y del fortalecimiento de los empresarios en la toma de decisiones.
- En los últimos años se han montado las piezas de un Sistema Nacional de Innovación caracterizado por una complejidad que lo hace inoperante, por el dominio de burocracias estatales y privadas en la toma de decisiones, por la lentitud para operar decisiones y otorgar recursos para la investigación, y hasta por cierta opacidad en la operación.
- La estructura del sector científico del gobierno federal se ha significado por su complejidad e ineficacia; la comunidad científica ha perdido presencia, en algunos casos es meramente decorativa, frente al peso adquirido por el gobierno y los empresarios; se crearon instancias de decisión que no operan y la sectorización en presidencia de la República no ha propiciado que la CTI se considere estratégica para el desarrollo, además de que no ha habido mayor interés del ejecutivo federal en la materia.
- La normatividad vigente para facilitar el enriquecimiento de la planta de investigadores, impulsar campos estratégicos de conocimiento y favorecer nuevas estrategias de investigación –multidisciplina, trabajo en equipo e interinstitucional, e impacto social-, es inadecuada. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Investigadores sigue sin resolver problemas como los siguientes: la ambigüedad entre estímulo a la producción, reconocimiento de la calidad o complemento salarial; la asignación de responsabilidades que no le competen, como el incremento de investigadores, el fomento de la CyT, la descentralización, el estímulo de líneas de investigación institucionales, la movilidad de investigadores o la vinculación; el reconocimiento de los investigadores consagrados en demérito de los de nuevo ingreso, la valoración fundamental del trabajo individual, le elaboración de papers y la productividad por sobre la calidad, con la subvaloración del trabajo en equipo, la transferencia de conocimiento, el impacto social y la divulgación. Además, el

Sistema no ha contribuido a la expansión de la planta académica, de tal suerte que mientras para el año 2007 se reportaban 37,949 investigadores el SNI solamente albergaba 14,681 (CONACYT, 2010:336; AMC/FCCyT, 2005; AMC, 1994; Ibarrola, 2007; Paredes, Loyola, La Crónica, 2010).

### *Propuestas para un Sistema de CTI estratégico para el desarrollo nacional y competitivo en el mundo global*

El CONACYT en tanto órgano coordinador, rector, financiador y responsable de la política federal en CTI, hoy día está rebasado y es inoperante para poder generar una política pública, una estrategia y una economía basada en el conocimiento. En una situación parecida se encuentran los organismos y la normatividad que se le ha venido agregando en los últimos años, como el FCCyT y el Consejo General para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico, junto con la Red Nacional de Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.

Para enfrentar este problema se propone elevar el rango de la Ciencia y la Tecnología a nivel de Secretaría de Estado, creando una SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (SESCyT). Esta decisión permitirá coordinar mejor las políticas, retomar la obligada relación entre la formación, la investigación y la transferencia de conocimiento, así como rearticular la investigación fundamental con el aprovechamiento del conocimiento por vía de la innovación. La instrumentación de esta propuesta debe cuidar los vínculos necesarios con los ámbitos ocupados de los sectores productivo y financiero de la administración pública federal y promover los ajustes a la normatividad pertinente con los siguientes objetivos: facilitar el trabajo de investigación, formular la legislación que estimule la transferencia de conocimiento, impulsar la renovación permanente, favorecer la gestión de los expertos con consulta colegiada y simplificar los organismos de decisión y supervisión y sobre todo hacer de la ciencia una verdadera palanca del desarrollo nacional.

En el curso de la siguiente administración pública federal cumplir el mandato legal de destinar el 1% del PIB a la I+D, bajo la siguiente modalidad: a) en el primer trienio alcanzar el 0.75%; al final de la administración lograr el 1%; c) dejar encaminadas las decisiones para que en la siguiente administración el gasto en el renglón se empareje con los recursos destinados por aquellos países que tienen una economía similar a la mexicana, en el entendido de que se debe tender, al menos, al 2% del PIB. Este propósito comprende el blindaje necesario pa-



ra que eventualidades económicas no disminuyan el gasto del gobierno federal en I+D ni se ponga en riesgo el cumplimiento de la meta.

Fortalecer y expandir la infraestructura en CTI con acciones como las siguientes: apoyar a las universidades públicas para que consoliden y creen nuevas áreas de investigación con criterios de calidad internacional, pertinencia y búsqueda de impacto social; b) fortalecer y crear organismos públicos de investigación y formación especializada, con el compromiso de fundar, al menos, 2 nuevos centros cada año y con el cuidado de atender campos estratégicos para el conocimiento y la innovación; c) promover la descentralización y federalización de las actividades de CTI, para lo cual se establecerán las coordinaciones necesarias con los consejos estatales; d) incrementar el número de investigadores en el SNI de forma tal que en el primer trienio se llegue a los 40 mil y tres años después se alcance la cifra de 60 mil; e) rediseñar el Sistema Nacional de Investigadores con el propósito de incorporar a los jóvenes investigadores y, por lo menos, duplicar la membrecía al término de seis años, a la par de actualizar la normatividad para transparentar las evaluaciones, rejuvenecer las instancias de decisión y estimular las nuevas estrategias de investigación, el impacto social, la transferencia de conocimiento y la divulgación.

Fortalecer el sistema de Centros Públicos de Investigación con objetivos como los siguientes:

- Propiciar que los organismos públicos de investigación se reconviertan al modelo de CPI.
- En la nueva secretaría, la SESCyT, crear una ventanilla que atienda, coordine y oriente el Sistema de Centros Públicos de Investigación.
- Favorecer la incorporación de los Convenios de Administración por Resultados, con el cuidado de que domine el cumplimiento de metas sustantivas sobre las administrativas o de fiscalización.
- Desburocratizar la administración de los Centros.
- Diseñar un mecanismo de designación de titulares con el objeto de garantizar la calidad, creatividad, visión y capacidad de gestión sobre las decisiones burocrático/políticas.

En materia de líneas de investigación se debe trabajar en dos direcciones. En la primera, impulsar la investigación, formación y calificación profesional con el

interés de atender los urgentes desafíos de conocimiento y apostar a nichos de oportunidad para la productividad y el desarrollo nacional en seis campos estratégicos. Los campos serían los siguientes:

- Energías alternas para enfrentar el postpetróleo, contribuir a la disminución de CO<sub>2</sub> y fomentar las capacidades nacionales.
- Biotecnología Marina, con el fin de aprovechar los recursos del mar, dado lo extendido de nuestros litorales.
- Medio ambiente y calentamiento atmosférico con el objeto de estudiar y dar seguimiento a los efectos ambientales y sociales del efecto invernadero, diseñar estrategias de prevención y adaptación, y aprovechar las nuevas oportunidades que se generan.
- Biotecnología Agropecuaria, con el objeto de modernizar el campo y fortalecer la agricultura y la producción de alimentos.
- Impulsar las ciencias farmacológicas, con el objeto de fortalecer la industria farmacéutica mexicana para aprovechar el talento y al empresariado nacional en la solución de problemas de salud pública.
- Desafíos, desajustes y oportunidades de la globalización en materia de pobreza y desigualdad social, seguridad pública, reorganización estatal e identidades nacionales.

En segundo término, se fortalecerán los fondos para las líneas de investigación en las que México ha demostrado liderazgo y resultados, procurando se atiendan problemas y enfoques de frontera, se renueven las plataformas de investigación y se estimule la incorporación de jóvenes investigadores; de la misma manera, se apoyarán aquellas iniciativas que exploren la expansión de las fronteras del conocimiento, atiendan problemas de relevancia nacional o contribuyan a la búsqueda de soluciones a los dilemas del país en su inserción regional e internacional.

Orientar un importante número de becas para que nutran no sólo a las actividades propias de los campos estratégicos, sino también alimenten a los nuevos centros de investigación que se funden.

A través de la nueva Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, generar un sistema de recursos para la Investigación básica que se acompañe con una estrategia de "Overhead" de entre 40 y 50% del monto asignado al proyecto, de tal manera que el Investigador reciba el total del monto solicitado,

pero que su institución se beneficie económicamente y puedan acceder a mayores recursos económicos. Esto generaría entre las universidades y centros de investigación, competencia para contratar a los mejores investigadores.

Elaborar un ambicioso proyecto para impulsar la innovación en conjunto con el sector productivo mexicano y, en particular, las PyMES: Esto incluiría fondos para invertir en capital de riesgo en sociedad con las empresas, con el objeto de impulsar empresas con base tecnológica para crear productos con valor agregado, hechos en México, y así aumentar la competitividad del país.

Para favorecer y fomentar la transferencia de conocimiento, se formulará una legislación que otorgue a los organismos públicos de investigación la propiedad de las patentes que se registren y del usufructo de las regalías que reporte su explotación, al igual que el o los investigadores creadores de la patente reciban regalías por su explotación.

La designación de las autoridades en CyT, particularmente el titular del ramo, debe recaer en una personalidad de trayectoria reconocida en la CyT, con capacidad de gestión, impregnada en los requerimientos que determinan los liderazgos en la generación de conocimiento y su mejor aprovechamiento social, actualizado en los desafíos para el conocimiento y la innovación en el plano internacional y compenetrado en la problemática nacional con sentido laico y secular.

Para terminar, es preciso subrayar que la agenda de propuestas dependerá de la toma de decisiones en una nueva Secretaría de Estado, que tendrá el papel de diseñar las políticas públicas del sector con metas de largo plazo y con objetivos claros en beneficio de la nación. De manera similar, somos conscientes de que también se deberá pasar por un ajuste en las universidades y en los organismos de investigación, formación y transferencia de conocimiento para el cumplimiento de los objetivos propuestos, a la vez que implicará cambios en la cultura y en las estrategias de investigación de las comunidades respectivas.

### III. Bibliografía

- AMC, Boletín de la ACADEMIA de la Investigación Científica, julio-agosto 1994.
- AMC/FCCyT. (2005). *Una reflexión sobre el Sistema Nacional de Investigadores a 20 años de su creación*, ed. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Méx. 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *La ciencia y la tecnología para el desarrollo: Una estrategia del BID*, Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. La estrategia sobre ciencia y tecnología (GN# 1013-2) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo el 4 de octubre de 2000, Washington, Abril 2000.
- CONACYT. (2003). *Informe General del Estado de la Ciencia y Tecnología. México 2003*, ed. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Méx. 2003.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Informe General del Estado de la Ciencia y Tecnología. México 2009*, ed. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Méx. 2010.
- De la Fuente, Juan Ramón. (2011). *La ciencia, en el olvido*, en periódico *El Universal*, 19 de octubre de 2011.
- Ibarrola, María de. (2007) *El Sistema Nacional de Investigadores a 20 años de su creación*", en Gandarilla, José; Cazés, Daniel; Didriksson, Axel; Ibarra Eduardo; Porter, Luis, coords., *Disputas por la Universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro*, ed. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Méx. 2007.
- Paredes López, Octavio; Loyola Díaz, Rafael. (2010) *El Sistema Nacional de Investigadores ¿en tensión o aletargado?*, periódico *La Crónica*, 30 de junio 2010.
- Rapport de L'Observatoire des Sciences et Techniques. (2010). *Indicateurs des Sciences et Technologie*, ed. Economica, Paris 2010.
- Sagasti, Francisco. (2011). *Ciencia, Tecnología, Innovación. Políticas para América Latina*, ed. FCE, Lima 2011.
- Sebastián, Jesús (ed.), *Claves del desarrollo científico y tecnológico en América Latina*, ed. Siglo XXI/Fundación Carolina, España 2007.
- UNESCO. (2010). *Informe de la UNESCO sobre la ciencia. Resumen, 2010*.

*Sergio Ampudia Mello* \*

---

## **Avances, rezagos y oportunidades del sector servicios en México**

**SUMARIO:** I. Globalización, industrialización y servicios. Apuntes generales. II. La semindustrialización del país. La heterogeneidad estructural de la economía y el sector servicios. III. La desindustrialización de la economía. La tercerización. IV. Bibliografía

*“¿Cuándo se dará ese milagro mexicano, si la gente ya se está cansando de esperar? Yo ya me cansé de esperarlo, tiene 30 años de antigüedad la apertura y claramente se ve que eso no bastó. No hablamos de un desempeño terrible, pero no fue lo que se esperaba, de modo que dudaría en predecir cuándo se dará este milagro”.*

Paul Krugman,  
Premio Nobel de Economía 2008.

### **I. Globalización, industrialización y servicios. Apuntes generales**

Creo, como afirman Fernando de Mateo y Françoise Carner que: *“la gran importancia que el estudio del sector servicios ha cobrado recientemente sólo se iguala con la poca atención que se prestó antes. Esa tradición la han seguido muchas generaciones de economistas de diferentes escuelas, tratando los servicios como una actividad residual,*

\* Especialista en Propiedad Industrial.

de baja o nula productividad y muy intensiva en mano de obra”<sup>1</sup> (De Mateo, enero de 1988, pág. 3). Sin embargo, esa importancia no se revela hasta que no se le compara con la actividad manufacturera y sólo dentro de un entorno emergente: la globalización, como proceso caracterizado por una dinámica singular que ha exigido adoptar una visión mucho más amplia que permita explicar un proceso generalizado de relaciones económicas en donde las economías nacionales y hasta las grandes empresas son impotentes para evitar los efectos desestructuradores de la internacionalización masiva de capitales capaces de desplazarse instantáneamente, provocando una crisis del valor-trabajo y una rápida disminución de la cohesión social.

La expresión más evidente de la globalización económica es que “(...) redistribuye fondos en unos casos que, en otra situación, no circularían más que en el centro del sistema y nunca en la periferia del mismo; en otros, los concentra y disemina a amplias regiones del mundo, no siempre por criterios estrictamente técnicos”. (Estefanía, 2006, pág. 60). Kaushik Basu señala:

*“Gracias a la globalización, existen una variedad de instrumentos económicos que los países pueden utilizar para influir en los resultados de otros lugares. El principal de éstos es el dinero. Gracias a la facilidad de los vínculos electrónicos instantáneos y al sistema de mejoras de las garantías globales, el capital ha traspasado las fronteras nacionales como nunca antes. Es cierto que en el apogeo del imperialismo el capital iba de un país a otro, pero esto casi invariablemente tomó la forma de movimiento de dinero entre los territorios de las naciones imperialistas y sus colonias”* (Basu, 2013, pág. 228).

Es a partir de la globalización –en su dimensión omnicompreensiva- como el sector servicios se volvió hegemónico frente a otras formas de actividad productiva de las economías y se debe, fundamentalmente, a que “(...) la base tecnológica de la misma está en el carácter cada vez más inmaterial de la producción, en el desarrollo informático de los medios de comunicación, en la transferencia de conocimiento y de gestión de tiempo de los flujos financieros, en la estandarización –como consecuencia de lo anterior- de los mercados” como nos señala Estefanía, ya que requiere de un estatuto de circulación tal, que le permita traspasar las divisiones políticas sin restricción, por lo que encuentra en el comercio y en el transporte, sus espacios de funcionamiento. El libre comercio constituye, afirma Roberto Mangabeira, “el núcleo de la teoría y la práctica de la globalización” (Estefanía, 2006).

<sup>1</sup> Las apreciaciones sobre la “revolución de los servicios” han sido propuestos siguiendo básicamente a estos autores.

Para los técnicos del desarrollo se empezó a gestar una “revolución de los servicios”<sup>2</sup> desde mediados de los años 80, estrictamente ligada a los adelantos científicos y tecnológicos, así como a la disponibilidad más amplia de información. En los países desarrollados empezó a observarse el crecimiento del peso específico del sector servicios frente a la manufactura tanto en el PIB como en el empleo y se postuló la necesidad de proteger sus industrias amenazadas por las importaciones procedentes de los países de industrialización reciente con mano de obra barata, por lo que empezaron a generar una suerte de proteccionismo basado en el valor agregado que se puede obtener de la economía de escala y de especialización de los servicios hacia la manufactura, a través de una estrategia que se conoce como “externalización”.

En el campo de la industria, por ejemplo, los precios internacionales de las materias primas exportadas para su transformación por los países en vías de desarrollo, la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos productivos requieren menos insumos y pueden utilizar otros más baratos de origen industrial, para sustituir los materiales tradicionales como el acero o el cobre.

En la agricultura y la ganadería, los países desarrollados han recurrido más a la biotecnología y a la ganadería genética para conseguir excedentes en el sector primario. La robotización de las cadenas de producción, la automatización, el diseño por computadora, las técnicas de comercialización y de servicios posventa, los nuevos servicios financieros han sido los instrumentos para generar el dinamismo que les permite competir contra los países de industrialización reciente.

Su propuesta para construir la “revolución de los servicios” se centró, en suma, en el desarrollo de la investigación y tecnología aplicadas y en el impulso de los servicios que se han llamado “servicios al productor”, distinguiéndolos de los tradicionales, llamados “servicios al consumidor” (turismo, hotelería, alimentos, etc.), que son los que típicamente han quedado concebidos como parte del sector terciario.

La “revolución de los servicios” se caracteriza por la vinculación horizontal de este sector con los otros sectores económicos a través de encadenamientos de alta tecnología y por:

— El desarrollo de tecnologías ahorradoras de materias primas y mano de obra.

<sup>2</sup> Como sector económico, el de servicios terciarios incluye a todas aquellas actividades que sin ser por sí mismas productoras de bienes, fungen como apoyos imprescindibles de los sectores que, directamente, generan satisfactores: el agropecuario (o primario) y el industrial (o secundario).

- Una tecnología basada en la informática, en el uso intensivo de internet y en las telecomunicaciones.
- El sector servicios es el generador o distribuidor de la nueva tecnología.
- El proceso de internalización (salida de la producción de servicios de las empresas productoras de mercancías hacia empresas separadas, independientes o filiales de las primeras, dando lugar a:
  - Aumentos de productividad en las empresas de servicios debido a las economías de escala.
  - Aumentos en la productividad en las empresas de mercancías al comprar los servicios requeridos (antes, durante y después de la producción).
- Las posibilidades de nuevas empresas de establecerse en el mercado son la necesidad de constituir departamentos especializados de servicios, reduciendo los costos de inversión y funcionamiento;
- La competitividad internacional de bienes y servicios.

Cabría agregar que, en cuanto a las cifras de participación en el PIB y en el empleo, el sector servicios de los países desarrollados no es muy diferente al de los países en desarrollo. Sin embargo, en éstos se considera fundamentalmente improductivo y es el amortiguador de los rasgos residuales del modelo económico, toda vez que en él se ubica la población desempleada o autoempleada, con visos de informalidad.

En esta perspectiva, la globalización resulta de un proceso de liberalización del sector servicios y su vinculación con el desarrollo acelerado de la tecnología, básicamente por la coincidencia de tres acontecimientos:

- Por una parte, se aprovechó del desarrollo intensivo de los mercados financieros cuyo objeto –las finanzas y las ganancias especulativas– se adaptaron fácilmente al nuevo orden tecnológico, en la medida que son inmateriales, inmediatos, permanentes y globales, susceptibles de manejar información especializada en tiempo real en la búsqueda de beneficios con el menor riesgo posible.  
Por otra, los medios de comunicación electrónica han tenido una expansión exponencial explotando la capacidad de obtener y generar información a través de internet que, si bien nació hace dos décadas y su uso se restringía ini-



cialmente a las comunidades científicas, se volvió irresistible cuando se vinculó al crecimiento económico, a la masificación del sistema educativo, a la información, al entretenimiento y a las relaciones personales.<sup>3</sup>

- La fusión de las empresas de telecomunicación para crear con los servicios de información un gran mercado integrado de servicios, a partir de 1995, cuando la administración Clinton eliminó las prohibiciones que regían para permitir asociaciones entre éstas con las de entretenimiento, del espectáculo e informativas.
- La entrada en vigor, en 1995, del Acuerdo General del Comercio de Servicios que regula las operaciones económicas transfronterizas realizadas por personas o por empresas y que se convierte en un gran promotor de la “externalización” de éstos, vinculándolos diferenciada pero a la vez corporativamente con la manufactura y con la producción de bienes por las grandes transnacionales.

En México, sin embargo, a contrapelo de todas las estrategias que pretendieron conseguir el desarrollo económico basadas en el fomento del sector manufacturero, la economía mexicana se terciarizó desde hace décadas pero, lamentablemente, no lo hizo siguiendo la dinámica impuesta por los países desarrollados en los que los servicios acabaron desplazando a la manufactura<sup>4</sup> —y con ella al

<sup>3</sup> La industria de la comunicación, dice Estefanía, “está ya determinada por la función tecnológica de los medios, de las telecomunicaciones y del tratamiento electrónico de datos, terrenos hasta hace muy poco independientes entre sí. No sólo el comercio internacional o las finanzas, no sólo las economías de cada país o la investigación, también la tecnología y la información están entrelazadas. En este sector, como en tantos otros, el mercado ha dejado de ser nacional y es, como poco europeo y en la mayor parte de los casos, mundial”. ESTEFANÍA, Joaquín. Op. cit., p. 53.

<sup>4</sup> En efecto, la mayoría de los autores que han revisado la dinámica intersectorial e intra-sectorial de la economía mexicana coinciden en considerarla una economía preponderantemente de servicios a partir de los años 70. “(...) las actividades del sector primario son las que menos aportan a la economía agregada y las que exhiben las menores elasticidades en relación con el PIB. A este sector le sigue en importancia el secundario y culmina el sector terciario como el más importante en cuanto a una aportación y relación a largo plazo con el PIB. Adicionalmente, se muestra que el comercio, los servicios inmobiliarios y el transporte presentan una contribución al PIB muy cercana a la que reporta la manufactura y la construcción; y de hecho se obtienen elasticidades promedio mayores para estos servicios (...)”. FLORES SÁNCHEZ, Carlos Alberto, CASTILLO PONCE, Román, RODRÍGUEZ ESPINOSA, María de Lourdes. “La importancia del sector servicios en la economía mexicana: un análisis de series del tiempo”, en “Paradigma económico”, año 5, número 1, enero-junio, 2013, p. 5.

sector secundario de la economía- como motor del crecimiento. En nuestro país coexisten elevadísimos niveles de desigualdad por el proceso de concentración que representaron los esquemas de industrialización para todos los sectores, especialmente el terciario, como veremos en el ensayo.<sup>5</sup>

Es al comienzo de los años 80 con la caída de los precios del petróleo y, en consecuencia el ingreso de divisas, digamos propias del intercambio comercial, se cierran los mercados internacionales de capitales para el país y deben contraerse las importaciones que, a estas alturas ya no sólo eran de bienes de capital, sino también intermedios y debe devaluarse la moneda para favorecer las exportaciones.

Es justo en este período en el cual la economía mexicana empieza a terciarizarse ya que si bien en ese entonces se consideraba semindustrializado, en la medida que se consiguieron algunas metas relacionadas con la protección que tuvo el sector secundario desde los 50, dado el peso relativo y el dinamismo que empezó a adquirir el sector terciario éste crecía en la medida que se perdían empleos en el sector manufacturero.

De ahí en adelante, durante las sucesivas crisis y, particularmente con la vigencia del TLCAN, las importaciones provocadas por la apertura comercial, la desregulación y el ingreso de inversión extranjera directa provocaron el cierre de pequeñas y medianas empresas que ya no pudieron competir ni siquiera en el mercado interno. Por tanto, este estudio observa el desenvolvimiento del sec-

<sup>5</sup> Son tres las leyes del crecimiento de Kaldor. La primera afirma que la tasa de crecimiento de una economía se asocia de manera positiva con el dinamismo del sector manufacturero; la segunda, conocida como Ley Verdoorn, propone que un incremento en la tasa de crecimiento de la producción manufacturera incide en la productividad del trabajo dentro del mismo sector, ya que deriva un proceso de aprendizaje atribuido a la división del trabajo y a la especialización asociada a la ampliación del mercado y a las economías de escala provenientes de la incorporación del avance de la ciencia y de la mecanización de las actividades productivas; mientras que la tercera se refiere al aumento de la productividad de los sectores no manufactureros cuando se incrementa la tasa de crecimiento del producto manufacturero.

Al respecto, puede consultarse a OCEGUEDA HERNÁNDEZ, Juan Manuel. *Análisis Kaldoriano del crecimiento económico de los estados de México. 1980-2000*. Revista de Comercio Exterior, Volumen 53, número 11, correspondiente al mes de noviembre de 2003.

A las leyes kaldorianas –de influencia keinesiana- en cuanto a la teoría económica contemporánea se refiere, se ha contrapuesto la perspectiva neoclásica basada en la idea de que el producto manufacturero se da en función de la oferta de factores (capital y trabajo) y de la eficiencia con que éstos se utilizan.

Para efectos de este trabajo esas visiones son intrascendentes pero útiles para significar que nuestros problemas de crecimiento no son atribuibles a los modelos utilizados, sino a su implementación.

tor servicios en México en cuanto a que es producto de la dinámica de factores externos –las tendencias globalizadoras de la economía mundial en tanto integradora de naciones por la vía del comercio exterior- y factores internos relacionados con los desajustes que han provocado las políticas macroeconómicas para generar pérdidas de empleo en la industria y su consecuente ubicación en la informalidad en el sector servicios, entre otros.

Al final de cuentas, el peso específico que ha ido adquiriendo el sector también puede explicarse si se piensa en una teoría del desarrollo concebida en tres etapas: los países pasan de la agricultura y la producción de materias primas a la industria y de ésta a los servicios, en la que, de acuerdo a una división internacional del trabajo, correspondería a los países en desarrollo la exportación de materias primas y productos manufacturados y a los países desarrollados la exportación de servicios.

Por tanto, es indispensable considerar varios aspectos estructurales de nuestras instituciones políticas y económicas cuya mención es relevante para darle contexto a la revisión de la nueva economía –de servicios, por decirlo así- ya que han incidido, sin duda, en la imposibilidad de provocar el crecimiento basado en la productividad de los factores y que continuarán determinando la inserción de México conforme a la dinámica de la globalización: la heterogeneidad estructural de la economía<sup>6</sup> y la dinámica rentista de los grupos o sectores con poder de mercado, que históricamente han impedido que la liberalización económica funcional se traduzca en prácticas reales de competencia.

Si bien la terciarización de la economía mexicana empezó a darse como una condición subyacente del poco éxito de la política manufacturera para crear empleos suficientes y bien remunerados desde los inicios de la década de los 70 y se extendió hasta principios de los 90, no figura como esquema de crecimiento sino hasta este siglo XXI pero, lamentablemente, afectada por graves desajustes intrasectoriales producto de la heterogeneidad estructural derivada de la implementación de las medidas industrializadoras de varias décadas que es indispensable aludir y sopesar en el desarrollo de este trabajo.

<sup>6</sup> La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia dentro de cada actividad económica (sector agrícola, sector industrial y sector servicios), de unidades productivas con muy distintos niveles de eficiencia entre sí, manifestándose en marcadas diferencias entre los estratos modernos y los marginales o tradicionales y la presencia de una gama de situaciones intermedias. Aunque esta heterogeneidad se da entre distintos sectores productivos, importan especialmente sus efectos dentro de cada rama de producción, en la que dichas diferencias son el resultado de la supervivencia de distintas formas de organización y señalan la coexistencia de distintos modos de producción.

La gran pregunta que debe formularse cuando se habla del crecimiento económico del país es: ¿Por qué, pese a generaciones completas de políticos y administraciones públicas, modelos de crecimiento centrados en la intervención directa del Estado en la economía o bien en su presencia indirecta para propiciar el funcionamiento del mercado; esquemas basados en una política industrial vertical y activa y otros por el contrario, proponiendo la conveniencia de omitirla, la economía mexicana ha crecido un promedio anual del 2% en los últimos 20 años y el 60% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra en la informalidad, generando sólo el 25% del Producto Interno Bruto (PIB)?

Desde la posguerra México se planteó crecer económicamente a partir del llamado modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que era una estrategia que suponía una economía cerrada, con la presencia de un Estado autoritario claramente intervencionista, con un alto grado de protección arancelaria y no arancelaria y con un sesgo anti-exportador. Para el funcionamiento de este modelo, se suponía que el sector agrícola cumpliría con la doble función de generar divisas —vía la exportación de materias primas y productos agrícolas—, y de liberar la mano de obra que debería integrarse a la actividad industrial como mano de obra barata, aún cuando poco calificada, y que el sector terciario (servicios) cumpliría ocupando aquella que no pudiera emplearse en la industria. De acuerdo a ese modelo, la industrialización era signo de modernización y se consideraba que un sector servicios obeso significaba por sí mismo una manifestación evidente de subdesarrollo.

Tenemos, efectivamente, desde hace más de 30 años, la promesa de construir un país que fuera autosuficiente para crecer y generar empleo para los más de dos millones de personas que se incorporan anualmente al mercado de trabajo y que, empero, no ha habido una sola política económica exitosa en ese período, que haya conseguido hacer crecer al país a tasas semejantes a las de otros países latinoamericanos y ahora no solamente tenemos que reconocer el enorme fracaso el crecimiento basado en la llamada manufactura que en realidad es ensamblaje automotriz y, por tanto, se inscribe más en la lógica del sector servicios que en el secundario, a pesar de un empeño que transitó con propuestas, metas, objetivos y estrategias de toda clase, pero que no pudo conseguir la modernización y, por ende, el crecimiento, de manera consistente a pesar de haber tenido periodos con un precio del petróleo muy elevado.

Podríamos, entonces, apuntar los rasgos generales de esas condicionantes, a efecto de abordarlas con mayor detalle en el desarrollo del ensayo:

— La industrialización del país no cumplió cabalmente con sus objetivos: no bien se planteó como estrategia la sustitución de importaciones cuando los

grupos de alto ingreso, aprovechando la perspectiva que el mercado interno se cerraba al exterior orientaron su esfuerzo no hacía la producción manufacturera sino a satisfacer el mercado con bienes de consumo por las elevadas ganancias que le reportaba.

Si bien, hoy en día la economía mexicana puede ser considerada como una economía semiindustrializada no puede ser aquilatada correctamente si no se aprecia el peso relativo que el sector terciario adquirió. *“La terciarización de la economía mexicana es un hecho consolidado en la última década que, en condiciones de ajuste macroeconómico, estancamiento productivo con precios inflacionarios y altos niveles de desempleo, produjo un deterioro relativo del sector al ubicarse allí diversas actividades informales y de baja productividad que funcionaron como espacios sociales de sobrevivencia económica, es decir, como amortiguadores del desempleo formal y de los menores salarios reales. La consolidación de la terciarización de la economía mexicana es parte de un proceso normal de carácter secular, como en cualquier otra economía contemporánea”* (Chávez Gutiérrez).

En México se creó una industria con una amplia base de asalariados sobre la cual se permitió el crecimiento del mercado interno y el sistema de pensiones que permitió que el consumo se constituyera en el motor de la economía sustitutiva de importaciones. Por tanto, la dinámica de la terciarización de la economía del país responde más al fracaso de la industrialización y a los graves desajustes intrasectoriales atribuibles a la heterogeneidad estructural del sector, como se verá posteriormente, que una estrategia de crecimiento congruente con la dinámica que los países desarrollados le han impuesto al sector.

— Ha sido muy poco explorado el impacto que tuvieron en el desarrollo de la economía mexicana la Ronda Uruguay y la estrategia nacional e internacional que adoptaron los Estados Unidos para impulsar las negociaciones de servicios y bienes, iniciadas desde la Ronda Tokio en 1974 y de acuerdo con la Ley de Comercio y Aranceles que, modificada en 1984 para incluir el comercio, los servicios, la inversión y la tecnología, en un título tercero sobre Comercio Internacional e Inversiones, Sección 301, concedió amplias facultades al Presidente para determinar sanciones contra los países cuyas legislaciones se consideraban “insuficientes” o “ineficientes” para cuidar los intereses norteamericanos.

Por lo que al sector servicios mexicano se refiere, la manera en cómo se trasladaron al derecho interno las prescripciones impulsadas por nuestros vecinos, impactaron estructuralmente nuestra capacidad innovadora, en la medida que

extinguieron nuestra capacidad de imitación tecnológica la que, posteriormente en el TLCAN, fue abandonada definitivamente al concederse a los activos intangibles –la propiedad industrial– un estatuto de protección semejante a los derechos de propiedad y equiparable al régimen de tutela a la inversión extranjera directa que, en el Capítulo XI, en el rubro “Requisitos de desempeño” prohibió a los países miembros imponer condiciones a los inversionistas extranjeros, relacionados con la obligación de transferir tecnología e integrar componentes nacionales o contratar determinado porcentaje de mano de obra nacional.

Si bien la Ronda Uruguay no influyó suficientemente para que fuera el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) el foro en el cual también se negociara el sector servicios, en 1995, una vez concluida esa Ronda y creada la Organización Mundial del Comercio, se constituyó el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, dada la vinculación que se estableció con que estos se asociaron con la productividad de la actividad manufacturera, volviendo indisolubles los conceptos de bienes y servicios cuando las empresas cuentan con tecnología moderna, marca y esquemas robustos de comercialización.

Por tanto, es en este contexto que puede explicarse el rápido crecimiento del sector servicios en la economía globalizada y se pueden explicar los retos de la economía de servicios en nuestro país. La comprensión del GATS ofrece una perspectiva al respecto.

Las políticas de estabilización adoptadas en México a partir de 1983, retomadas en 1986 y en 1995 explican los intentos de reindustrialización del aparato productivo orientado, por una parte, a una economía internacionalizada vinculada a la inversión extranjera directa, a la transferencia internacional de renta y a la exportación (particularmente la automotriz), y, por otra, a la desaparición de empresas pequeñas y medianas en el sector manufacturero que no pudieron competir en el entorno de las importaciones realizadas por las empresas transnacionales internacionalizadas que, al ingresar al país vía el TLCAN, empezaron a importar bienes intermedios y de capital, haciendo muy difícil la actividad de las incipientes empresas nacionales y, paradójicamente terminaron desindustrializando al país.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Aunque el Consenso de Washington apareció acuñado formalmente como tal hasta 1989 por parte del economista norteamericano John Williamson, del Instituto Peterson de Economía Internacional, la mayoría de los analistas coinciden en afirmar que sus precisiones empezaron a aplicarse en la estabilización del país desde 1982.

Este término utilizado para identificar y definir medidas de política macroeconómica aplicables a los países latinoamericanos y en cuya necesidad coincidían las instituciones de asesoramiento político radicales en Washington, tales como el Fondo Monetario Internacio-

Con esta perspectiva “el Estado prometió que la modernización de la actividad industrial sería la palanca del desarrollo económico del país. Así con una orientación contraria a la del período anterior, la política industrial propuesta a partir de los años ochenta, se caracterizó por su hincapié en las ventajas del mercado que una parte significativa de la industria del país carecía de las condiciones necesarias para enfrentar con éxito al nuevo ambiente de competencia internacional que se generó con la apertura de la economía” (Capdevielle Mario y Flores Salgado, 2006).

Por tanto, este trabajo lo dividiremos en dos partes: en la primera, abordaremos la revisión de la estrategia ISI y sus condicionantes en el perfil del sector servicios en una economía semindustrializada, que creó una importante base de asalariados pero que no consiguió modernizar al país. En la segunda, revisaremos la dinámica de la desindustrialización provocada por las crisis de 1982, 1986, 1995 y el TLCAN y por la implementación de las medidas adoptadas para combatirlas.<sup>8</sup>

Desde luego, aunque la dinámica de la pirámide poblacional incide en el proceso de depauperación del empleo –considerando que la población se multi-

---

nal, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro. Eran 10 grupos de recomendaciones: 1) Disciplina en la política fiscal, enfocándose en evitar grandes déficits fiscales en relación con el Producto Interno Bruto; 2) Redirección del gasto público en subsidios, especialmente los indiscriminados hacia una mayor inversión en los puntos clave para el desarrollo, servicios públicos para los pobres como la educación primaria; atención primaria de la salud y construcción de infraestructura; 3) Reforma tributaria, a efecto de ampliar la base tributaria y la adopción de tipos impositivos marginales moderados; 4) Tasas de interés competitivas y determinadas por el mercado; 5) Tipos de cambio competitivos; 6) Liberación del comercio, liberación de las importaciones, con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas y cualquier tipo de protección comercial arancelaria y no arancelaria; 7) Liberación de las barreras a la inversión extranjera directa; 8) Privatización de las empresas estatales; 9) Desregulación de las que impidan el acceso al mercado o sectorizan la competencia; y, 10) Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

<sup>8</sup> Al respecto, vale la pena revisar el interesante artículo de Alfredo Zárate publicado en su columna de “El Universal” del pasado 19 de marzo (“Es la economía”), en el que citando a David Easton, apunta las claves que explicarían la continuidad sin turbulencias de un régimen político que, como el mexicano, goza de estabilidad y sostiene que una de ellas era la capacidad de influir. A ello, habrá que aunar los apoyos “difusos” como el patriotismo y la lealtad, y los “específicos”, que se obtienen a través de acciones gubernamentales que benefician a determinado grupo o sector.

“(…) Desde hace al menos 30 años, las mediocres tasas de crecimiento apenas alcanzan a generar la mitad de los empleos que demandan los jóvenes que buscan integrarse a la actividad productiva. Ante esta dura realidad, millones de hombres y mujeres tendrían más alternativas que subsistir perversamente, delinquir o rebelarse. Pero la anomalía siguió arrojando frutos: la descomposición social ha sido modulada, en gran medida, por factores como la familia, la inmigración y la economía informal”.

plicó por 6 en poco más de 60 años, pasando de 20 millones de habitantes a 120 millones, en la actualidad-, ello no será objeto de revisión en este trabajo, ni los temas de inseguridad relacionados con el reclutamiento para integrarse al crimen organizado ni a la migración hacia Estados Unidos. De hecho, este trabajo no pretende tampoco verificar las condiciones y variables del turismo hacia México –que es el rubro más estudiado cuando de hablar del sector servicios se trata- ya que no hay elementos para identificar la incidencia de esas variables en cuanto a que puedan afectar la actividad turística nacional.

## **II. La semindustrialización del país. La heterogeneidad estructural de la economía y el sector servicios**

La mexicana fue, hasta principios de los 80, una economía semindustrializada que comenzó a sufrir una reestructuración productiva en su sector manufacturero entre 1983 y 1993 asociada a la liberalización traducida en la apertura comercial hacia el exterior y la desregulación, produciendo una expulsión paulatina de la fuerza de trabajo provocada por la velocidad con que se adoptaron esas medidas, que no dio tiempo a preparar nuestro sector secundario a la competencia con el exterior.

La semindustrialización del país se guió por la estrategia de la ISI que contempló dos etapas, dadas sus pretensiones originales y orientación posterior. En la primera, que abarcó hasta 1952, el desarrollo de la industria registró en buena medida la influencia de condicionantes externos –en función de la necesidad de satisfacer la demanda temporalmente desatendida de la economía de guerra, el principal interés de la política económica recayó en el logro de una mayor capitalización dentro de la industria y no en una mayor utilización de la mano de obra.

La política de sustitución de importaciones se consolidó como la base de la estrategia gubernamental de desarrollo industrial y es cuando el “modelo de desarrollo estabilizador” adquiere sus rasgos más consistentes. Con el ingreso de inversionistas extranjeros al país –sobre todo en el sector manufacturero- se fortaleció el proceso de industrialización. En forma complementaria, para mantener el crecimiento e impulsar el proceso de desarrollo industrial se acentuó la participación del Estado en las actividades productivas, la cual, favorecida con créditos externos tuvo por objeto ampliar las obras de infraestructura –electricidad sobre todo- y la adopción de actividades industriales en sectores de alta densidad de capital, como la petroquímica y la siderúrgica, ya que la iniciativa privada no se atrevía a incursionar en esos campos debido, sobre todo, a la



cantidad de inversión. Con el crédito externo, el Estado estuvo en posibilidad de liberar recursos provenientes de recaudaciones fiscales y de aplicarlos, indirectamente y por medio de subsidios y franquicias, al fomento industrial, cualquiera que fuera el origen del capital invertido.

Sin embargo, los desajustes y diferencias que se presentaron en realidad harían patentes también las existentes entre ésta y las intenciones que la alentaron: mientras que la estrategia de modernización se sustentaba en la idea de que la producción sustitutiva de importaciones adquiriría la dinámica suficiente para garantizar una independencia creciente del exterior y propiciar un crecimiento económico integral a través de la promoción de nuevas actividades fabriles, la realidad se caracterizó por la tendencia a la producción de bienes de consumo durable y suntuario –conservándose en general, las deficiencias en materia de bienes de capital y generándose otras nuevas que atendían a los de consumo básico-, por el control monopólico de unas cuantas empresas sobre la mayoría de los mercados nacionales; por las diferencias entre los ingresos de los diversos estratos de la población; por la adopción, en las empresas más dinámicas, de nuevas tecnologías marcadamente distintas de las tradicionales e intensivas en la utilización de capital- en detrimento de una mayor absorción de mano de obra-; por la dependencia del capital extranjero y, –paradójicamente, dados los postulados iniciales del modelo- la gran expansión de la industria transnacional,<sup>9</sup> y, en suma, por la desvinculación cada vez mayor entre los propósitos de la política económica y su funcionamiento e implementación prácticas.

La evidente eficiencia de esta política para generar riqueza, para algunos grupos con capacidad de obtener la protección estatal en la perspectiva de construir el mercado interno, tuvo como contrapartida la incapacidad sistemática para establecer mecanismos que aseguraran su influencia integradora, a través de la difusión o expansión de sus beneficios. En este sentido, la concentración progresiva de la actividad económica fue el fenómeno central en el período, manifestándose –en la medida que todo proceso de concentración es también un proceso de polarización- tanto en las tendencias selectivas de producción, la distribución y el consumo, como en las características diferenciales que adquirieron, ya los diversos procesos productivos –no sólo entre sí, sino en el interior de cada uno de ellos- ya los distintos grupos sociales.

<sup>9</sup> En el período 1953-1958 la inversión extranjera aumentó en 60%, siendo la tasa mayor en la industria manufacturera. Al respecto consúltese MANCILLA, Esteban L. y PELLICER DE BRODI, Pilar. “La política Económica”, en “Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960”. El Colegio de México. 1ª edición. México, 1980.

Este proceso concentrador hace referencia a los efectos reales de las políticas adoptadas durante el primer período del modelo de desarrollo industrial, y, entre estos, principalmente, a las enormes utilidades propinadas con su aplicación, así como al destino que tuvo la riqueza generada. El régimen de permiso previo a las importaciones establecido en los años de la posguerra y hasta la liberalización realizada en los 80, tanto como el hecho de la concesión de los permisos fuera otorgada sólo a aquellas personas que manifestaban planes para iniciar una industria sustitutiva de importaciones, creaban condiciones monopólicas para los productores, en la medida en que les otorgaba una especie de “exclusividad productiva”.

Las utilidades generadas de acuerdo a esta estrategia de producción de los mercados industriales eran muy grandes, en especial para las actividades de sustitución de importaciones. Sin embargo, además de que, en atención a una mayor capitalización, no aparecieron mecanismos de participación en los beneficios del desarrollo nacional ni para la población en general, ni para los consumidores en general, la inversión de esta riqueza se orientó hacia áreas de actividad cuyo objetivo era obtener rápidos y crecientes aumentos en el producto, independientemente de su composición y de su destino, lo cual la vinculó con el consumo de los grupos de mayores ingresos, en detrimento tanto de las clases populares como de la integración del aparato industrial del país.<sup>10</sup>

La consolidación del mercado interno, así, se logró a partir de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, que afectaba tanto a los individuos como a los sectores productivos lo que se reflejó no solo en las diferencias de las potenciales de consumo, sino también en la evolución de los procesos de producción. Estos empezaron a responder a las demandas de los grupos de altos ingresos, aportando sus esquemas de oferta, de capitalización y de inversión a los campos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas. En consecuencia, fue desatendida también la producción de bienes de capital que exigía la propia actividad industrial, lo que incidió tanto en la no integración de la planta productiva y anularía el efecto multiplicador del crecimiento del sector secundario, como en que la riqueza generada en la producción de satisfactores terminales se haya dirigido, en buena parte, a la compra de insumos industria-

<sup>10</sup> Según el Programa Nacional de Empleo 1980-1982, entre 1958 y 1968 la participación en la riqueza de los dos grupos de ingreso más alto pasó de 52.90% a 58.11%, mientras que la de los tres grupos de ingresos más bajos se redujo de 9.59% a 6.40% en ese mismo lapso (en la fuente, la información se presenta en deciles agrupados en bajos (I-III), medios (IV-VIII) y altos (IX-X). Programa Nacional del Empleo 1980-1982, Volumen I, cuadro 4, p. 55.

les provenientes del extranjero, lo que aumentaba en lugar de disminuir, la dependencia del exterior y el endeudamiento.

Puesto que el dinamismo del crecimiento económico sólo puede sostenerse a través de un crecimiento proporcional de la inversión, aquél fue conseguido únicamente por las empresas que lograron concentrar más recursos –y que progresarían en abierto contraste con las demás firmas pequeñas o medianas-, en un marco en el que la salida de divisas o su orientación al consumo suntuario debilitaron la capacidad del Estado para dirigir autónomamente un proceso de industrialización integral que asegurara la homogeneidad del desarrollo.<sup>11</sup> El capital extranjero no sólo ingresó al país en forma de préstamo, sino también como inversión directa en las ramas más dinámicas de la actividad industrial, relacionadas con la producción de bienes y servicios para el mercado interno lo que condujo, dado el poder tecnológico y financiero de estas empresas, a una mayor actividad económica introduciendo nuevas tecnologías que produjeron, a más de una menor absorción de fuerza de trabajo, una mayor heterogeneidad en la planta productiva nacional –donde las tecnologías tradicionales seguían siendo las de uso más generalizado–.

En esa dinámica el sector servicios reflejaba con particular claridad el estado general de la evolución del aparato económico aceptando que su papel esencial en ese momento fue subordinado al crecimiento del sector manufacturero –sin que su actual papel privilegiado impida considerar que en sus estratos más tradicionales y rezagados sigue cumpliendo con el papel de receptor de la mano de obra desocupada o subocupada-. Si, por su propia naturaleza, este sector se fue integrando en estrecha relación con las exigencias y limitaciones que plantea el desarrollo de las actividades productivas, el efecto que recibió del modelo de industrialización no sólo se reflejó, estructuralmente, en la gran actividad de las áreas relacionadas con la distribución de la mercancía y la intermediación física y financiera entre la producción y la inversión, sino también en la misma ten-

<sup>11</sup> Esta dinámica de los recursos internos –concentración y transferencia al exterior- ha influido consistentemente en el papel que el Estado ha desempeñado a lo largo del proceso de industrialización del país –ya sea en la ISI, ya sea con la apertura comercial y desregulación-. Al disminuir la capacidad de ahorro e inversión nacionales, ha visto restringidas sus posibilidades de dirigir a la economía de acuerdo con los objetivos generales que tradicionalmente se han planteado desde la posguerra y hasta la actualidad. Ello nos procura un principio de explicación sobre el contraste entre las intenciones y los hechos que en la práctica se verifican cuando se trata de postular una estrategia macroeconómica y su implementación: los factores de poder y los grupos de interés articulan esquemas que tienden o bien a maximizar sus ganancias utilizando su poder o de mercado, o bien a inhibir esquemas de competencia, o ambos.

dencia a la concentración de los recursos en un número reducido de establecimientos en el conjunto del sistema económico del país.<sup>12</sup>

Dada la heterogeneidad, en el sector servicios –especialmente en el sector más representativo, el comercio– en su seno evolucionaron grupos y actividades estrechamente vinculadas con el desarrollo de las actividades más prósperas de nuestra economía, así como las actividades con menor especialización y valor agregado, con perspectivas de sobrevivencia. En 1970, 4.2% del total de los establecimientos comerciales concentraba el 70.2% del capital invertido y pagaba el 85% de las remuneraciones, aunque sólo ocupaba el 38.1% del total de empleados: en cambio, el 95.8% restante poseía sólo el 29.1% del capital invertido y pagaba el 14.3% de las remuneraciones, pero ocupaba el 61.9% de los empleados (Programa Nacional del Empleo 1980-1982, Vol. I, pág. 19). Así, en el sector se generó una extrema diferencia en términos de los establecimientos o unidades participantes en las actividades que incluye, ya que al lado de áreas modernas con índices elevados de organización e ingresos, coexisten las pequeñas unidades familiares o los autempleados por cuenta propia, con niveles de productividad mínimos. Si una de estas áreas se desarrolló en consonancia con las necesidades de los sectores productivos a los que se vinculó el de servicios, por su propia naturaleza, la otra se formó a partir del ingreso al sector de grupos importantes de la fuerza de trabajo desplazada de sus ocupaciones habituales, que se incorporaron en unidades atomizadas, sin ninguna formalidad y a quienes, por sus particularidades, resulta –aún hoy– prácticamente imposible proporcionar cualquier tipo de estabilidad.

Cabría concluir que el estado actual del sector servicios se puede entender por la dinámica intersectorial e intrasectorial que responde a la heterogeneidad estructural de nuestra economía desde la tercera parte del siglo pasado ya que no ha variado sustancialmente, en la medida que la coexistencia de subsectores con un gran rezago con otros claramente modernos e intensivos en el uso de las tecnologías de la información y comunicación y con acceso irrestricto a los servicios financieros, dominen al capital y al trabajo, así como la productividad de éstos y pueden incidir en la conducción de la política económica del país con criterios supranacionales. Es posible establecer una relación de gran utilidad para la descripción de la situación interna del sector terciario y de los fenómenos

<sup>12</sup> En 1950, la contribución relativa de los sectores agropecuarios, industrial y de servicios fue de 19.1%, 26.5% y 54.4%, respectivamente; para 1960 fue, en el mismo orden, de 15.9%, 29.2% y 55.9%; para 1970, finalmente, dicho porcentaje fue de 11.6%, 34.4% y 55.1% (a valores constantes). Programa Nacional del Empleo 1980-1982, Volumen I, cuadro 5, p. 66.

Cabe observar que en el sector terciario se incluyen actividades improductivas y, propiamente estáticas, como las de Gobierno.

ocupacionales vinculados a ella, entre las diversas actividades de servicios y las características laborales de la población que las desempeña: encontraríamos, en primer lugar, actividades desarrolladas por personas que, dada la naturaleza de sus funciones, tienen un alto grado de capacitación y condiciones de trabajo muy adecuadas; entre éstas consideraríamos a las financieras, profesionales, de asesoría técnica y de servicios médicos y asistenciales.

Por otra parte, hallaremos también actividades para cuyo desempeño se requiere un mínimo de capacitación y adiestramiento, como es el caso de los servicios de reparación y de transporte. Finalmente, habría un tercer tipo de actividades que no exigen ningún género de capacitación previa, como es el caso de los servicios de aseo, preparación y venta de cierto tipo de alimentos, servicios recreativos y domésticos, y en los que, además de prevalecer condiciones inferiores a las mínimas legales en términos de la calidad del empleo, se ubicaría la mano de obra que no puede encontrar un trabajo productivo y bien remunerado en otros sectores económicos.

### III. La desindustrialización de la economía. La terciarización

Una rápida mirada al proceso de desindustrialización del país apunta al comportamiento del sector externo, particularmente porque la balanza de cuenta corriente no ha podido contribuir a financiar la producción manufacturera –ya sea orientada a satisfacer el mercado interno, ya sea el de exportación– y tuvo que recurrir a la inversión extranjera directa para solucionar el desequilibrio económico de la balanza comercial.<sup>13</sup>

Sin embargo, el comportamiento de la economía en su conjunto obedeció a políticas macroeconómicas que estaban más destinadas a paliar las mismas crisis que sufrimos –ya sea por razones externas como en 1982 y en 1986, ya por la

<sup>13</sup> Aunque la inversión extranjera directa siempre ha formado parte de los componentes de liquidez que han servido para equilibrar la balanza de cuenta corriente en la desindustrialización pasó de ser complementaria de otros tipos de inversiones públicas y privadas a sustitutiva de ambas en la medida que su ingreso al país se hizo al amparo de un régimen de protección que no gozaba y en el contexto de la liberalización comercial y financiera de la economía. Por tanto, venía a financiar actividades económicas en nichos insuficientemente atendidos o absolutamente desatendidos. El sector servicios sería ejemplificativo de ello, ya que, al no tratarse de manufactura, no era evidente que era ahí donde se generaba valor para todo el sistema.

pobre implementación de las políticas de liberalización que, en 1994, concluyeron con un abultado déficit por cuenta corriente generado por el enorme desequilibrio de la balanza comercial–.

Ninguna de las políticas implementadas a partir de 1983 para resolver las crisis tuvo como propósito promover el crecimiento económico sino sólo conseguir la estabilización macroeconómica, contener la inflación y reducir el déficit final, por lo que fueron oscilando entre mantener un tipo de cambio subvaluado para ofrecer incentivos a los exportadores y generar suficientes divisas para procurar mantener en operación nuestra planta productiva, hasta la sobrevaluación del tipo de cambio que generó, con la apertura comercial y la liberalización y privatización del sector financiero que las importaciones se multiplicaran por 14.4 veces.

No se trata de hacer el recuento de los efectos nocivos de cada una de las estrategias adoptadas para contender con las sucesivas crisis –por lo que se refiere a su implementación- ni la de la apertura realizada en el contexto del TLCAN, sino subrayar sus propósitos y medidas dado el impacto que tuvieron en el empleo y en otros rubros relacionados con el bienestar de la población, como son la seguridad, la informalidad y la migración, ya que, por una parte, los programas de estabilización tuvieron como propósito controlar la inflación y reducir el déficit fiscal y, coincidiendo con programas de cambio estructural, *“fueron incipientes al no considerar la causalidad entre una estabilización macroeconómica existente abrupta y el desempleo permanente que crea, si quiebran muchas empresas. Al concentrarse estrictamente la inflación y la reducción de los déficits, éstos programas ignoraron los impactos en la economía real al acelerar el ajuste en el tiempo, deprimir mucho la demanda agregada y privar a los productores de crédito. Cuando la estabilización falló y el tipo de cambio se volvió a devaluar, surgieron nuevas crisis en 1985-1986, 1987 y 1994-1995”* (Ramírez De La O, 2010, pág. 310).

En el período de 1983 a 1987, con Miguel de la Madrid, se inició la primera etapa de las políticas de estabilización macroeconómica con pretensiones de modernización productiva. Para ese propósito se propuso una menor regulación del Estado, con apertura financiera y comercial, la exportación manufacturera y el servicio de la deuda. *“Se esperaba que el ímpetu de las exportaciones industriales solucionaría en definitiva la tendencia al desequilibrio crónico de la balanza comercial. De ese modo el país estaría en condiciones de alcanzar tasas de crecimiento muy elevadas sin que sobreviviera un déficit comercial insostenible”* (Fuji, 2000).

El objetivo no se alcanzó debido a la modalidad del ajuste que se eligió: de 1982 a 1986 la tasa media anual de caída del PIB fue de 0.3% y considerando la dinámica de la población, el producto por habitante descendió realmente 2.4% cada año. Una razón para explicar estos resultados es que la velocidad del cambio estructural que se intentó hacer en el sector secundario para alentar las ex-

portaciones y transformar el modelo de industrialización de uno orientado al mercado interno y otro orientado al exterior obedecía a una urgencia impropia a la situación de las empresas mexicanas: debían adaptarse muy rápidamente a un modelo totalmente distinto al que regía en ese entonces.

Como afirma Ramírez de la O.:

*“Fue evidente al final de ese sexenio que el desempleo había aumentado; la economía subterránea se había hecho extensiva a todo el país; la inflación no estaba cediendo, y la deuda pública continuaba en aumento. Una razón es que la velocidad del cambio estructural que se intentaba hacer en el sector real de la economía era demasiado ambiciosa para el monto de financiamiento disponible, algo que no fue evidente al principio. Esto obedeció, cuando menos en parte a que el paquete de ajuste era un programa típico del FMI y no un programa elaborado en las condiciones económicas internas”* (Ramírez De La O., 2010, pág. 316).

Cabría agregar que si bien el descenso de las importaciones y el aumento de la actividad exportadora fue superavitaria en 100, 000 mdd, aproximadamente, esas divisas no se dirigieron a financiar a las industrias que las requerían para sus operaciones, sino al pago del servicio de la deuda externa.

A partir de 1988, se inició la segunda etapa de lo que se venía considerando el cambio estructural y la estabilización económica, ya que la inflación no había podido ser controlada (llegó a 160% en 1987) y el déficit fiscal no había sido reducido debido al crecimiento del monto del endeudamiento asociados a las altas tasas de interés contempladas por ese programa, a pesar de haberse reducido el gasto público. Desde luego, la contención de los incrementos salariales y de los precios formaba parte de la estrategia del control inflacionario y del déficit fiscal, por lo que los niveles de consumo también fueron afectados.

Por lo tanto, se decidió profundizar las reformas económicas impulsando la liberalización acelerada de la economía, a partir de la desregulación –que suponía un abandono estratégico de la intervención del Estado de su presencia activa como promotor del desarrollo para dejarlo al mercado,<sup>14</sup> y la apertura

<sup>14</sup> “La desregulación económica identifica dos niveles. El primero se refiere al cambio del marco interno de regulación que asignó menor participación al Estado en actividades productivas al desmontar (Clavejo y Valdivieso), 2000). “El segundo nivel que interesa subrayar se refiere a la apertura hacia la IE, con el propósito de disponer de mayores montos de ella por considerarla benéfica para el crecimiento económico del país”. CAPDEVIELLE, Mario y FLORES SALGADO, José. “Sobre la necesidad de una política industrial en México: alternativas frente a una economía global en transformación”, en “Por una política económica y social para el desarrollo de México”, NOVELO URANIVIA, Federico (Coordinador). Universidad Autónoma Metropolitana, 1ª edición. México, 2006, p. 127.

comercial, a fin de que, con el apoyo de la inversión extranjera directa, fuese la competencia la que ajustara la oferta y la demanda de bienes y servicios a la eficiencia, en favor de los consumidores.

Lo cierto es que ni la velocidad y ritmo de la liberalización fue suficientemente gradual y selectivo como para preparar a nuestras empresas para la competencia externa, ni existió el crédito suficiente para financiar su modernización, por lo que la conducción económica del país se significó por intensificar su inserción en los flujos de comercio mundial, en efecto, pero más bien del lado de las importaciones –especialmente de bienes intermedios y de capital– lo que deseslabonó lo poco que quedaba de la industria nacional, iniciando un proceso de desindustrialización que se agudizó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y continúa hasta nuestra época.

De 1988 a 1994 las importaciones se multiplicaron por 2.3 en tanto que las exportaciones lo hicieron por 1.7. De 1983 a 2003 las exportaciones totales del país se multiplicaron por 6.4 veces, pero las importaciones se multiplicaron por 14.4, aunque lo más grave es que se trataba de bienes destinados a la producción manufacturera local y terminaron sustituyendo bienes que anteriormente eran producidos localmente. Esta determinó “(...) la ruptura de eslabones productivos nacionales por dos vías: directamente, por la baja integración nacional de la producción global, e indirectamente, por hacer posible la importación de bienes e insumos para la producción local” (Capdevielle Mario y Flores Salgado José, pág. 146)

El gobierno de Salinas de Gortari supuso que la economía se había estabilizado cuando se detectaron las primeras tendencias positivas en el control de la inflación (la política de contención por medio de “Pactos” fue útil para someterla sin grandes costos sociales), el ingreso de la inversión extranjera directa (que se consideró como un signo de confianza en su proyecto) y en la reducción del déficit fiscal, aunque siguió utilizando la sobrevaluación del tipo de cambio con altas tasas de interés en pesos para controlar el crecimiento inflacionario, por lo que la continuidad de las reformas estructurales se orientó a la puntualización de las empresas paraestatales con que el Estado participaba directamente en la economía –con excepción de los monopolios naturales en energía– y desregulando, después de privatizarlos, a la barrera comercial que venía del sector público.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> La banca comercial, expropiada en 1982, fue privatizada y vendida en 1991 a neo-banqueros, empresarios, que sin ninguna experiencia en el sector, lo operaron con criterios altamente especulativos, sin que la regulación estableciera mayores límites a sus inversiones especulativas que la formalización contractual. Fueron rescatados en 1995, como en el caso de las carreteras concesionadas.



Aquí conviene detenerse a examinar esos procesos desreguladores y privatizadores en tanto sus consecuencias se resienten hasta este momento: la privatización se realizó de manera selectiva con grupos empresariales sin alentar ninguna idea de competencia. De hecho, contra lo que pudiera sostener la teoría neoclásica respecto de la liberalización, los grupos que accedieron al control de las empresas donde el Estado había operado de manera dominante y/o hegemónica, ejercieron su poder de mercado para no solamente subir los precios –contraponiendo la idea de combatir la inflación que generó la pertinencia de esta estrategia –sino la de crear- asociados con intereses políticos enquistados en el gobierno- las barreras de entrada a nuevos competidores.

Por increíble que parezca, el Estado operó institucionalmente para promover, por una parte, la liberalización económica y la competencia a fin de identificar y promover la industria nacional que tuviera capacidad para competir externamente, pero, por otra, crearon los cimientos para desalentar el ingreso de nuevos competidores al mercado, circunstancia que se observa actualmente por la captura al regulador con que opera nuestra economía.<sup>16</sup>

La política de macroestabilización acabó en el colapso de 1994, ya que financiar un desequilibrio de la magnitud procurada por la dinámica de la balanza de renta corriente obligó a contraer la actividad económica y devaluar el peso. *“Además de eso, numerosos cambios de fondo mencionados antes no parecieron seguir ninguna secuencia lógica para asegurar la genuina liberalización del régimen económico. Esto fue claro en la manera como el gobierno administró varios cambios (por ejemplo las privatizaciones) apartándose de los ideales de la liberalización y de la libre competencia en los países domésticos que eran supuestamente su inspiración... pues el gobierno favoreció a la oligarquía económica nacional con el otorgamiento de concesiones y facultades para explotar oportunidades comerciales en condiciones de privilegio”* (Ramírez De La O., Rogelio, pag.12).

Por tanto, a partir de 1995, en la administración del Presidente Zedillo se presentó una crisis vinculada con el estado de la balanza de renta corriente y, consecuentemente, con la disponibilidad de divisas para financiar la actividad manufacturera exportadora, cuya finalidad seguía siendo la de producir

<sup>16</sup> Aunque no es propósito de este trabajo revisar la debilidad institucional del Estado mexicano ni el origen de su disposición a la captura de renta, es indispensable asociar esta perspectiva de la historia económica del país con la naturaleza extractiva de nuestras instituciones políticas y económicas, profusamente documentadas por Acemoglu y Robinson. Para mejor referencia consúltese ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *“Los orígenes del poder, la propiedad y la pobreza. ¿Por qué fracasan los países?”*. Ediciones Culturales Paidós, S.A. de C.V. 1ª edición. México, 2013.

para los mercados globales, pero con un porcentaje importante de componentes de integración nacional. En vez de eso, lo que tenemos actualmente es un sector ensamblador que sirve a la industria internacionalizada o global, que coexiste con un sector oligopólico que, aunque funcione para el mercado interno dadas las pocas condiciones para la competencia y los incentivos para usar su poder de mercado, sigue gravitando en torno a la complacencia gubernamental y, dada la débil presencia de un regulador eficiente, imponiendo las condiciones conforme a las cuales se traslada al consumidor final los costos de la obsolescencia tecnológica y los costos de operación. Cabría agregar que, a pesar de las condiciones en que Zedillo –y sus sucesores Fox y Calderón– heredó las condicionantes impuestas por Salinas y su grupo, los escasos resultados que pudo obtener en su gestión se deben a la falta de compromisos con los que llegó al poder y al margen de maniobra que ello le concedió: si bien a él le correspondió devaluar la moneda para equilibrar la balanza de cuenta corriente, en su administración hubo un pequeño crecimiento entre 1996 a 1998 aprovechando las coyunturas de la economía norteamericana, a pesar de que la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio que entró en vigor en 1994, han provocado los desajustes entre importaciones y exportaciones a que hemos hecho referencia.

Si bien de 1995 a la fecha las exportaciones provenientes de México han sido sextuplicadas, durante su administración los monopolios y oligopolios formados en la administración salinista presionaron para trasladar sus precios altos al mercado y que los consumidores deberían adquirir por no poder optar por otros oferentes, desde luego, a sabiendas que los inversionistas extranjeros ingresaron para operar en una economía sujeta a las prescripciones que favorecerían su producción hacia el mercado externo. Con los precios altos y fijados por los monopolios (simplemente el minuto de telefonía celular llegó a costar 17¢ de dólar, cuando en la India se cobra 1¢ por el mismo servicio) no le quedó otra opción al gobierno más que controlar la inflación con altas tasas de interés y un mercado abierto, sobrevaluando el dólar y volviendo poco competitivas las exportaciones y provocando más bien ganancias especulativas.

Esta práctica provocó que empresas que pudieron haber sido competitivas en el mercado internacional hubieran tenido que cerrar dejando a trabajadores desempleados sin posibilidad de incorporarse al mercado formal y contribuyendo al crecimiento del sector terciario.

El TLCAN, pese a los augurios conforme a los cual se firmó, ya anticipaba una integración económica regional gracias a que el libre comercio permitiría aprovechar las ventajas absolutas y comparativas con que –apuntaba– contaba cada economía, no logró que el extraordinario crecimiento del comercio interna-

cional soportado por los procesos productivos globales que, al insertarse en México como maquila o bien como importadores temporales para la exportación (PITEX), no han permitido superar el déficit crónico de la balanza de cuenta corriente ni han contribuido al crecimiento de la economía del país: no están orientadas a crear cadenas globales de valor ni a propiciar la transferencia de tecnología, ni a favorecer la especialización cualitativa de la mano de obra ni generan la incorporación de componentes nacionales a sus cadenas de manufactura: obedecen a los intereses de conglomerado nacionales integrados en el que operan grandes empresas manufactureras que son accionistas de empresas de servicios, las que a su vez participan activamente en la producción de manufacturas, con alta tecnología. La carencia de capacidad productiva y tecnológica de la planta manufacturera mexicana invita a especializarse en segmentos internacionalizados intensivos en mano de obra poco calificada, no en procesos de valor agregado, por lo que en México no participamos propiamente en la elaboración de productos finales, sino sólo en componentes o bien en el ensamble, hablando de inversión extranjera.

Dice Ramírez de la O, que es claro que *“la exportación manufacturera aparentemente exitosa posterior a la firma del TLCAN en realidad no impulsó el PIB manufacturero en grado importante, causó una reducción del empleo y mantuvo los salarios reales estancados. No es de sorprender que hoy, después de 15 años del TLCAN y aún con ejemplos de empresas exportadoras exitosas, las oportunidades de negocios exportadores sean tan poco notables”* (Ramírez De La O. Rogelio, pág. 322).

Lo cierto es que cuando se habla de procesos productivos globales, soportados por esquemas de inversión extranjera en sectores clave de la economía, el valor agregado de éstos se determina por su contribución al crecimiento del empleo, puesto que las ganancias contables son escasas considerando que cuentan con grandes recursos legales y de propiedad intelectual para maximizar su transferencia de renta a sus matrices, vía las relaciones corporativas que operan bajo el amparo del libre comercio.

Por otra parte, la proporción de insumos locales es muy escasa ya que tienen un nivel muy bajo de articulación local, aún cuando recurran a procesos productivos muy complejos empleando tecnología y servicios en frontera.

Es así que aún con el TLCAN el saldo comercial del país sigue siendo negativo ya que hay un proceso de pérdida de integración para la manufactura nacional: las divisiones y las ramas incorporadas a la producción global a través de su vínculo con empresas extranjeras (básicamente automotriz y electrónica, en la actualidad) y, por otro, empresas que tienen una historia de maduración local que se inició durante la ISI, que no tienen segmentados sus procesos de producción y que producen para el mercado local de manera mo-

нопólica u oligopólica por haberse apropiado del mercado en ausencia de competencia y para el foráneo (como es el caso del pan de caja, alimentos, cerveza, cemento, telecomunicaciones, por ejemplo).

En esta tesitura, algunos segmentos industriales todavía asociados al dinamismo del mercado interno, pugnan por la formación de una política industrial orientada a paliar la desindustrialización del país sin recurrir a medidas de proteccionismo como se hizo en el siglo pasado. Por tanto, subsiste la necesidad de revisar críticamente la naturaleza y alcance de una política en la que se determinen efectivamente metas cuantitativas y cualitativas como ocurrió con el sudeste asiático en el siglo xx y, recurriendo a reguladores robustos que logren contener la inercia que los monopolios y oligopolios fortalecidos consistentemente tanto en las políticas de impulso como las de estabilización y de cambio estructural suelen aprovechar asociadas a intereses políticos.

El sector metal-mecánico “(...) *padece un proceso de desindustrialización debido a que ocurre cuando aún no llegamos a ser un país industrializado... en el que hay una gran informalidad en la que hoy se ocupan cerca del 30% de la PEA*” (Gutiérrez Muguerza, 2012).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En el mismo sentido, el autor cuestiona ¿Qué tan benéfico ha resultado para el país, en términos de crecimiento y generación de empleo, un modelo de desarrollo industrial basado en el apoyo a empresas trasnacionales que exportan grandes cantidades de productos ensamblados en nuestro país, con muy bajo valor agregado y contenido nacional? ¿No será ésta, fundamentalmente, una de las causas por las cuales aunque nuestras exportaciones manufactureras crecen, nuestra economía no lo hace al ritmo que debiera?

#### IV. Bibliografía

- Basu, K. (2013). *Más allá de la mano invisible. Fundamentos para una nueva economía*. México. 1ª edición en español: Fondo de Cultura Económica.
- Capdevielle, M., & Flores Salgado, J. (2006). Sobre la necesidad de una política industrial en México: alternativas frente a una economía global en transformación. En F. Novelo Uranivia, *Por una política económica y social para el desarrollo de México* (pág. 128). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Chávez Gutiérrez, F. J. (s.f.). *El sector servicios de México en la última década. Versión retrospectiva de sus tendencias estructurales*.
- De Mateo, F. y. (enero de 1988). El sector servicios en México: un diagnóstico preliminar. *Comercio Exterior, Volumen 38, Número 1*.
- Estefanía, J. (2006). *La nueva economía. La globalización*. Barcelona, España. 1ª. Edición: Editorial Debate, S.A.
- Flores Sánchez, C. A., Castillo Ponce, R., & Rodríguez Espinosa, M. d. (2013). La importancia del sector servicios en la economía mexicana: un análisis de series del tiempo. "*Paradigma económico*", año 5, número 1, 5.
- Fuji, G. (2000). "El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México". *Comercio Exterior. Volumen 50, número 11. México. Noviembre de 2000*.
- Gutiérrez Mugerza, R. M. (2012). Hacia la reindustrialización de México. En A. Oropeza García, *La Responsabilidad del porveni* (pág. 284). México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ocegueda Hernández, J. M. (2003). Análisis Kaldoriano del crecimiento económico de los estados de México. 1980-2000. *Revista de Comercio Exterior, Volumen 53, número 11*.
- Programa Nacional del Empleo 1980-1982, Volumen I. (s.f.).
- Ramírez De La O, R. (s.f.).  
\_\_\_\_\_ (2010). *El crecimiento de las últimas tres décadas en México: ¿Para quién?, en CORDERA, Ricardo (Coordinador), Presente y perspectivas, serie Historia crítica de las modernizaciones en México*. México : Fondo de Cultura Económica.

*Carlos Eduardo Canfield Rivera\**

---

## **La consolidación del mercado interno en 2015: ¿es aún posible cambiar el modelo económico vigente?**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Momentos idílicos: el comienzo de una nueva administración en 2012. III. La evolución de la actividad económica en México: 34 años de historia IV. Vigencia de la propuesta de un cambio de paradigmas en la conformación del México Posible V. Rectificar el camino ¿es aún posible? Comentarios finales. VI. Bibliografía.

### **I. Introducción**

En diversos capítulos de la anterior edición del presente trabajo (Oropeza, 2012), se pueden encontrar varios argumentos a favor de una transformación social y económica denominada "*Un México Posible*", de forma simple, este gran concepto puede asimilarse en nuestro país a una condición socio-económica caracterizada por mayores oportunidades para todos y donde como política de Estado se busque reducir la gran desigualdad de su población.

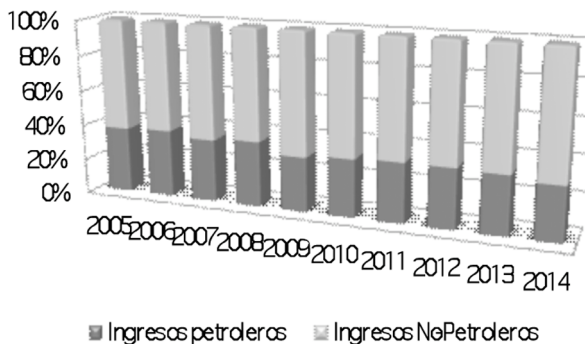
En mi aportación en dicho trabajo sugerí que para alcanzar este gran ideal se requería de inicio un nuevo paradigma económico, del cual señalo algunas características:

\* Profesor Investigador de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Anáhuac del Norte.

*“La propuesta de concepción económica deberá, no sólo mejorar la operación del modelo exportador-maquilador vigente, sino además promover el desarrollo garantizando una mayor participación de la sociedad en los procesos de decisión. Este nuevo modelo debe favorecer la inclusión de sectores crecientes de la población en una economía moderna y con mayor justicia social; fortalecer al sector empresarial que opera en nuestro país; reactivar y consolidar al mercado interno aprovechando su potencial económico y por último readecuar estratégicamente las actividades de planeación de manera conjunta entre los sectores social, privado y público en la búsqueda de eficacia en el manejo de los recursos de la sociedad” (Canfield Rivera, 2012, pág. 394).*

Hace cuatro años la conformación de un *México Posible* representaba una gran área de oportunidad para su concreción. La economía comenzó a despertar de su letargo, mismo que culminó a mediados del 2009 al finalizar una profunda recesión a la etapa de declive le siguió una incipiente recuperación generada a partir del crecimiento de la industria de la construcción, en particular la creación de vivienda, así como un gradual avance de las actividades de exportación, particularmente la industria automotriz y la maquila de equipos electrónicos, los relativamente altos precios del petróleo registrados en el periodo permitieron un cómodo manejo de las finanzas públicas, generando incluso ingresos adicionales a los presupuestados mismos que no fueron aprovechados en su cabalidad para mejorar las condiciones de infraestructura y competitividad de nuestro país (González, 2008).

**Gráfica 1**  
**Participación de los ingresos tributarios Provenientes de la actividad petrolera en el total**



Fuente: estadísticas Oportunas de la SHCP.

A pesar de un entorno más favorable que en el pasado, el crecimiento económico no superó los registros de años anteriores, y tanto el desempleo como los ingresos nominales de los trabajadores se comportaron de forma estable, la competitividad del país de acuerdo a las clasificaciones del World Economic Forum si bien mejoró como resultado del anuncio de las reformas estructurales del gobierno en 2013, retrocedió para el siguiente año ante las dudas inherentes a su materialización (World Economic Forum, 2015).

La inseguridad se constituyó en una importante fuente de preocupación para los inversionistas pero sobre todo para la población en general. El análisis de estas condiciones vistas en su conjunto nos llevan a la consideración de que México dejó pasar una gran oportunidad para lograr un verdadero desarrollo después de la crisis.

## **II. Momentos idílicos: el comienzo de una nueva administración en 2012**

Bajo la óptica de la producción exclusivamente, la situación económica de nuestro país en la incipiente recuperación del 2009, no alcanzó a superar un crecimiento inercial; como se sabe, el Índice General de la Actividad Económica (IGAE), con frecuencia mensual, permite dar seguimiento a la evolución del sector real de la economía en el corto plazo. En la siguiente gráfica se exhibe que dicho indicador no mostró el dinamismo tan esperado después del fenómeno de la gran recesión mundial del 2008.

El devenir del año 2012 generó grandes expectativas en una sociedad en búsqueda de un cambio en la conducción del modelo económico, el desencanto, entre la mayoría de la población, con la conducción de la actividad económica derivó del escaso crecimiento generado a lo largo de 25 años.

Las grandes promesas de la apertura se tradujeron inicialmente en bondades innegables, en el periodo posterior a la crisis de 1994-1995 se produjo una importante recuperación económica a partir del crecimiento temporal en las exportaciones.<sup>1</sup> Sin embargo el ritmo de crecimiento del comercio exterior se redujo gradualmente por lo que para la entrada del nuevo siglo, el modelo económico basado casi exclusivamente en la expansión del sector externo ya ex-

<sup>1</sup> En el periodo 1990-2000 las exportaciones crecieron a tasas del 16%, mientras que en el siguiente decenio su crecimiento fue de solo 3.5% (Canfield Rivera, 2012).



había signos evidentes de agotamiento; ante la falta de resultados,<sup>2</sup> no resulta difícil afirmar que los mexicanos anhelaban tiempos mejores, la sociedad parecía haber tomado conciencia de la necesidad de emprender un conjunto de reformas en temas relacionados con la competitividad y el desarrollo sin embargo existía un gran disenso en cuanto a las formas en que dichas transformaciones debían llevarse a cabo.

No obstante la gran diversidad de intereses y posiciones políticas, a diferencia del sexenio anterior, la nueva administración en diciembre del 2012 comenzó con buenos augurios, las desavenencias en el entorno político que caracterizaron al periodo sexenal anterior parecían haber sido superadas a través de un marco de acuerdos partidistas –denominados Pacto por México (Pacto por México, 2015)– que en la apariencia permitió una serie de cambios legales mismos que a su vez darían lugar a reformas constitucionales en las materias educativa, laboral, energética, telecomunicaciones y política entre las más importantes.

De acuerdo con las sugerencias de los organismos supra-nacionales en materia económico-financiera, las esperanzas del ejecutivo federal estaban cifradas en que al destrabarse los cambios legislativos, los marcos legales específicos para actividades tan importantes como la energética y las telecomunicaciones abrirían dichos sectores a la inversión extranjera, incrementando las oportunidades de negocios particulares y una mayor atracción de inversión extranjera.

Como sí sucedió en 1994 con la economía norteamericana en pleno auge, el gobierno mexicano, de esa misma forma, esperaba que una vez realizadas las reformas legislativas, la conjunción de una mayor inversión extranjera y la recuperación de la actividad productiva norteamericana permitiría el despegue económico tan requerido por nuestro país, la realidad resultó diferente tres años, y después de que el gobierno saboreó el llamado en algunas instancias internacionales “*El Momento Mexicano*” (The Economist, 2015), los mexicanos nos preguntamos, entonces ¿qué sucedió con la economía? Un breve repaso en el tiempo puede arrojar alguna luz al respecto.

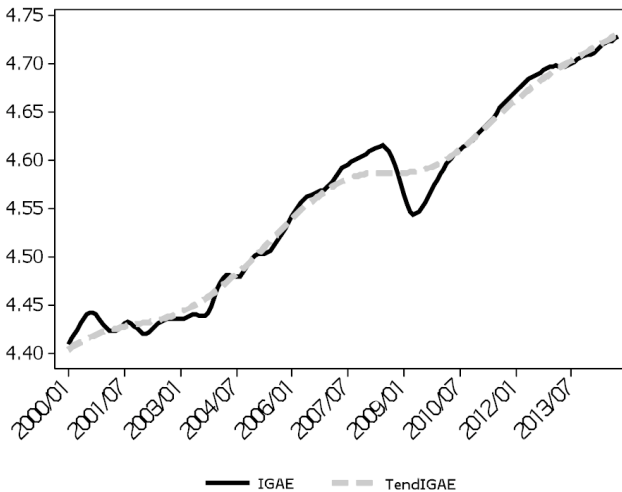
### III. La evolución de la actividad económica en México: 34 años de historia

Como se puede observar, las principales variables económicas oscilan de forma irregular en torno a una tendencia de crecimiento de largo plazo denominado

<sup>2</sup> Crecimientos anuales promedio del PIB a tasas cercanas al 1.5% en el periodo 2006-2011.

“crecimiento potencial”, este comportamiento se denomina cíclico. Bajo el mencionado concepto, las fluctuaciones de la actividad económica en su conjunto la ubican por encima o por debajo de su nivel de producción de pleno empleo tal y como se observa en la dinámica del IGAE en la gráfica 2.

**Gráfica 2**  
**Indicador General de la Actividad Económica**  
**(IGAE) en México: Observado vs Tendencia (crecimientos %)**



Fuente: construcción propia con datos del INEGI. Datos mensuales 2000-2014.

### *La importancia del estudio de los ciclos en la economía*

Un ciclo económico se conforma por la unión en el tiempo de dos periodos: uno considerado de expansión seguido a continuación por su correspondiente contracción, la conceptualización clásica de un ciclo completo se integra a partir de dos etapas básicas: la primera se caracteriza por la disminución de la actividad

económica hasta alcanzar un nivel mínimo (valle o *through*) y la de expansión que alcanza un nivel máximo, pico o *peak* (Heat, 2011).

La recurrencia de las crisis económico-financieras en los países desarrollados, a partir de la década de los años 70 hasta el presente, revitalizó el estudio de los ciclos económicos, este renovado interés ha permitido su estudio incluso desde una perspectiva más descriptiva como la presente, en donde se pretende destacar aquellas “regularidades empíricas” (Mejía Reyes, 2003), que nos permitan entre otras cosas: i) conocer desde la óptica empresarial el contexto en donde se desarrollan los negocios de un país o región y si es posible apoyar a la planeación a partir del pronóstico de los puntos de inflexión en la dinámica económica, y ii) desde la perspectiva de la política económica del país, entender y proponer las medidas necesarias para prever y moderar dichas fluctuaciones recurrentes.

En primer lugar y ante la dificultad de caracterizar la evolución de la economía mexicana a partir de un solo indicador como podría ser la variación del Producto Interno Bruto (PIB), el INEGI generó un sistema de indicadores cíclicos integrado por los Indicadores Coincidente y el Adelantado.<sup>3</sup>

El *Indicador Coincidente* muestra las oscilaciones de la actividad económica agregada con relación a su tendencia de largo plazo, mientras que el *Adelantado* busca señalar anticipadamente la trayectoria del indicador coincidente, particularmente los puntos de giro: picos y valles (INEGI, 2015).

### *Los ciclos económicos en México: una visión retrospectiva*

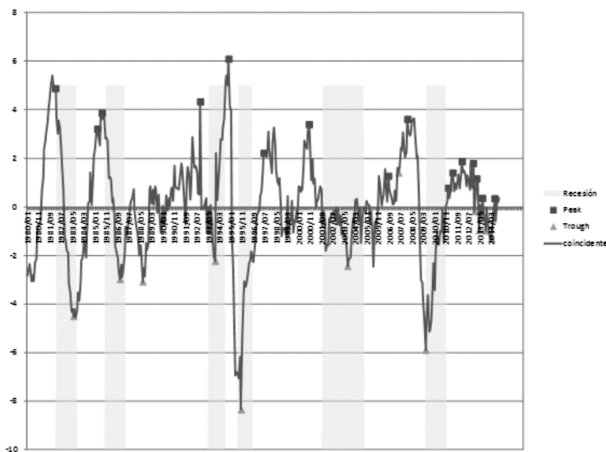
A partir de la revisión del comportamiento del Indicador Coincidente, como se presenta en la Gráfica 3, en el periodo comprendido entre 1980 y el 2014 observamos seis periodos de recesión en México; la duración promedio de los mismos es de 18 meses, siendo el periodo de crisis más largo el comprendido entre octubre del 2000 y agosto del 2003, mientras que la mayor profundidad en la recesión se alcanza en el periodo 1994-1995, la última recesión comenzó

<sup>3</sup> El Indicador Coincidente se compone de las siguientes variables: IGAE Mensual, el Indicador de la Actividad Industrial, el Índice de Ventas Netas al por menor en los Establecimientos Comerciales, el Número de Asegurados Permanentes en el IMSS, la Tasa de Desocupación Urbana y las Importaciones Totales. Por su parte el Indicador Adelantado está compuesto por la Tendencia del Empleo en las Manufacturas, las Exportaciones no Petroleras, el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores en términos reales, el Tipo de Cambio Real, la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio y el Índice Standard & Poor’s 500.

en enero del 2008 y finalizó en mayo del 2009, en coincidencia con un entorno declinante a nivel global.

Más allá de la inspección simple del comportamiento cíclico, ¿qué eventos ocurrieron a lo largo de este periodo y cómo transformaron la dinámica de la actividad económica en nuestro país?

**Gráfica 3**  
**Evolución del ciclo económico visto a**  
**partir del comportamiento del Indicador Coincidente**



Fuente: elaboración propia a partir de la serie desestacionalizada del INEGI.

### *La apertura económica y la vinculación económica entre los países miembros del TLCAN*

Después de la crisis de principios de los años 80, México se transformó de una economía cerrada y con alta participación estatal en una economía caracterizada por altos niveles de apertura<sup>4</sup>, tal y como puede apreciarse en la tabla 1.

<sup>4</sup> México cuenta en la actualidad con 12 tratados comerciales involucrando a 44 países. (Villareal & Fergusson, 2014).

**Tabla 1**  
**Beneficios del TLCAN: Indicadores selectos de México**

<b>Indicador Efecto del TLCAN</b>	<b>1980-1985</b>	<b>1985-1993</b>	<b>1994-2001</b>	
Comercio Exterior / PIB %		28.1	37.0	75.7
IED* / PIB en %		1.1	1.2	2.9
Crec. % del PIB per cápita (en Pesos)		-0.2	1.1	1.2

\*Inversión Extranjera Directa

Fuente: Datos citados en Lederman, Maloney, & Serven, 2005.

La apertura al exterior comienza a partir de la entrada de México, en 1986, al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) continuando su liberalización comercial hasta principios de la década de los años 90, consolidándose formalmente con la entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México.

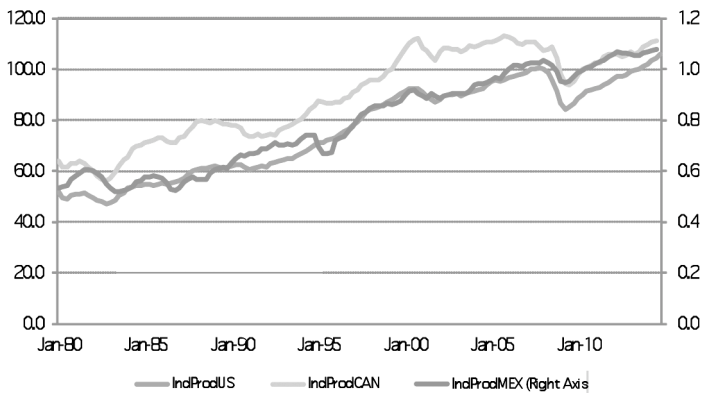
Las reformas emprendidas incluyeron: la desregulación de la inversión extranjera y las exportaciones, control del déficit fiscal, adelgazamiento del estado y privatizaciones, eliminación de subsidios, reformas a la seguridad social y flexibilización laboral, así como controles salariales para abatir la inflación.

Después de la crisis económico-financiera de 1994-1995, la conjunción de dos medidas pactadas a nivel internacional, como son una mayor apertura al exterior y la aplicación de una mayor prudencia en las políticas macroeconómicas, lograron lo que autores como Sosa (2008), denominaron como “la moderación” de los ciclos económicos en México, mismos que con sus vaivenes, se caracterizaban anteriormente por repetidos periodos de desequilibrio interno así como una gran pérdida de producto y empleos asociada a dichos eventos (Canfield Rivera, 2012).

De manera colateral y simultánea, la vinculación de nuestra economía con la de los Estados Unidos abrió la puerta para que las perturbaciones externas propias de un ambiente globalizado tuvieran un efecto inmediato sobre el comportamiento de nuestras variables internas, y consecuentemente pudieran ser influidas de manera directa por políticas económicas provenientes del exterior.

La vigencia del TLCAN puso en relieve la alta interdependencia entre las tres economías de la región,<sup>5</sup> a partir de la evolución de sus respectivas actividades industriales tal y como se aprecia en la siguiente gráfica.

**Gráfica 4**  
**Índices de la producción industrial de México, Canadá y los Estados Unidos**



Fuente: Board of Governors of the Federal Reserve System (US).

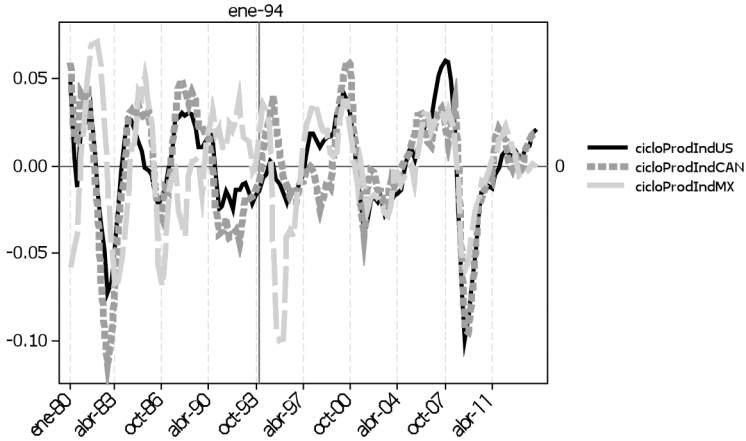
Específicamente a partir del año 2000, observamos en la Gráfica 5 una mayor influencia de la economía norteamericana sobre la nuestra a partir de los encadenamientos manufactureros vinculados al sector externo y consecuentemente una mayor sincronización de los ciclos económicos de ambos países (Cuevas, Messmacher, & Werner, 2003. Torres & Vela, 2003).

Destaca en particular la incidencia que se presenta a partir del ciclo de la producción industrial de los Estados Unidos sobre la producción industrial de México y consecuentemente con el PIB en nuestro país, la dinámica económica proviene en gran medida del vigoroso crecimiento del comercio entre ambos paí-

<sup>5</sup> Canadá y México clasificaron como segundo y tercer lugares, respectivamente, como proveedores de las importaciones de Estados Unidos en 2013. Los dos países representaron el 27% de las importaciones estadounidenses (Villareal & Fergusson, 2014).

ses en donde tan sólo las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos crecieron a tasas medias anuales superiores al 6% en el periodo 2000-2014 (FRED, 2015).

**Gráfica 5**  
**Articulación de los ciclos de la producción industrial en países del TLCAN a partir de su entrada en vigor**



Fuente: elaboración propia a partir de Datos del FRED.

*La adopción de un Nuevo Modelo Económico para México: resultados contradictorios*

México apostó al desarrollo adoptando lo que autores como Reinhardt y Peres (2008) llaman un *Nuevo Modelo Económico* (NEM)<sup>6</sup> mismo que asocia la integración externa con el bienestar y crecimiento, dando lugar en nuestro país a lo que se conoce como *Modelo Industrial Exportador* (MIE) de manufactura de ensamble (Villareal y Ramos de Villareal, 2001) en donde la fórmula es en realidad bastante sencilla: *Mano de obra barata + Importaciones baratas + Aranceles bajos = Competitividad transitoria*.

<sup>6</sup> El New Economic Model (NEM) es un concepto acuñado entre otros por Reinhardt, N., & Peres, W. (2000). *Latin America's New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring*. World Development.

Esta situación resulta sumamente atractiva para las manufacturas norteamericanas ya que les permite incrementar su productividad al trasladar las actividades fabriles a países con menor productividad total, salarios bajos, fuerza de trabajo con menor nivel de especialización y en lo general menos regulaciones desfavorables al capital.

El paradigma sustentante del NEM, especificaba que con la liberalización comercial, México debiera especializarse en la producción para la exportación utilizando mano de obra no calificada; al incrementarse las exportaciones, el uso intensivo del factor inicialmente abundante incrementaría los salarios, este aumento en la productividad reasignaría los recursos permitiendo su orientación hacia actividades con mayor valor agregado. Bajo este esquema, una mayor inversión en el factor humano generaría una espiral virtuosa de incrementos salariales, poder adquisitivo, el fortalecimiento del mercado interno, crecimiento y consecuentemente bienestar para toda la población.

Contra lo previsto por sus postulantes la adopción del NEM propició la polarización de nuestro país; generó por una parte, un sector de mercado, moderno y formal, cuyo dinamismo se basó en las exportaciones, situación que contrasta con la otra, con una población urbana y rural pobre, carente de oportunidades y que sólo en la informalidad y en la asistencia encuentra salidas a su desesperante situación. Indudablemente los cambios estructurales de la década de los años 90, tuvieron éxito en contener los precios y propiciar la estabilidad pero no contribuyeron a los tan esperados niveles de crecimiento y bienestar en la región, de manera particular en el caso mexicano, como se mencionó anteriormente, el éxito inicial del modelo adoptado se reflejó en una promoción temporal de las exportaciones hacia los Estados Unidos además de un incremento en la inversión extranjera directa (IED).

En el periodo 1990-2000 nuestras exportaciones hacia dicho país crecieron a tasas anuales de más de 16%<sup>7</sup> moderándose en el siguiente decenio (3.5%). Sin embargo dicho incremento no generó la esperada convergencia económica<sup>8</sup> y mucho menos la salarial entre México y Estados Unidos como se aprecia en la siguiente tabla.

<sup>7</sup> CEPAL con base en datos del Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

<sup>8</sup> La Convergencia económica puede definirse en términos generales como un estrechamiento de las disparidades en los niveles económicos y el desempeño de las manufacturas de determinados países o en sus regiones. El objetivo de la teoría de la convergencia económica es investigar y analizar los factores que influyen en las tasas de crecimiento económico y el ingreso real per cápita en los países (Villareal & Fergusson, 2014).



**Tabla 2**  
**Índice de compensación horaria en manufacturas.**  
**Costo en Estados Unidos = 100<sup>9</sup>**

País	1996	1998	2000
Estados Unidos		100	100
Canadá		86	78
México		9	10
Corea		44	29

Fuente: Oficina de Estadísticas. Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (BLS) y el Conference Board.

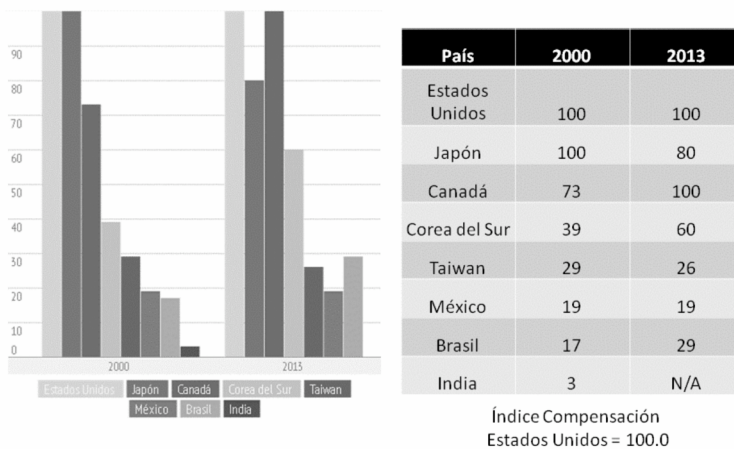
La falta de convergencia económica ha sido objeto de importantes estudios en periodos recientes. Las investigaciones de Lederman, Maloney y Serven (2005), consolidando varios trabajos previos, encontraron que a pesar de los avances y los beneficios del TLCAN, reflejados en crecimientos en las exportaciones, salarios manufactureros e inversión extranjera directa entre otros, las asimetrías entre los integrantes del acuerdo no se pudieron superar. Dentro de las restricciones más importantes al respecto se encuentran los diferenciales en desarrollo institucional, en particular el combate a la corrupción, en la educación y la profundidad de las políticas de apoyo a la innovación y tecnología.

Desde su negociación, la pérdida de empleos en los países desarrollados, principalmente en los Estados Unidos se convirtió en uno de los temas más controvertidos por parte de los opositores de la aprobación del TLCAN; diversos factores, muchos de ellos relacionados con las crisis económico-financieras, otros con el traslado de las manufacturas a otros países de bajo costo laboral como los asiáticos (China en particular) y Brasil en América Latina y la pérdida de poder adquisitivo de los empleos con mejor remuneración en la economía norteamericana no han permitido analizar completamente dicho efecto negativo del TLCAN, sin embargo con el paso del tiempo podemos observar específicamente que la tendencia hacia la convergencia salarial continúa sólo en países hoy considerados como desarrollados, mientras que el diferencial con el salario de manufacturas en México exhibe rezagos similares al pasado.

<sup>9</sup> La convergencia salarial, solo se aprecia en Canadá, dentro de los países seleccionados para esta muestra.

Como muestra de lo anterior, en la ilustración siguiente se exhibe el diferencial entre los costos laborales en los países que en el pasado reciente se han convertido en receptores de la actividad manufacturera norteamericana y los correspondientes a los observados en los Estados Unidos, medidos a través del indicador denominado *Índice de Compensación Horaria en Manufacturas*.<sup>10</sup> Destaca el hecho que los costos laborales en México, de acuerdo con este indicador, son poco menos de una quinta parte de los correspondientes en los Estados Unidos.

### Ilustración 1 Índices de compensación horaria en las manufacturas en países selectos



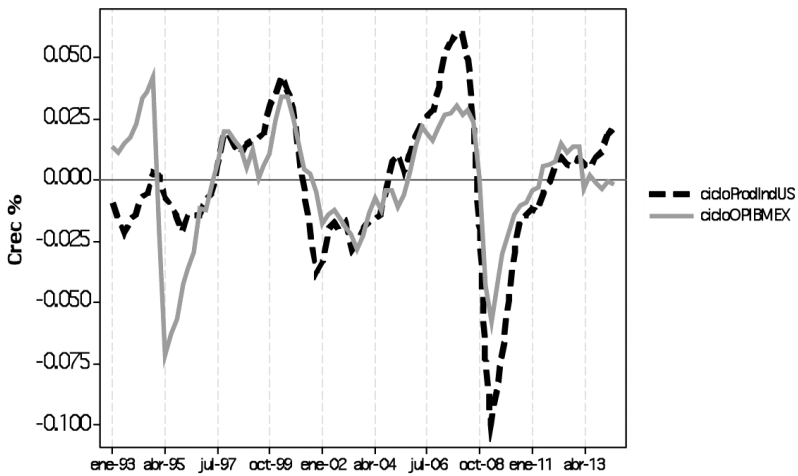
Fuente: elaboración propia con datos del Conference Board Índice de compensación horaria de los Estados Unidos = 100.

La última recesión registrada (2008-2009), de la mano de la economía mundial, se generó a partir de una importante caída de la actividad industrial en los Estados Unidos y su impacto se sintió en la actividad manufacturera de exportación de nuestro país, y de ahí al resto de la economía en su conjunto.

<sup>10</sup> El indicador incluye gastos laborales directos e indirectos, así como impuestos relacionados. Esta variable es consolidada a partir de información proveniente de los países por el Conference Board. <http://www.conference-board.org/ilcprogram/> visitada el 28 de enero de 2015.

En la gráfica a continuación se observa la incidencia positiva de la actividad industrial sobre el PIB de México a partir de la firma del TLCAN.

**Gráfica 6**  
**Evolución del ciclo de la actividad industrial**  
**en los Estados Unidos y el PIB de México.**  
**Transmisión de variaciones en la producción industrial**  
**norteamericana sobre el PIB de México**

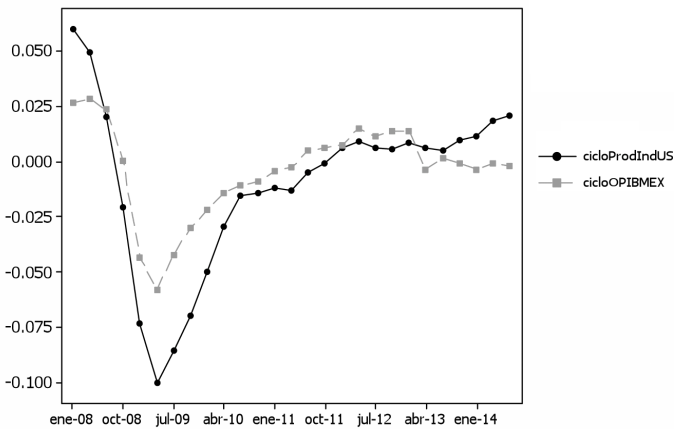


Fuente: elaboración propia a partir de datos del FRED.

Después de la recesión de 1994-1995, el crecimiento de la economía norteamericana impulsó nuestra actividad económica por la vía de las exportaciones, a diferencia de la situación anterior, en el periodo posterior a la recesión 2008-2009 la actual recuperación en Estados Unidos, en particular su reactivación industrial no parece suficiente para estimular a la planta productiva nacional, como se puede apreciar de manera más precisa en la siguiente gráfica, al reducir la ventana de análisis al periodo reciente, esta aparente divergencia que requiere confirmarse con el paso del tiempo es síntoma de preocupación para los tomadores

de decisiones en México, particularmente en momentos en que el mercado interno mexicano, considerado como un detonante alterno del crecimiento económico, se encuentra severamente deprimido.

**Gráfica 7**  
**Incidencia de la producción industrial norteamericana sobre la producción nacional: 2008-2014**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del FRED.

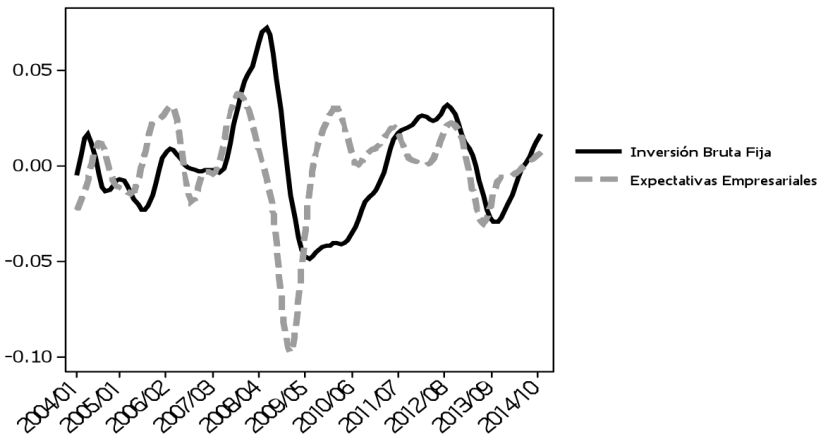
Del 2009 a la fecha, el comportamiento cíclico en nuestro país nos permite entrever periodos de arranque y freno (ver gráfica 3). Hoy la inversión en el país de la mano de las expectativas empresariales no ha podido sobreponerse a la perspectiva favorable que caracterizaba al inicio del sexenio.

*Ante las grandes expectativas frente al 2012, ¿qué cambio en el 2015?*

Precisamente en 2015 varios fenómenos enturbian el panorama de la recuperación, mismos que enumeramos a continuación: las expectativas de reformas importantes que no han podido materializarse en inversiones; un mercado interno

que continúa deprimido por efecto de la reducción en la capacidad de compra de la población y el avance de la pobreza; la grave situación de inseguridad que se vive en varias zonas del país misma que ha contribuido a deteriorar la confianza en nuestra economía, la revelación continua de casos de corrupción en las esferas pública y privada y por último el desempeño previsto de la política fiscal, por una parte la caída de los precios del petróleo y por la otra la misma contracción de la actividad económica limitan el avance saludable de los ingresos gubernamentales, situación que a su vez genera importantes reducciones en el gasto público en un año electoral como el 2015 y previsiblemente con mayor intensidad en el 2016.

**Gráfica 8**  
**Doce años de evolución de la inversión en nuestro país**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Los resultados previstos en materia tributaria para el periodo 2015-2016 confirman la pertinencia de aquellos comentarios, vertidos en la edición anterior, sobre el desempeño de la política hacendaria en nuestro país en los periodos posteriores a la crisis: "... los problemas [en términos de las tan necesarias condiciones de eficiencia y eficacia de la política fiscal], de acuerdo con las mismas

cifras oficiales, no residen en la carencia de recursos, sino más bien en una mala asignación del gasto público.

La gran afluencia de recursos sociales de ninguna forma coincide con la eficacia y la eficiencia necesaria que requiere el gasto para coadyuvar al bienestar de la población, particularmente en situaciones ya no se digan de solución sino de contención de la pobreza, un problema por más lacerante en nuestro país y que condiciona el logro del México Posible” (Canfield Rivera, 2012, pág. 408).

Como se dijo anteriormente en la introducción, la nueva administración federal que comenzó en 2012 representaba un posible punto de inflexión en las condiciones de desarrollo del país. Decepcionantemente los resultados indican que México desaprovechó la gran oportunidad de modificar su modelo de crecimiento económico y salir del estancamiento de más de 25 años en el que se encuentra sumido.

#### **IV. Vigencia de la propuesta de un cambio de paradigmas en la conformación del México Posible**

En la edición anterior de la presente obra se sugirió la necesidad de rectificar el camino. ¿Cómo alcanzar el *México Posible*, se presentaron en ese entonces, tres propuestas generales de cambio cuyos ejes eran la consolidación del mercado interno como motor del desarrollo y la readecuación estratégica de la necesaria coordinación entre los sectores de la sociedad en un marco de planeación integral centrado en las personas.

Como herramienta coadyuvante en los procesos antes descritos, destacaba el papel de la planeación como actividad rectora de los esfuerzos públicos y privados; es así como una política hacendaria integral de ingreso y gasto, dirigida hacia la eficacia en el manejo de todos los recursos al alcance del gobierno, se convertiría en condición necesaria para su trascendencia hacia una verdadera política de estado.

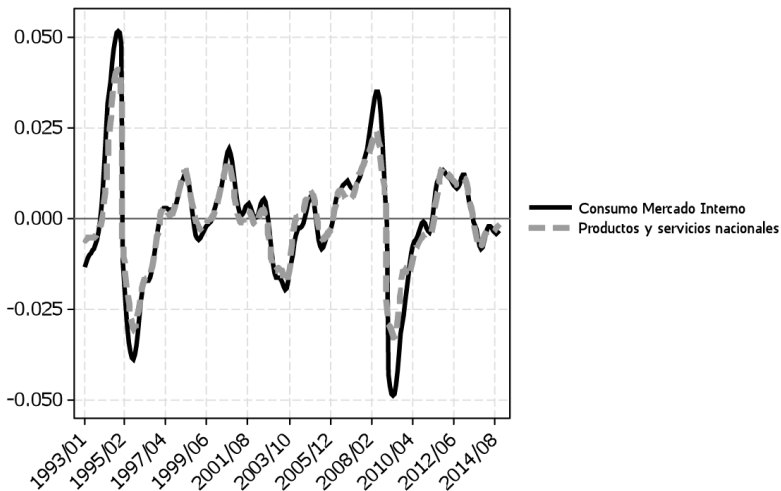
De esta forma las modificaciones propuestas al paradigma actual permitirían pasar de una economía excluyente a una competitiva y sustentable; sintéticamente se sugerían los siguientes cambios, mismos que no fueron considerados por la nueva administración, ni siquiera en su concepción más general produciéndose incluso un mayor deterioro en las condiciones que las fundamentaron, con los resultados hoy del todo conocidos. ¿Cuáles eran estas propuestas?

De forma sintética se presentan las grandes directrices de una reformulación del modelo económico:

*Propuesta 1: desarrollar acciones tendientes a mejorar las percepciones reales de la población en general y de los trabajadores en particular*

En este sentido se recomendaba la búsqueda de un incremento al salario real y la formalización del empleo buscando así revertir décadas de deterioro del poder adquisitivo y mejorar por esta vía al consumo interno, permitiéndole así convertirse en un detonante de la demanda y consecuentemente de la inversión.

**Gráfica 9**  
**Mayor deterioro del Mercado Interno después del 2012**

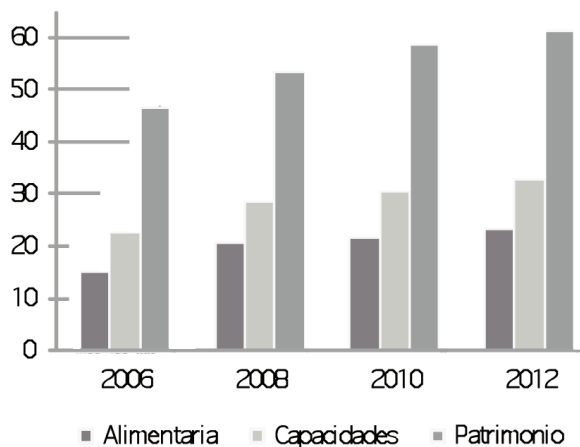


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Por otra parte se sugería una mejora cuantitativa y cualitativa de las transferencias al resto de la población, buscando la consolidación de una esfera económica que permitiera absorber las capacidades productivas de la población hoy en condiciones de informalidad y exclusión, basada en una readecuación de las funciones de gobierno en torno a una política hacendaria, esto es de una relación ingreso-gasto, no sólo más eficiente sino sobre todo más eficaz.

Al 2015 a pesar de mejoras importantes en términos de cobertura de los programas sociales, particularmente en materia de alimentación y salud, los rezagos en el poder adquisitivo y la constitución de demanda efectiva en una gran parte de la población son aún situaciones preocupantes.

**Gráfica 10**  
**Población en condiciones de pobreza a nivel nacional por tipo**



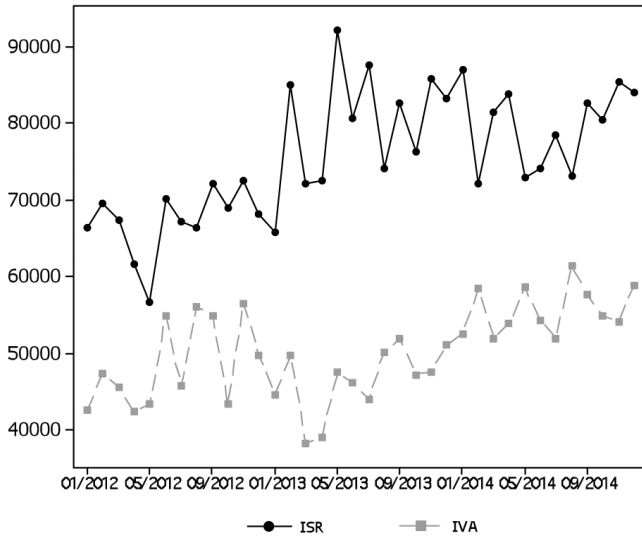
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI.

*Propuesta 2: aprovechando el sustento de una política hacendaria más integral, se propone instrumentar una estrategia de desarrollo que permita articular internamente a la economía del país*

En este sentido se buscó fortalecer la hacienda pública a partir de una política de recaudación más eficiente buscando incorporar a ciertos sectores que permanecían en la informalidad, mejorar las condiciones de fiscalización e incrementar las tasas impositivas marginales. Se agregaron productos al esquema tributario sujetos al impuesto al valor agregado y no se consideró de manera eficaz la posibilidad de gravar los movimientos de capital, la fragilidad de la estructura tributaria del país no ha podido superarse cabalmente.



**Gráfica 11**  
**Evolución de la política tributaria 2012-2014**



Fuente: elaboración propia con cifras de SHCP. Cifras mensuales corregidas por estacionalidad.

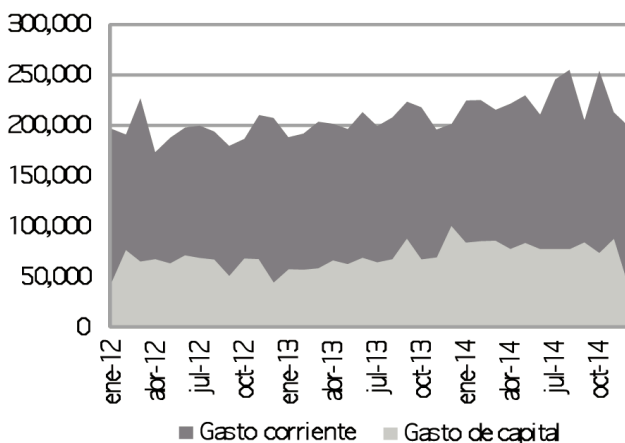
En términos de gasto se continuó con la tendencia inercial de favorecer al gasto corriente por encima del gasto de capital, lo cual refleja el escaso nivel de manobra del presupuesto para incidir sobre la competitividad del país. Esta situación se agrava ante la eventual readecuación de los patrones de gasto ante la caída de los ingresos tributarios provenientes del petróleo.

*Propuesta 3. fomentar las capacidades emprendedoras en toda la población.  
El desarrollo integrado de empresas urbanas y rurales*

La tercera propuesta se encaminaba a generar mejores esquemas de planeación para incorporar a sectores de la población hoy marginados a una economía moderna a partir del autoempleo y la organización productiva en sus comunida-

des. Los programas sociales no han podido trascender una etapa meramente asistencialista, en donde incluso no hay seguimiento sobre la evolución económica de las familias en torno a mejores condiciones de vida, por lo cual seguramente esta actividad seguirá pendiente.

**Gráfica 12**  
**Gasto Neto del Sector Público Presupuestario**



Fuente: elaboración propia con cifras de SHCP. Cifras mensuales corregidas por estacionalidad.

## V. Rectificar el camino ¿es aún posible? Comentarios finales

A partir de una simple revisión de las difíciles condiciones por las que atraviesa una gran parte de la población en nuestro país se observa que el cambio de paradigma merece la consideración de la sociedad, en particular del empresariado nacional y los administradores públicos.

Como se mencionó en la edición anterior, en el *México Posible*, las propuestas de cambio requieren de la voluntad y coordinación entre empresarios, trabajadores y gobierno, para alcanzar los acuerdos mínimos indispensables para sacar al país a flote.

Del empresariado se sigue requiriendo no sólo su liderazgo sino que además su capacidad de innovación, fortaleza económica y capacidad de gestión, pero sobre todo las propuestas le demandan vincularse a un nuevo significado de la *Responsabilidad Social*.

De los trabajadores se requiere mayor responsabilidad, preparación y trabajo en aras de mayor competitividad. Por último del gobierno se demanda su capacidad de coordinación y liderazgo a partir de todos los recursos a su alcance y que deben transformarse en políticas públicas en lo general y económicas y en lo particular, centradas en el ser humano y orientadas a la promoción de un entorno más favorable para persona y negocios.

La transformación del modelo económico propuesta en el 2012 descrita en el documento anterior y que sigue vigente al 2015, se plantea a partir de la necesidad de una mayor complementación económica de la producción industrial orientada hacia la exportación con un proceso incluyente de desarrollo centrado en la consolidación de un mercado interno con grandes posibilidades para la producción de bienes no-comerciables en México, susceptible de ser aprovechado por el sector empresarial que opera a nivel nacional.

No cabe duda de que el fortalecimiento del mercado interno puede cambiar el destino de millones de personas en nuestro país. El modelo exportador ya se agotó, por lo que hoy más que nunca, en nuestras manos se encuentra la capacidad de transformar nuestra realidad. México puede ser artífice de su propio destino, o simplemente continuar en su inexorable camino al estancamiento.

## VI. Bibliografía

- Canfield Rivera, C. (2012). La Consolidación del Mercado Interno y el Papel de la Política Económica en la Refundación de un México Posible. En A. Oropeza (Ed.), *México 2012: La Responsabilidad del Porvenir* (págs. 393-422). México, DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- CEFP. (2011). *Los resultados de la política de gasto público en la Cuenta Pública 2010*. México: Cámara de Diputados.
- Centro de estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- CIEN. (2011). *A cinco años de gobierno*. Atizapán, México: Tecnológico de Monterrey.
- Cuevas, A., Messmacher, M., & Werner, A. (2003). *Sincronización Macroeconómica entre México y sus Socios Comerciales del TLCAN*. Banco de México. México, D.F.: Dirección General de Investigación Económica.

- FRED. (27 de enero de 2015). Obtenido de <http://research.stlouisfed.org/fred2/>
- González, J. (2008). *Excedentes petroleros y desarrollo regional*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Heath, J. (2011). Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 2(2).
- ICESI. (30 de 09 de 2011). *Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC*. Recuperado el 01 de 10 de 2011, de [http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)
- INEGI. (29 de enero de 2015). Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/metabol16.asp?s=inegi&c=301>
- Lederman, D., Maloney, W., & Serven, L. (2005). *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mejía Reyes, P. (2003). Regularidades empíricas en los ciclos económicos de México: producción, inversión, inflación y balanza comercial. *Economía Mexicana. NUEVA ÉPOCA*, XII(2), 231-274.
- Núñez Estrada, H. (2000). *Consideraciones Críticas al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Perspectivas de una Alternativa neokeynesiana*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2011, de Revista Gestión y Estrategia: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art1.htm#NdirechneB>
- Oropeza, A. (. (2012). *México 2012: La Responsabilidad del Porvenir*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Pacto por México. (9 de febrero de 2015). Obtenido de <http://pactopormexico.org/como/> visitada el 09 de febrero de 2015
- Reinhardt, N., & Peres, W. (2000). Latin America's New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring. *World development*.
- Romero, J., & Puyana, A. (2005). Reforma Estructural, Contención de los Salarios y Ganancias de Capital: La Experiencia Mexicana. *Revista de Economía Institucional*.
- Salazar, Cervantes, & Gomez. (2006). La demanda de Productos Pecuarios por Deciles en México. Estimación al 2025. *Técnica Pecuaria*.
- Sánchez Luna, G. (2007). Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México. *Boletín de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 707-731.
- Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL* #85.
- Sosa, S. (2008). *External Shocks and Business Cycle Fluctuations in Mexico: How Important are U.S. Factors?* IMF Working Papers.

- The Economist, (2015 de febrero de 2015). Obtenido de <http://www.economist.com/news/21566314-enrique-pe%C3%B1a-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>
- Torres, A., & Vela, O. (2003). Trade Integration and Synchronization between the BusinessCycles of Mexico and the United States. *North American Journal of Economics and Finance*, 14, 319-342.
- Villareal, A., & Fergusson, I. (2014). *NAFTA at 20: Overview and Trade Effects*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Villareal, R., & Ramos de Villareal, R. (2001). La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica. *Comercio Exterior*.
- World Economic Forum* . (13 de febrero de 2015). Obtenido de <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>

## Capítulo III

---

### La Política y su compromiso con el desarrollo

*Pedro Salazar Ugarte\**

---

## **La Democracia constitucional en América Latina: entre las oligarquías y el populismo. Apuntes para el desánimo<sup>1</sup>**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La democracia constitucional: algunos rasgos. III. La Tercera Ola y el presidencialismo. IV. Pobreza, desigualdad, violencia: lastres para un modelo. V. Del elitismo al populismo y de regreso. VI. El Presidencialismo de nuevo: lastre y destino. VII. Realismo insatisfecho. VIII. Bibliografía.

### **I. Introducción**

Los estudios de ciencia política durante la última década del siglo XX centraron gran parte de su atención en las llamadas “transiciones hacia la democracia”. La tesis, propuesta por Samuel Huntington (Huntington, 1994), de diversas “olas” democratizadoras tuvo éxito y fue reproducida por diversos estudiosos. Sobre todo en América Latina. Desde el punto de vista descriptivo, la tesis era certera: en pocas décadas cambiaron de manera significativa las instituciones y prácticas políticas de múltiples países en diversos continentes. Primero, al término de la Segunda Guerra Mundial, se democratizaron algunos países

\* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo ha sido publicada por la revista italiana *Teoría Política*.

de Europa Occidental. Posteriormente, llegó la hora de abandonar los regímenes dictatoriales en España y Portugal. Hasta ahí las dos primeras olas que permitirían a Norberto Bobbio escribir sus famosos ensayos sobre “El Futuro de la Democracia” y “El tiempo de los derechos”. Sus definiciones y precisiones teóricas dotaron de un referente conceptual sólido a quienes estudiaban lo que estaba sucediendo.

Para decirlo de manera sintética, se trataba de un fenómeno común que consistía en abandonar las instituciones y prácticas características de diferentes tipos de autocracias por reglas o procedimientos electorales basados en el sufragio universal, el voto libre, sistemas de partidos plurales y competitivos, las elecciones definidas por la regla de mayoría y condiciones de posibilidad para el éxito político de las minorías.<sup>2</sup>

En la mayoría de los países, esos procesos de cambio político vinieron acompañados por procesos de reconstitucionalización. Me refiero a la aprobación de reformas constitucionales o, directamente, de nuevas constituciones inspiradas en el principio de la división de los poderes y que reconocen un conjunto amplio de derechos humanos o fundamentales a las personas. El catálogo de derechos constitucionalizados incluye libertades, derechos políticos y, en mayor o menor medida, derechos sociales orientados a garantizar condiciones de igualdad material o sustantiva.

De esta manera, en los países de Europa Occidental fue madurando un modelo de organización política que estudiosos como Luigi Ferrajoli (2007) o Michelangelo Bovero (2000) llamarían “Democracias constitucionales”.

## II. La democracia constitucional: algunos rasgos

Conviene tener presentes a las instituciones propias de ese modelo de organización que es, al mismo tiempo, una forma de Estado y una forma de gobierno. Las democracias constitucionales europeas de posguerra se caracterizan, en lo fundamental, por los elementos que recuperaré en los párrafos siguientes.

Por un lado y en primera instancia se contempla la existencia de una constitución escrita que es la norma suprema del ordenamiento y cuyo contenido está protegido mediante la garantía de la rigidez. Este atributo anuncia una de las

<sup>2</sup> Como el lector puede observar se trata de los “Universales procedimentales” propuestos por Norberto Bobbio. Cfr., N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. X.



premisas principales del modelo: las mayorías políticas están limitadas por el contenido constitucional. Esta limitación ha sido ampliamente estudiada por autores como Luigi Ferrajoli e implica que las decisiones del legislador democrático están materialmente delimitadas por los contenidos constitucionales.

De hecho el núcleo del contenido de esa constitución —siguiendo la definición clásica propuesta por el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789— es, por un lado, el principio de la separación de poderes y, por el otro, como elemento estelar, los derechos fundamentales de las personas. Estos derechos en algunos documentos constitucionales se denominan “derechos humanos” y son el elemento distintivo frente a los regímenes autoritarios. De hecho, normativamente, su referente original se encuentra recogido en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948.

El elemento democrático al interior del modelo está en las instituciones que ya han sido enunciadas y que suelen recogerse en el texto constitucional: sufragio universal, voto libre, partidos políticos, regla de mayoría, derechos políticos de las minorías. Estas instituciones son contempladas en las constituciones y determinan la manera en la que se accede al poder político pero también delimitan la forma en la que se ejerce. De ahí la idea bobbiiana de que la democracia es un conjunto de reglas para determinar *quién* gobierna pero también *cómo* lo hace.

Como complemento a la separación de los poderes, en muchos países, se fueron adoptando otras instituciones orientadas a ofrecer protección especializada a los derechos de las personas. Se trata de instituciones orientadas a la garantía no jurisdiccional de los derechos humanos en general —a través de figuras como los *ombusman*— o abogados a la salvaguarda de derechos específicos —como los institutos o tribunales electorales, las instancias dedicadas a proteger el acceso a la información pública, los consejos para prevenir o combatir la discriminación, etc.— que sirven para contener a los poderes y, en esa medida, proteger a los derechos.

En paralelo, las constituciones aprobadas o reformadas para adoptar el modelo democrático constitucional fueron recogiendo los principios del debido proceso penal y contemplaban la existencia de reglas, procedimientos y tribunales orientados por un modelo de justicia inspirado por los principios de presunción de inocencia, imparcialidad y eficacia en la administración de la misma. Un sistema de justicia penal garantista —en oposición al derecho penal autoritario— era uno de los rasgos distintivos de los nuevos ordenamientos constitucionales.

Como garantía del contenido constitucional (sobre todo de los derechos fundamentales), en todos los países, se contempló la existencia de jueces encargados de la delicada función de ejercer el “control de constitucionalidad de las leyes”. Una tarea que se ejerce de manera desconcentrada —cada juez en lo indi-

vidual— o en Tribunales o Cortes Constitucionales. Esta institución, según autores como Ferrajoli (Ferrajoli, 2007), supone que, en la democracia constitucional, se abandona el principio que caracterizaba al “estado legislativo de derecho” y que descansaba en la soberanía del legislador. Ahora, en la democracia constitucional las mayorías políticas están sometidas a la constitución y sus decisiones son susceptibles de revisión y control de constitucionalidad. Por lo mismo, la independencia e imparcialidad de estos tribunales es indispensable para el buen funcionamiento del modelo.

Finalmente, es oportuno advertir que el diseño institucional en su conjunto se articula a partir de principios normativos con una dimensión axiológica —equidad social, igualdad política, libertad (negativa y positiva), pluralismo, tolerancia, etcétera— y que, entre otras funciones, sirven para orientar la interpretación constitucional a cargo —sobre todo— de los jueces recién mencionados.

### III. La Tercera Ola y el presidencialismo

En los años noventa del siglo xx la “ola democratizadora” llegó a los países latinoamericanos (como también lo haría a Europa del Este). Así las cosas, el modelo democrático constitucional que acabamos de describir —al menos formalmente— se adoptó en las constituciones de Colombia en 1991, de Perú en 1993, de Argentina en 1994, de Ecuador en 1999, de México con reformas varias al texto de 1917 y también, ajustando sus marcos constitucionales y jurisprudenciales, en países como Uruguay, Brasil o Chile.

Por eso, como ya adelantaba, durante esos años y hasta la primera década del siglo XXI, los estudios académicos y el debate público latinoamericano se orientó a estudiar, explicar y comparar las “Transiciones a la Democracia” en los países de la región. Los debates se centraban en dilucidar cuál sistema había dado el paso definitivo hacia la democratización, cómo eran los sistemas de partidos que se iban desarrollando, cuáles eran las mejores reglas para integrar a los órganos de representación política, qué distinguía a los sistemas electorales de los diferentes países, si era conveniente o no introducir figuras como las “segundas vueltas” electorales y así sucesivamente.

Si pensamos en los diseños institucionales y comparamos los textos constitucionales que fueron aprobados en esos años en la mayoría de los países de América Latina podemos decir que en el continente desembarcó el modelo de la democracia constitucional de corte europeo continental. Sin embargo, los países latinoamericanos —en esto influenciados por el diseño institucional de

los Estados Unidos— mantuvieron vigente el arreglo presidencial que habían adoptado desde el siglo XIX. Esta particularidad de las democracias latinoamericanas no pasó desapercibida para los estudiosos. En el ámbito académico, de hecho, provocó debates inconcluyentes que ocuparon la atención de algunos de los científicos sociales más destacados de aquellos años —Linz, Valenzuela, O'Donnell (Linz, O'Donnell, 1994)— y llamó la atención de teóricos de la política como Sartori o Bovero. La interrogante medular que se plantearon todos ellos tenía que ver con la (in)compatibilidad del presidencialismo con la democracia constitucional.

Para los críticos del presidencialismo —dentro de los que me encuentro— la decisión de mantener el sistema presidencial ha sido nociva para la consolidación de las democracias. De hecho, para autores como Roberto Gargarella, esa decisión ha sido el principal lastre institucional con el que cargan los estados latinoamericanos. Un lastre que, como se advertirá más adelante, ha inhibido la consolidación de las democracias constitucionales en los países de la región. Con las palabras de Gargarella:

“En definitiva (...) de forma contraria a la que nos sugieren los defensores del Ejecutivo, que el presidencialismo fuerte tiende a reforzarse a sí mismo, de modo permanente, ganando en capacidad para diluir la autoridad de quienes quieran controlarlo. Tenemos, entonces, todas las razones para temer los abusos, frente al desarrollo de ‘presidencias imperiales’; y así también ganamos razones para quitarles poder y buscar controlarlas” (Gargarella, 2014).

El dato es relevante porque, aunado a los rezagos sociales, sienta las bases para explicar algunos de los problemas más azarosos que han obstaculizado el afianzamiento de la democracia en los países latinoamericanos. Problemas que tienen que ver, por un lado, con las condiciones sociales que enmarcan a los procesos de transición (y a los que me referiré a continuación) y, por el otro, a los diseños institucionales concretos en los que la figura presidencial concentra poderes en detrimento de las legislaturas y la judicatura.

#### **IV. Pobreza, desigualdad, violencia: lastres para un modelo**

Al concluir la “Tercera Ola”, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), planteó una interrogante relevante: ¿sería posible consolidar a las nuevas democracias latinoamericanas en contextos de pobreza y

desigualdad como los que caracterizaban —y siguen caracterizando— a la región? Las democracias europeas habían sido apuntaladas por una importante inversión de recursos —el Plan Marshall suele ser la referencia para explicar el tema— y las sociedades de esos países nunca habían sido tan desiguales como las latinoamericanas así que la interrogante del PNUD era todo menos retórica.

Si nos tomamos en serio el proyecto de sociedad que subyace al ideal del constitucionalismo democrático y asumimos que este modelo de organización política sólo puede consolidarse sobre ciertas condiciones políticas y sociales, tenemos que la realidad latinoamericana en general no ofrece un entorno propicio para el éxito de las transiciones de la Tercera Ola. El constitucionalismo democrático en América Latina ha tenido que lidiar con contextos sociales en los que la desigualdad económica, la discriminación por múltiples razones —raza, condición económica, etnia, género, condiciones de salud, etc.— y la exclusión política y social son una realidad ampliamente extendida. Esta situación aguardaba a las transiciones y, salvo algunas excepciones marginales, se ha mantenido inalterada. Es verdad que algunos programas sociales han dado resultados en determinados países —Chile, Uruguay y, en cierta medida, Brasil— pero también lo es que, en general, Latinoamérica sigue siendo el continente de la fragmentación social. Y este dato de hecho, por un lado, inhibe la consolidación del constitucionalismo democrático y, al mismo tiempo, en una paradoja aparente, anuncia su fracaso. Esto es así porque el constitucionalismo democrático conlleva una promesa de transformación social sin la cual, a la vez que se tambalea, frustra las expectativas que acompañaron a su adopción.

A las nuevas democracias las ha venido desfondando un círculo vicioso. Surgieron en contextos adversos que no han sido superados y el enojo que ello provoca se ha dirigido en contra de los arreglos institucionales y no sólo hacia los gobernantes en turno. Los gobiernos electos a través de las reglas del juego democrático —por incapacidad o por decisión deliberada— no han generado las transformaciones sociales que son necesarias para apuntalar al constitucionalismo democrático. Ello, de hecho, ha provocado un desapego ciudadano que trasciende las críticas contra los gobernantes y se dirige hacia el modelo constitucional en su conjunto. En buena medida, esto se explica porque las transiciones democráticas fueron acompañadas por expectativas de cambio político pero también de emancipación social. Y estas últimas siguen siendo una promesa incumplida. Por eso, si nos atenemos a lo que indican las encuestas, los latinoamericanos, reprueban a los gobiernos del periodo democrático y, al mismo tiempo, desprecian a las instituciones que hacen posible el juego democrático. Lamentablemente —como la historia reciente demuestra— ésta

es la tendencia dominante en diversos países de la región al cabo de un par de décadas de experiencia democrática.<sup>3</sup>

Para entender el entorno, es oportuno referir algunos datos oficiales. En la región latinoamericana viven alrededor de 130 millones de personas en situación de “pobreza crónica”.<sup>4</sup> En las primeras décadas del siglo XXI, se ha logrado “rescatar” de esa situación a casi 70 millones de personas. Por lo que desde esta perspectiva el desempeño de las democracias no ha sido del todo deficitario. Sin embargo, el rezago social de partida era muy grande y, para colmo, al enfrentarlo se ha venido ensanchando el otro polo de preocupación para el PNUD: la desigualdad.

Éste es probablemente el lastre social más sentido y más difícil de superar en los países de América Latina. Veamos algunas cifras y tomemos como referente de comparación algunos países europeos. El índice de Gini con el que se mide el fenómeno de la desigualdad en Brasil es de 52.7; en Colombia 53.5; en Guatemala 52.4; en Honduras 57.4; y en México 48.1. Mientras que en Alemania la tasa es de 30.6; en España 35.8; en Italia 35.5; y Reino Unido 38. Así que las democracias de la Tercera Ola han enfrentado una presión social —pobreza y desigualdad— desconocida para las democracias europeas. Y, sin embargo, en los últimos años —en particular tras la crisis económica de 2008— también las democracias de las primeras olas están enfrentando momentos difíciles. La lección es elocuente: la dimensión económica y social es de enorme relevancia para los sistemas políticos. Los gobiernos latinoamericanos o, en un sentido más amplio, las clases políticas dominantes, para subsistir, deben dar resultados en este ámbito.

Para colmo, en los años recientes, en toda América Latina —pero con énfasis en países como Brasil, Colombia, México y, en general, en Centroamérica— ha cobrado fuerza un fenómeno disruptivo adicional que no fue prevista en su momento por el PNUD: la violencia social y criminal. De nuevo, los datos son alarmantes. Según la Organización Mundial de la Salud, en 2012 hubo 165.617 muertes por homicidios en la región, es decir, 28.5 homicidios por 100,000 habitantes que es más del cuádruple de la tasa mundial. El país más violento es Honduras en donde mueren 103.9 personas por cada 100,000 cada año. En Venezuela la tasa de homicidios es de 57.6 por cada 100,000. A este país le siguen Jamaica,

<sup>3</sup> Vale la pena recuperar algunos datos actuales —a casi dos décadas de las transiciones— para ilustrar el problema. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reporta que en 2014 la pobreza era el principal problema estructural en la región al afectar al 28% de las personas.

<sup>4</sup> El concepto es del banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

Belice y El Salvador, con tasas de homicidios por habitante de 45.1, 44.7 y 43.9 por cada 100.000, respectivamente. México tiene una tasa de 24 homicidios cada 100.000 habitantes. De nuevo la comparación con los países de la primera y segunda “Olas democratizadoras” es elocuente: Alemania y España tienen tasas de 0.8 homicidios cada 100.000 habitantes, Italia de 0.9 y Portugal de 1.2, por citar solamente cuatro ejemplos.

## V. Del elitismo al populismo y de regreso

Si miramos el desarrollo de las democracias latinoamericanas en los años que han transcurrido desde la ola democratizadora tenemos que, como acabamos de advertir, por desgracia, la combinación entre los diseños institucionales y los pendientes sociales han venido desfondando a las instituciones democráticas en dos direcciones.

A continuación sostendré —como lo he hecho en otro trabajo Salazar (2013)— que, a pesar de los diseños institucionales orientados hacia el constitucionalismo democrático, en los hechos, las democracias electorales latinoamericanas se han venido deformando en dos modelos de “democracias aparentes”, para usar la terminología de M. Bovero. Unas de ellas son pseudo-democracias oligárquicas y otras pseudo-democracias populistas. En ambos contextos de pseudo-democracias existen élites gobernantes que administran el poder en clave oligárquica o en clave populista. Las primeras gestionan el poder que han obtenido en las urnas con una lógica clientelar que les permite conservarlo sin distribuirlo; las segundas echan mano de la movilización social permanente para generar una apariencia de inclusión que, en los hechos, es solamente simbólica y retórica. Al final, en ambos casos, el poder sigue concentrado en pocas manos y la ciudadanía democrática brilla por su ausencia. Lo interesante es que las élites en el gobierno de los países latinoamericanos son electas mediante las instituciones que trajeron consigo las transiciones y, en esa medida, cuentan formalmente con una legitimidad “democrática”.<sup>5</sup>

Pero se trata de democracias aparentes. Unas porque las elecciones sirven para legitimar a un grupo oligárquico que concentra el poder político y económico de su país y que, a través del juego electoral, se turna en los cargos

<sup>5</sup> Esto sucede prácticamente en todos los países salvo en Cuba.

de gobierno. Aunque existen partidos políticos diferentes, en realidad, todos defienden el mismo modelo económico —ése que en América Latina se conoce como neoliberalismo— promueven los mismos intereses y defienden políticas similares. De esta manera, no existe una alternancia verdadera cuando cambia el partido en el poder. Si bien existen partidos políticos alternativos, los dirigentes de los mismos mantienen acuerdos tácitos sobre algunas cuestiones fundamentales que, gane quien gane, permanecen inalteradas.<sup>6</sup> Ello explica que las notas características de la sociedad —pobreza, desigualdad, violencia— se mantengan a lo largo del tiempo. Se trata de las pseudo-democracias oligárquicas.

Prácticamente en todos los países en los que este fenómeno ha cobrado fuerza, ante los problemas de inseguridad, se han venido imponiendo modelos penales inspirados en la lógica del Derecho Penal del Enemigo. Es el caso paradigmático de Colombia, México o Guatemala en los que a la criminalidad se le enfrenta con el ejército. Es importante dejar asentado que esta estrategia para “combatir” al crimen organizado —asociado al tráfico de drogas, personas y armas fundamentalmente— contradice frontalmente al proyecto del constitucionalismo (democrático) de los derechos. Esto es así porque al desplazar a la procuración civil de justicia por el despliegue militar para combatir a la delincuencia se abandonan los procedimientos y principios que dan forma al “debido proceso penal” que, como hemos visto, es una de las instituciones prototípicas del modelo democrático constitucional.

<sup>6</sup> En México, en los dos primeros años de gobierno del Presidente Peña Nieto, se materializó un fenómeno político que ilustra magistralmente ese proceso. El llamado “Pacto por México” fue un acuerdo político entre los principales partidos (PRI, PAN, PRD, PVEM, básicamente) que sirvió de base para aprobar las llamadas “reformas estructurales” en materia educativa, laboral, energética, de competencia económica, electoral, procedimientos penales. Todas ellas son reformas complejas con una tendencia hacia la centralización de las políticas públicas y abiertamente neoliberales. En ese sentido confirman el rasgo elitista del proyecto político mexicano. Únicamente dos de las reformas aprobadas en ese proceso —la reforma fiscal que introdujo algunas reglas de recaudación progresiva y la reforma en materia de transparencia gubernamental— podrían tener un efecto social compensatorio. La primera de ellas, por tener una tímida inclinación hacia la distribución de la riqueza y la segunda, por tener potenciales efectos de control del poder. Sin embargo, la primera de ellas fue inmediatamente saboteada por los grandes grupos económicos por lo que el gobierno decidió echar marcha atrás —al prometer que no habría ningún incremento en los impuestos durante todo su gobierno— y la segunda fue neutralizada mediante la integración de una autoridad de garantía ineficiente.

En el otro polo de la ecuación se ubican las pseudo-democracias populistas. Se trata de fenómenos evidentes en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y, con algunos matices, Argentina y, cada vez con mayor fuerza en Nicaragua y El Salvador. Es interesante advertir que estos fenómenos surgieron después de crisis políticas que desfondaron a las pseudo-democracias oligárquicas existentes en cada uno de esos países. En efecto, en los años noventa del siglo XX, las naciones que tengo en mente transitaban hacia la democracia constitucional como el resto de los estados de la región y adoptaron las instituciones que ya conocemos. Pero, al cabo de algunos años, las instituciones políticas enfrentaron fuertes crisis de legitimidad. De esas crisis emergieron los regímenes populistas con apariencia democrática. Basta con recordar la crisis política de Argentina en 2001 y la proclama popular más difundida: “que se vayan todos”. La caída de un presidente oligarca abriría las puertas para la llegada de un presidente populista.

En algunos de los países que atravesaron esos procesos, incluso se aprobaron nuevas constituciones. En Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), principalmente, se activó lo que algunos han llamado el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”. Se trata de una forma de constitucionalismo que abiertamente toma distancia del modelo democrático constitucional —que, como sabemos, tiene origen europeo— y se propone como un modelo —latinoamericano— alternativo. Así que, en esos contextos, la democracia constitucional ha sido abiertamente abandonada. Y uno de los aspectos que se subraya en dichos documentos constitucionales es la supuesta vocación social de los movimientos que los impulsaron, su carácter incluyente y anti-neoliberal. Así que, aunque los países son significativamente distintos, podemos agruparlos destacando rasgos comunes de sus sistemas políticos y constitucionales: desarticulación del sistema de partidos políticos, liderazgos fuertes, reelección de los presidentes, movilización política permanente, discurso social incluyente, retórica —desde la constitución— de los derechos humanos, proyecto económico nacionalista.

Sin perder de vista que cada caso respondió a situaciones particulares, se puede afirmar que, en general, lo que sucedió en esos países fue que las instituciones democráticas —sobre todo el sistema de partidos— y las élites gobernantes se organizaron en clave oligárquica, concentraron los poderes político, económico y mediático y no fueron capaces de ofrecer respuesta a las demandas sociales de sus poblaciones pobres y desiguales. Así que fueron desplazadas por movimientos populistas encabezados por conocidos líderes carismáticos: Chávez, Correas, Morales, Kirchner. Esos que Michelangelo Bovero llamaría “caudillos posmodernos”.



## VI. El presidencialismo de nuevo: lastre y destino

Un aspecto interesante a subrayar es el lugar que le corresponde al presidencialismo en estos modelos y procesos. En el caso de las pseudo-democracias oligárquicas, los presidentes juegan un papel de enorme relevancia simbólica y fungen como los grandes articuladores de las decisiones políticas fundamentales. Ya sea cuando se trata de emprender acciones épicas como el combate (o “guerra” como comúnmente le llaman) contra el crimen organizado o de promover grandes reformas (que suelen calificar como “estructurales”).

Aunque en algunos de los países esté prohibida la reelección presidencial —en México, por ejemplo existe sin excepciones y en Colombia únicamente se permite en una ocasión— en todos los países, el Presidente sigue siendo una figura central en el funcionamiento de los respectivos sistemas políticos. De hecho, el cambio en el liderazgo presidencial no disminuye la relevancia de la investidura del Presidente en turno.<sup>7</sup> Lo interesante es que ese presidencialismo exacerbado, en algunos casos, fue la causa de las crisis que abrieron la puerta desde la oligarquía hacia el populismo. De nueva cuenta la estrepitosa caída de De la Rúa en Argentina es un caso emblemático.

El populismo también ha hecho del presidencialismo su forma de vida. De hecho, esta forma de organización política depende de la existencia de un líder que se asume como representante directo de la “voluntad popular”. Por eso, en los sistemas populistas tienden a desaparecer las instituciones de mediación —partidos políticos, parlamento— y el poder se concentra en clave unipersonal. De hecho, desde esta perspectiva el populismo comparte con la pseudo-democracia oligárquica la tendencia a concentrar el poder de manera autocrática pero, a diferencia de ésta, ancla su poder en el “pueblo considerado

<sup>7</sup> En esas realidades el Derecho se convierte en un instrumento útil para mantener el *status quo*. El caso mexicano es interesante. Como han demostrado María Amparo Casar e Ignacio Marván la constitución ha sido reformada más veces durante el periodo post-transición (1997-2015) que en los tiempos de dominación del partido hegemónico (1929-1997). Esto implica que, a pesar de que la pluralidad política se ha institucionalizado, los actores relevantes —que algunos llaman la partidocracia—, con el Presidente a la cabeza, logran ponerse de acuerdo para modificar a la constitución de conformidad con sus proyectos y necesidades. La élite —legitimada mediante elecciones— se apodera de las reglas para conservar su predominio. Cfr. Casar, M. A., Marván I., Reformar sin mayorías. Las dinámicas del cambio constitucional en México 1997-2012, Taurus, México, 2014.

como un agregado social homogéneo y depositario exclusivo de valores políticos positivos, específicos y permanentes”.<sup>8</sup> A esto se agrega —como sostiene Edward Shils— la variable del liderazgo personal: el populismo “se basa en dos principios fundamentales: la supremacía de la voluntad del pueblo y la relación directa entre el pueblo y el liderazgo”.<sup>9</sup>

Así que también en estos casos —pero, incluso con una impronta más personalizada— el Presidente es el actor político central en esta vertiente de democracia deformada. De hecho, en los países en los que ha madurado la pseudo-democracia populista se ha venido adoptando la figura de la reelección (en algunos casos, como Venezuela, indefinida). En ese sentido, ambos modelos de democracia coinciden en una degeneración compartida hacia lo que Michelangelo Bovero llama “autocracia electiva”:

“...observando los últimos decenios de vida de las democracias reales, es claramente reconocible un proceso de degeneración que tiende a hacer asumir a las democracias connotaciones de una forma de gobierno diversa. Yo la llamo ‘autocracia electiva’. Aplicando incorrectamente o alterando las reglas del juego, la institución de las elecciones se ve reducida a un método de investidura personal de un ‘jefe’, siempre menos dependiente de los órganos representativos y siempre menos condicionado por vínculos y controles” (M.Bovero, 2014, pág. 23).

## VII. Realismo insatisfecho

En *El Futuro de la Democracia*, Bobbio, recuerda que, al final de la Segunda Guerra, Max Weber, en su famosa conferencia sobre la ciencia como vocación ante los estudiantes de la Universidad de Múnich respondió al auditorio que le preguntaba insistentemente su opinión sobre el futuro de Alemania: “La cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas”. Siguiendo la conseja será cauto en mis reflexiones conclusivas.

Vislumbro dos posibles salvaguardas para las democracias latinoamericanas. Una de ellas pasa por el crecimiento económico y la distribución de la ri-

<sup>8</sup> Esa es la definición de populismo que propone L. Incisa en el *Dizionario di politica coordinado* por N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (UTET, Turín, 1983, p. 832).

<sup>9</sup> Cfr. Citado en la misma *Voz “Populismo”* en: Bobbio, N., G. Pasquino, N. Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, p. 1247.

queza. Igualdad, inclusión y no discriminación. Sé que se trata de un lugar común y de una obviedad pero no por ello es menos cierta. La democracia —como ya he insistido—, para existir requiere de ciertas condiciones sociales. Esas condiciones pueden ser preexistentes a los procesos de transición democratizadora o pueden generarse una vez que el régimen político se democratizó. En el primer caso, la consolidación dependerá de que esas condiciones se conserven; en el segundo, de su eventual materialización. Pero lo cierto —y lo que importa— es que se trata de condiciones lógicamente necesarias para que las democracias subsistan en el tiempo.

En realidad de lo que se trata es de “tomarse a los derechos en serio” ofreciéndoles garantías institucionales efectivas. En particular los derechos sociales —vivienda, salud, alimentación, trabajo, educación, etc.— que están orientados a transformar las condiciones de vida de las personas. Desde esta perspectiva, en estricto sentido, las constituciones democráticas contemplan una agenda virtuosa que debería potenciarse de manera simultánea: los derechos fundamentales son funcionales para la vigencia de las instituciones democráticas y éstas dotan de legitimidad a los gobiernos que deben ofrecer garantía a los primeros. Si se activara ese círculo virtuoso, la democracia estaría socialmente blindada y, con ello, se rompería el pacto oligárquico y/o se desactivarían las tendencias populistas.

La otra veta de oportunidad para salvaguardar los sistemas democráticos latinoamericanos es el Sistema Regional de los Derechos Humanos. La Organización de Estados Americanos —con su Comisión y Corte Interamericanas— ha sido una válvula de garantía para las democracias en la región. Cuestionadas por las pseudo-democracias oligárquicas cuando amplían la garantía de los derechos sociales y vapuleadas por las pseudo-democracias populistas cuando advierten y condenan sus excesos, estas instituciones regionales siguen siendo una esperanza para el modelo democrático constitucional regional. Por eso algunos pensadores han venido impulsando la idea del *Ius Commune Latinoamericano en Derechos Humanos*. Se trata de un proyecto ideal orientado a la construcción de elementos normativos compartidos que permitan denunciar abusos y orientar políticas públicas en los diferentes estados. Su potencial para la consolidación del constitucionalismo democrático reside en que busca promover que los países pongan en marcha las maquinarias constitucionales que adoptaron al transitar hacia la democracia. Con ello, entre otras consecuencias, se acotaría el poder de los presidentes en turno y se cerrarían las puertas a la implementación de políticas de seguridad de corte autoritario.

Es cierto que no hay mucho espacio para el optimismo. Ambas salvaguardas se enfrentan con rezagos crudos y resistencias duras. Pero, como sabía Bobbio, la insatisfacción con la realidad puede ser un buen comienzo. Saber en

dónde estamos parados ya es algo. Y hoy sabemos que el terreno de nuestras democracias es movedizo: se desplaza desde la oligarquía hacia el populismo. Así que podemos estar conscientes de ello. Y, como la “conciencia histórica es responsabilidad histórica” —decía María Zambrano—, entonces, ya sabemos qué es lo que nos toca.

## VIII. Bibliografía

- Ferrajoli, L. (2007). *Principia Iuris: Teoria del diritto e dalla democrazia*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona : Paidós, Ibérica .
- Linz, J. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Makes a Difference?* . Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds) .
- M. Bovero. (2014). “¿Crepúsculo de la Democracia?”, en Salazar L., *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, p.23. México: Fontamara.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Contra il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma, Editori Sagittari Laterza.
- O'Donnell, G. (1994). *The Failure of Presidential Democracy. “Delegative Democracy*. Estados Unidos: The John Hopkins University Press. *Journal of Democracy*.
- Salazar, P. (2013). *Política y derecho. Derechos y garantías*. México : Fontamara.

*Emilio Álvarez Icaza\* & Imelda N. González Barreras*

---

## **Derechos humanos y democracia: retos para México<sup>1</sup>**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Marco de referencia. III. Democracia, ciudadanía y derechos humanos: claves para una nueva estatalidad. IV. Los grandes retos para la democracia mexicana. V. Comentarios Finales. VI. Bibliografía.

### **I. Introducción**

A más de una década de la alternancia política en México es oportuno hacer un alto en el camino para reflexionar acerca de los viejos y los nuevos retos que nuestro país deberá enfrentar y resolver en los próximos años.

Esto es de gran relevancia si consideramos que durante la vigencia del nuevo régimen político aún se perciben grandes riesgos para la construcción y permanen-

\* Sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); profesor del Centro de Investigación y Docencia en Humanidades de Estado de Morelos (CIDHEM); y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2009); Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999-2001); Director del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) (1994-1999); y cofundador de Alianza Cívica e integrante de su Coordinación Nacional. Actualmente cursa un doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM y es experto consultor en derechos humanos, democracia y sociedad civil. El autor agradece la colaboración y comentarios de Imelda N. González Barreras para la realización de este documento.

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en la Responsabilidad del Porvenir. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012.

cia democrática mexicana, ya que, si bien es cierto hoy tenemos un gobierno que ha sido elegido mediante el voto popular, gracias a los importantes avances de representación y participación ciudadana que hemos alcanzado en la esfera política, también lo es que no hemos logrado una igualdad de oportunidades, un pleno desarrollo para todas las personas, ni resolver otros problemas como la creciente espiral de violencia que ha acarreado, entre otras consecuencias, graves violaciones a los derechos humanos (DDHH) como desapariciones forzadas y torturas.

Dicho contexto puede traducirse en una alerta sobre la fragilidad de las instituciones mexicanas y sus autoridades, lo que está erosionando algunos logros que en materia democrática ya se habían alcanzado desde la segunda mitad del siglo pasado.

Desde esta perspectiva, el presente documento tiene como objetivo identificar algunos desafíos para la democracia en México, así como realizar algunas propuestas dirigidas hacia el fortalecimiento y ejercicio de una ciudadanía en donde el reconocimiento y ejercicio de los derechos de toda persona sea una realidad.

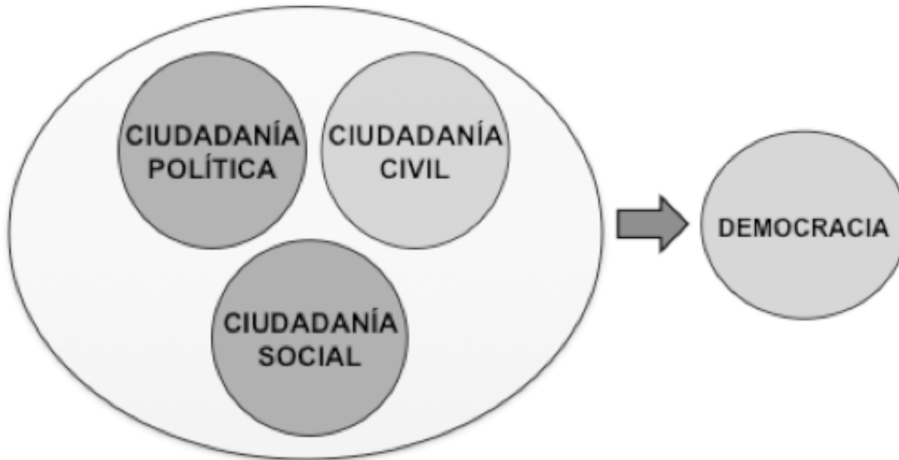
Para lo anterior, se considerarán como fundamento conceptual los criterios que a través de sus informes para América Latina <sup>3</sup>42004 y 2010<sup>4</sup>ha elaborado el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), en torno a los nuevos términos de ciudadanía en la región.

Dichos documentos nos llevan a cuestionar la “calidad y baja intensidad” de las democracias de la región; la relación que existe entre las instituciones políticas y la sociedad civil; y entre la democracia y los derechos humanos, lo que hace de ambos informes una herramienta clave para el debate acerca del mejor entendimiento de las democracias latinoamericanas y las necesidades de progreso. Esto bajo el principio de que la democracia no sólo es un valor en sí mismo, sino un medio necesario para el desarrollo de las personas y las naciones (PNUD, 2004, pp. 19 y 23).

De esta manera, el PNUD propone avanzar de una democracia cuyo sujeto es el elector, a una en la que el sujeto es la y el ciudadano que tienen derechos y deberes expandidos en el campo político, civil y social (PNUD, 2009, pág 14). Esto se traduce en una ciudadanía integral y democrática.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Una *ciudadanía integral* implica una *Ciudadanía civil* compuesta de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos; una *Ciudadanía política* que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; y una *Ciudadanía social* que abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente

**Figura 1**  
**Ciudadanía integral**



Fuente: Elaboración propia.

Este punto de vista es de gran valía por permitir el empoderamiento de las y los ciudadanos, a través del reconocimiento, garantía y pleno ejercicio de sus DDHH “respetando tanto los valores y normas que la democracia adopta para hacerlos efectivos como, en particular, los derechos del resto de sus conciudadanos” (PNUD, 2009).

Este enfoque también permite considerar la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, convirtiéndose en un valioso mecanismo de evaluación o indicador de la gobernabilidad democrática y de la gestión gubernamental; es decir de la calidad y sustentabilidad de la democracia.

Desde esta perspectiva, el gran reto para México es transitar de una democracia electoral hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

---

te la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. PNUD. *Ibidem.*, pp. 31 y 32.

Por otra parte, para el desarrollo del presente documento, también se tomarán en cuenta los criterios y puntos de vista de diversos autores, así como datos institucionales, encuestas y demás fuentes de consulta que contribuyan al análisis y objetivo del presente documento.

## II. Marco de referencia

En los últimos años México ha vivido un proceso de democratización que ha evolucionado de un sistema de instituciones y prácticas políticas caracterizadas por un régimen autoritario con pocas o nulas posibilidades de participación ciudadana en la esfera política, excepto por los espacios corporativamente diseñados y controlados a un gobierno que en el año 2000 fue elegido por el voto popular y que después de siete décadas marcaba el triunfo pacífico de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Estos hechos fueron de gran importancia para la transición democrática del país, pues se trataba de las primeras elecciones presidenciales verdaderamente competidas y en donde hubo un organismo autónomo electoral que las vigiló y contó los votos.

Lo anterior fue posible gracias a los nuevos institutos electorales autónomos que no sólo permitieron y legitimaron la pluralidad de la representación popular en ambas cámaras, sino que también abrieron la puerta a la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y en otros niveles de gobierno.

Sin embargo, debe tenerse claro que esta construcción democrática descansaba sobre los cimientos de las luchas ciudadanas que “desde los años cincuenta comenzaron a manifestarse [...] por crear espacios independientes del control corporativo gubernamental y en favor de los derechos y libertades fundamentales” (Álvarez Icaza, 2010, pág. 118).

Hace poco más de cuatro décadas el tema de los derechos humanos no figuraba en la agenda pública y se carecía de auténticos espacios de interlocución democrática en los que ciudadanía y gobierno dialogaran y resolvieran conjuntamente las grandes problemáticas sociales.

Fue prácticamente en los años cincuenta cuando empezaron a emerger los primeros esfuerzos ciudadanos por crear zonas fuera del control gubernamental y por el reconocimiento de los DDHH como una condición fundamental para el ejercicio libre y democrático de la política, ejemplo de ello fue el Partido Comunista Mexicano que, si bien tuvo un rol marginal, logró articular algunos secto-



res populares; y el Partido Acción Nacional (PAN) que consiguió las primeras gubernaturas municipales, sin pasar por alto la candidatura de Luis H. Álvarez a la presidencia de la República (1957).

En este mismo orden de ideas, las décadas de los sesenta y setenta se caracterizaron por acciones que bien podrían denominarse de sobrevivencia y resistencia social en contra de las violaciones a derechos humanos que cometía el Estado mexicano, tales como detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extraoficiales y criminalización de la protesta social.

Este contexto de “guerra sucia” obligó a la búsqueda de las personas desaparecidas en 1968 y en 1971 y a la creación de organizaciones con este fin, entre ellas el Comité Pro-Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos (1977), y el Frente Nacional contra la Represión (1979).

En este periodo de gran represión gubernamental también surgió en 1964 el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), cuyo papel destacó en México y América Latina por ser pionero en dar a conocer a la opinión pública aquellos casos de graves violaciones a los DDHH. De manera paralela igualmente empezaron a surgir algunas organizaciones cívicas y populares para la atención de derechos sociales y el desarrollo comunitario (Álvarez Icaza, 2010, pág. 119).

Es importante señalar que en estos años empezaba un fuerte impulso por la internacionalización de los derechos humanos con el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos de 1966).

Para la década de los ochenta, tanto las crisis económicas, como los sentimientos de solidaridad detonados por los sismos de 1985, incidieron directamente en la gestación de un movimiento que se concretó en la actividad de un nutrido grupo de nuevas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con agendas específicas y cuyas demandas se dirigieron hacia el desarrollo político y social. Algunos temas clave fueron educación, formación cívica, vivienda, trabajo, debido proceso en el ámbito judicial, y rendición de cuentas.

“La participación de los actores sociales en este periodo se dirigió cada vez más hacia la interlocución con el gobierno y con diversos organismos internacionales de derechos humanos. En su conjunto, las OSC ampliaron la defensa del sistema de derechos, desde los cívicos y políticos, hasta los económicos, sociales, culturales y ambientales, a través de la corresponsabilidad con la sociedad y la orientación de políticas gubernamentales.” (Álvarez Icaza, 2009, p. 44).

Sin duda, la década de los noventa estuvo marcada por los primeros signos de apertura y desarrollo institucional, un ejemplo claro de esto fueron los procesos de observación electoral,<sup>3</sup> lo que representó una activa participación ciudadana en el espacio público, así como un mecanismo efectivo de control ciudadano que incidiría positivamente en la ciudadanización, fortalecimiento y autonomía de los órganos electorales.

De manera paralela a la vorágine de reformas electorales<sup>4</sup> y luchas políticas por acceder al poder público, había acciones ciudadanas en *pro* de los DDHH y con un fuerte eco en el ámbito internacional, momento en el que también se daba la pauta o se institucionalizaban diversos derechos humanos<sup>5</sup> y había movimientos sociales, como el de los deudores de la banca, a favor de los derechos y cultura indígenas, entre otros.

Haciendo un balance de lo alcanzado hasta entonces, es evidente que las luchas ciudadanas que se desarrollaron a lo largo de la segunda mitad del siglo xx dejaban un terreno muy fértil para el nacimiento de nuevos actores sociales y la acción ciudadana en el ámbito de la política, el debate público y en una gran diversidad de agendas vinculadas con los derechos humanos en temas como el de la infancia; la mujer; la no discriminación, la diversidad sexual —gays, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis e intersexuales (LGBTTTI)— migrantes y refugiados; adultos mayores; seguridad ciudadana, seguridad humana, entre otros.

<sup>3</sup> Así fue cómo surgió Alianza Cívica, AC., (1993-1994) cuyo proyecto se encaminó a la observación y vigilancia electoral y dar a conocer casos de inequidad de la competencia electoral, compra y coacción del voto, entre otros.

<sup>4</sup> Las reformas electorales de esta década fueron en 1990, 1993, 1994 y 1996, *Cfr. IFE, Historia del Instituto Federal Electoral*, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#I>

<sup>5</sup> La institucionalización de los derechos humanos en México se ha dado en tres ámbitos: a) organismos especializados en temas o derechos, tales como el Instituto Federal Electoral; el Instituto Federal de Acceso a la Información; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación  $\frac{3}{4}$  el derecho a la igualdad y no discriminación $\frac{3}{4}$ ; la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros; la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, y la Procuraduría Federal del Consumidor; b) organismos que atienden los derechos de poblaciones específicas; por ejemplo, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, los institutos de las mujeres; los institutos de la juventud y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; y c) el Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección y Defensa de los derechos Humanos, que aglutina a los 33 Organismos Públicos de Derechos Humanos del país.

Por primera vez en la historia del país, simbólicamente hablando, la ciudadanía transitaba de las protestas que caracterizaron a los años sesenta y setenta, a las propuestas. El nuevo siglo iniciaba con una participación ciudadana activa en el espacio público, en la construcción del andamiaje normativo e institucional del país y, por ende, de sus principios y valores democráticos.

El resultado de las elecciones del año 2000, que marcaron la alternancia pacífica y legítima en la presidencia de la República y la derrota voluntaria del partido hegemónico, generó grandes expectativas, no sólo entre las y los mexicanos, sino también en el ámbito internacional, sobre lo que podría ser un cambio profundo en diversos órdenes y, quizás, similar al de las democracias consolidadas.

“Se podría haber pensado que, luego de este momento fundamental del proceso de democratización, el nuevo gobierno (por razones ideológicas, así como estratégicas) intentaría dismantelar los controles corporativos que habían sido la base del poder Priista, que esto daría lugar a la ampliación de los canales para la expresión de la sociedad civil” (Bizberg Ilán, 2007, pp. 785-816.).

Sin embargo, el PRI permaneció con el monopolio de importantes espacios de poder y decisión en algunas entidades federativas y corporaciones clave para el control político de diversos y amplios sectores sociales, entre ellos sindicatos y organizaciones campesinas y populares.

Actualmente, a más de una década de la transición política y en vísperas de que culmine el segundo sexenio de gobiernos panistas al frente de la presidencia de la República, vemos signos de preocupación por los altos riesgos que hoy en día existen para la transición democrática, por el estancamiento de lo que se venía construyendo desde los últimos cincuenta años, y por la erosión e incluso retrocesos de lo que ya se había conquistado.

Prueba clara de esto es lo que se refiere al ejercicio de los derechos económicos y sociales, o a fenómenos de concentración de poder a nivel estatal que impiden verdaderos avances en los derechos civiles y políticos, tal es el caso de entidades como Puebla, Oaxaca y Veracruz (Álvarez Icaza, 2011).

La sustentabilidad y desarrollo de nuestra democracia implica una participación ciudadana más allá del sufragio electoral, también requiere de las garantías y condiciones para el pleno ejercicio de una ciudadanía civil y una ciudadanía social.

Es decir, “una democracia de ciudadanía necesita de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos” (PNUD, 2004, pág. 187). Desde esta perspectiva, el concepto de ciudadanía nos sirve como herramienta clave para vincular las formas de la política y sus resultados o finalidades (PNUD, 2009, pág.32).

### III. Democracia, ciudadanía y derechos humanos: claves para una nueva estatalidad<sup>6</sup>

Comprender la trascendencia del rol de la ciudadanía en el espacio público, en marco de la moderna democracia, no es tarea sencilla, por lo que para efectos de este documento sólo nos limitaremos a tratar de responder a dos preguntas básicas y complejas a la vez: ¿por qué el papel de la ciudadanía es importante para una democracia de calidad? y ¿por qué es relevante la relación entre democracia y derechos humanos y entre instituciones del Estado y ciudadanía?

Para responder ambas preguntas debemos partir de la idea de que el siglo XXI inició con la concepción de que la democracia es hasta nuestros días la única forma de gobierno admisible y a la que tiene derecho cualquier nación y, si bien es cierto hoy en día no es practicada en todo el mundo ni ha sido uniformemente aceptada, se considera, dentro del clima general de la opinión internacional, como la correcta (Sen Amartya, 2001, pág. 13).

La democracia contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio; asimismo, es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado (PNUD, 2004, pág. 51).

De aquí que la región latinoamericana haya destacado frente al resto del mundo por su consenso en concebir a la democracia como un derecho de las naciones, así quedó plasmado en el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana del 2001,<sup>7</sup> documento de avanzada que busca fortalecer y preservar las instituciones democráticas de las naciones de las Américas.

En dicha Carta también se establecen los elementos esenciales de la democracia representativa —artículo 3— los cuales son: el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

<sup>6</sup> La que entendemos, en términos de PNUD, como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias.

<sup>7</sup> "Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla" OEA, *Carta democrática Interamericana*, disponible en: <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>

Por otra parte, en términos teóricos el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía puede definirse desde lo que Luigi Ferrajoliha denominado como la homologación jurídica de las diferencias —categoría que uniforma e integra a las personas bajo una abstracta afirmación de igualdad— a un concepto en donde el reconocimiento de la diferencia y la expansión de derechos constituyen normas de convivencia imprescindibles (Ferrajoli Luigi, 2006, pág. 75).

Teóricamente el concepto de ciudadanía también se vincula “a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino es también una identidad, la expresión de pertenencia a una comunidad política” (Caetano G, 2010, pág. 101).

Pero en democracia, las y los ciudadanos también son la fuente y justificación de la autoridad estatal; es decir, el sistema legal, comenzando por sus más altas reglas constitucionales, establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias e institucionalizadas, son la fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el Estado y el gobierno, pero la ciudadanía no son sólo es portadora de derechos y obligaciones, sino también es fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes (PNUD, 2004, pág. 105).

De lo dicho anteriormente también desprende que una democracia requiere de una ciudadanía autónoma, racional y responsable de sus decisiones, lo que implica contar con las condiciones necesarias para su participación activa en el espacio público.

Así, para que la ciudadanía sea el sustento de la democracia se requiere de que dentro de la comunidad prevalezcan y se reproduzcan los valores democráticos, tales como la libertad, la justicia, la tolerancia y el control del poder, asimismo, que existan reglas e instituciones que permitan canalizar sus demandas y propuestas (Caetano G, 2010, pág. 105).

Desde esta perspectiva, es necesaria una estatalidad que asegure la universalidad y expansión de los derechos humanos de la ciudadanía; esto es, que no sólo se garanticen la representación política, sino también los civiles y sociales.

Esto es tan elemental que así lo ha reconocido la Carta Democrática Interamericana en artículo 2, en donde refiere que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad.

En este instrumento también se concibe a la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo como un derecho, una responsabilidad y una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia —artículo 6—.

Así, hoy en día el estatus de ciudadanas y ciudadanos va más allá de lo meramente jurídico; es decir, de un conjunto de derechos y obligaciones o de la pertenencia a un Estado, pues implica a hombres y mujeres autónomas, con una identidad, libres, racionales e iguales ante la ley y que participan y toman decisiones en el espacio público.

Esta visión viene a reforzar la idea de que la democracia moderna reconoce a la diversidad social, el disenso y el debate como sostenimiento del poder del Estado y, por tanto, la diferenciación y no la uniformidad constituyen el activo más importante para la convivencia (Sartori Giovanni, 2008, pág. 179).

Esto es de suma valía porque nos brinda las herramientas necesarias para distinguir entre una democracia electoral y una de ciudadanía, la cual, acorde al PNUD, se basa en cuatro argumentos: a) el ser humano es un sujeto portador de derechos —autónomo, razonable y responsable—; b) es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; c) hay elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, así como reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno; y d) es una experiencia histórica particular que debe ser entendida y evaluada en su contexto (Sartori Giovanni, 2008, pp. 51 y 52).

Lograr una ciudadanía integral en la vía de los hechos no es una tarea sencilla, al contrario, su complejidad nos obliga a relacionar a la política pública con los derechos humanos y el ejercicio ciudadano con las instituciones. Ésta es una fórmula básica para evaluar y dotar de contenido a todo régimen democrático.

#### **IV. Los grandes retos para la democracia mexicana**

Si bien es cierto debe reconocerse que a poco más de diez años de que iniciara la alternancia en el gobierno federal ha habido importantes avances democráticos, también lo es que existen diversos retos por vencer.

El siguiente ejercicio es sólo una clasificación analítica y una aproximación que con sus reconocidas limitaciones, dado que merecería un estudio más extenso y profundo, nos permitirá presentar, procesar y clasificar la información que

en los últimos años diversas encuestas y estudios de opinión pública revelan en torno a una fuerte crítica contra las instituciones fundamentales de la democracia y las entidades públicas de servicio.

### *Ciudadanía política*

En México, podríamos afirmar, los procesos electorales fueron uno de los elementos clave de la transición democrática, lo que en parte se explica por la ausencia de cambios políticos gubernamentales durante siete décadas de hegemonía priista (Álvarez Icaza, 2011).

Para algunos autores “el proceso nunca escapó de las manos de las élites autoritarias. La sociedad civil no se organizó de forma tal que pudiera extender las transformaciones al nivel social y descarrilar el proyecto gubernamental, como en Polonia y Brasil. Es por ello por lo que la *transición* mexicana siempre se mantuvo en el plano electoral. [...] El gobierno logró en todo momento canalizar las fuerzas políticas y sociales por la vía electoral y controlar el espacio social” (Bizberg Ilán, 2007, pág. 790).

Es incuestionable el avance que nuestro país alcanzó en la dimensión de la ciudadanía política y su institucionalización a inicios del presente siglo, sin embargo hoy enfrenta riesgos reales, de esto nos da cuenta el conflicto electoral del 2006 que fue un revés para el desarrollo democrático y para el ejercicio de los derechos políticos; de hecho, el regreso de la desconfianza en los procesos electorales y su posterior disputa inició en el año 2003 con la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) por parte de la Cámara de Diputados.

Hoy se repite la historia, pues, transgrediendo una obligación constitucional, para octubre de 2011 se cumplió un año de que la Cámara de Diputados debería haber nombrado a los tres nuevos miembros del Consejo General del IFE, sin embargo las discusiones y oposiciones partidistas lo han impedido. Esto no sólo ha provocado la saturación de las funciones de los seis consejeros que conforman actualmente el órgano electoral, sino que pone en riesgo la buena marcha del proceso electoral del 2012 que ya ha iniciado.

Por otra parte, “la valoración que el ciudadano haga sobre la eficacia del conjunto de instituciones para mediar los debates políticos, para garantizar una verdadera aplicación de los derechos de ciudadanía y, sobre todo, para coordinar las relaciones entre los intereses económicos y sociales es crucial a la hora de producir las nuevas fibras de la confianza social” (IFE, 2004, pág. 25).

Esto es relevante por el tema del gasto electoral, así como la percepción ciudadana hacia el IFE. Aunque puede argumentarse que las responsabilidades de este Instituto son muy distintas a las de cualquier otro organismo electoral nacional, lo cual es cierto, el gasto electoral mexicano es uno de los más altos en el mundo (Mena Rodríguez, 2010, pág. 22). Las elecciones federales del 2000 fueron las más costosas en América Latina, ubicación que no cambió para 2004, cuando un estudio del PNUD y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) colocaron a nuestro país con mayor costo electoral no únicamente de América Latina, sino de una lista de 36, tanto de África, Asia y Europa. Asimismo, durante las elecciones de 2009 el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos, lo que equivale al 10% del gasto en educación pública al 85% del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de ese año. Así, los valores nacionales son más de 18 veces superiores al promedio de la región, y más del doble de los pocos casos en que se le aproximan (Mena Rodríguez, 2010, pp. 1 y 23).

Para el proceso electoral federal del 2012 el presupuesto de las autoridades electorales —IFE y Tribunal Electoral— y las prerrogativas para partidos políticos pasaron de 9 mil 806 millones en el 2000 a 18 mil 322 millones de pesos para el 2012; un aumento del 86.85% en dicho periodo (Monroy, J. & Rubí, M., 2011). Igualmente, los procesos electorales en México, tanto el federal como los concurrentes en las entidades federativas, ascenderán a alrededor de 2 mil millones de dólares (Televisa Foro TV, 2011, la opinión de Emilio Álvarez Icaza).

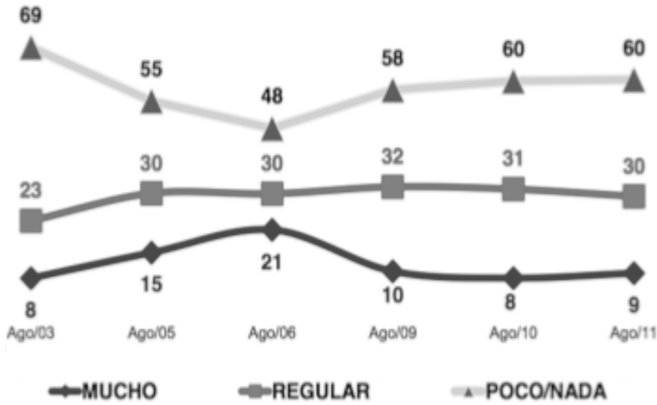
Lo anterior, ha generado una fuerte polémica que es necesario debatir en torno a la función, impacto, garantías y beneficios del gasto electoral, el blindaje de los partidos políticos en un contexto de crimen organizado<sup>34</sup>, y a una nueva regulación electoral sobre el elevado costo económico del acceso a la ciudadanía política. Esto ha influido en la percepción ciudadana acerca del IFE, que se ubica entre las instituciones con menor confianza promedio, ocupando el sexto lugar de entre una lista de 11 (ver cuadro 1). (Consulta Mitofsky, *Monitor Mitofsky*, 2011, pág. 11).

Por otra parte, a ningún régimen democrático le conviene que las y los ciudadanos se desinteresen de lo político, pues, como refiere el PNUD, dejar la administración pública a la clase gobernante puede llevar a una peligrosa autonomía del poder que deja de expresar las necesidades de la ciudadanía. De aquí la relevancia de que sólo uno de cada diez mexicanos tengan un alto interés en la política.

Este dato es similar al que existía hace 2 años —aunque inferior al que se observaba hace 6 años e incluso menos de la mitad del que se tenía días antes de la resolución del tribunal electoral que dio el triunfo a Felipe Calderón en septiembre de 2006— (Consulta Mitofsky, *Así van... México: rumbo al 2012*, 2011, pág. 9).



**Gráfica 1**  
**Interés en la política. Agosto 2003-2011**



Fuente: Consulta Mitofsky, *Así van...México: rumbo al 2012*, agosto de 2011, p. 9.

Los partidos políticos se han constituido como los principales actores mediante los que la ciudadanía participa en la legislación y en la administración pública, deliberando junto con sus conciudadanos sobre lo que es justo e injusto y lo que conviene o no conviene a la sociedad; por tanto, son los principales instrumentos de la participación ciudadana en la vida social (Mena Keymer, 1999).

Por ello, no debe soslayarse que el 50% de las y los mexicanos opinen que puede haber democracia sin partidos políticos (Corporación Latinobarómetro, 2011, pág. 43); y que éstos, dentro del nivel de confianza en las instituciones ocupen, en una escala del 1 a 11, el décimo lugar (Consulta Mitofsky, *Monitor Mitofsky*, 2011, p. 11).

El problema del caso mexicano es que la apuesta por el fortalecimiento del sistema de partidos ha derivado en una poderosa partidocracia, la que incluso llevó a establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a los partidos políticos como los únicos entes públicos con un mayor presupuesto garantizado cada año, lo que no sucede en ningún otro ámbito como el de la educación y la salud (Álvarez Icaza, 2011).

Para recuperar la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y su papel como actores fundamentales de la acción política representativa, es nece-

sario que se ajusten a los cambios sociales, políticos y económicos que plantea el siglo XXI; y su fortalecimiento será la recuperación de su rol protagónico y funcional en el marco de la democracia moderna (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, 2007) lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático del país.

**Cuadro 1**  
**Instituciones con menor confianza promedio**

POSICIÓN SEP 11	INSTITUCIÓN	% "MUCHA" CONFIANZA			CALIFICACIÓN PROMEDIO SEP/11
		AGO 11	SEP 11	VARIACIÓN	
6	INSTITUTO ELECTORAL	13.4	14.8	1.4	6.6
7	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	12.8	14.1	1.3	6.5
7	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	13.2	11.6	-1.6	6.5
9	SENADORES	5.6	5.7	0.1	5.8
10	PARTIDOS POLÍTICOS	4.2	4.8	0.6	5.7
11	POLICÍA	6.1	6.6	0.5	5.6
11	SINDICATOS	5.7	5.9	0.2	5.6
11	DIPUTADOS	5.0	5.4	0.4	5.6

Fuente: Consulta Mitofsky, *Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política*, septiembre de 2011, p. 11.

Otro riesgo para la consolidación de la ciudadanía política lo encontramos en el orden estatal y municipal, ello debido a los altos índices de violencia e inseguridad pública que han mermado seriamente el derecho a participar en el poder político, independientemente de la bandera partidista.

Por ejemplo, el año 2010 ha sido calificado como el más peligroso para el cargo de presidente municipal en diversas entidades de la República mexicana, pues la violencia vinculada al crimen organizado cobró la vida de al menos 13 Presidentes (Ibarra Carlos, 2011). Con el asesinato del alcalde de La Piedad, Michoacán, en el mes de noviembre, se sumaron otros seis (Redacción, Entérate: ediles asesinados en 2011 en *El Universal*, 2011).

De acuerdo con datos de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), del 2006 a noviembre del 2011 se han contabilizado 29 alcaldes fallecidos por atentados de la delincuencia organizada. Dicha Federación también señala que en el mismo periodo 800 de los mil 400 funcionarios de los tres órdenes de gobierno que han perdido la vida a manos de la delincuencia organizada han sido del orden municipal (FENAMM, 2011).

Las cifras nos dan cuenta de que en los últimos años ha habido un aumento considerable de agresiones ejecuciones, amenazas, desapariciones o atentados<sup>3/4</sup>en contra de titulares o candidatos a cargos de elección popular del orden estatal y municipal, por parte del crimen organizado, lo que puede traducirse en un peligroso retroceso de la democracia de electores y en un obstáculo más para la consolidación democrática del país.

Un desafío más para la democracia participativa en México tiene que ver con la regulación en la CPEUM y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), de mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato y la iniciativa popular, figuras con alta incidencia en la construcción democrática, pues permiten a la ciudadanía emitir una opinión respecto de actos, leyes y desempeño individual provenientes del gobierno, así como la aprobación gubernamental de alguna propuesta ciudadana (IFE, 2009, pág. 5).

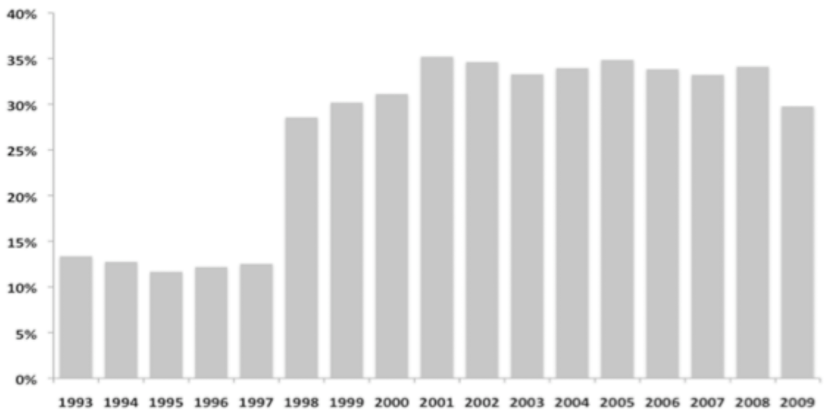
En el orden estatal la situación es diferente, pues 9 de cada 10 entidades federativas contemplan al menos una de las cuatro figuras de participación ciudadana, (IFE, 2009, pág. 5). Aunque prácticamente no se utilizan, por lo que el reto en este nivel será completar su regulación, institucionalizarlas y revertir su inaplicabilidad.

Debido a la naturaleza del sistema federal mexicano, a más de diez años de la transición política se ha generado un proceso ambivalente de descentralización del poder hacia las entidades federativas. Por un lado tienen más recursos que nunca (ver gráfica 2),<sup>8</sup> más peso en las acciones políticas a nivel federal y, por el otro, los gobiernos locales tiene menos controles y contrapesos que nunca, lo que ha generado ejercicios autoritarios del poder incluso con un claro retroce-

<sup>8</sup> “La transferencia de recursos federales hacia los gobiernos locales, bajo el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación, creció 11.7% en términos reales durante 2007-2010, lo que significó 2.8% en promedio al año.”, Herrera Jiménez, Alejandro, “Operación de recursos federales transferidos a estados y municipios”, en *Revista Hacienda municipal*, número 112, enero-marzo 2011, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, p. 31, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/hacienda112.pdf>

so de la transición democrática. Los casos de Oaxaca, Veracruz y Puebla resultan paradigmáticos en ese sentido.<sup>9</sup>

## Grafica 2 Gasto Federal destinado a estados y municipios como porcentaje de gasto neto total (1993-2009)



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, *La Pobreza en México: Deuda Pendiente de la Revolución*, ponencia presentada el 27 de agosto del 2010 en la Fundación Frederick Ebert México, en México, D. F.

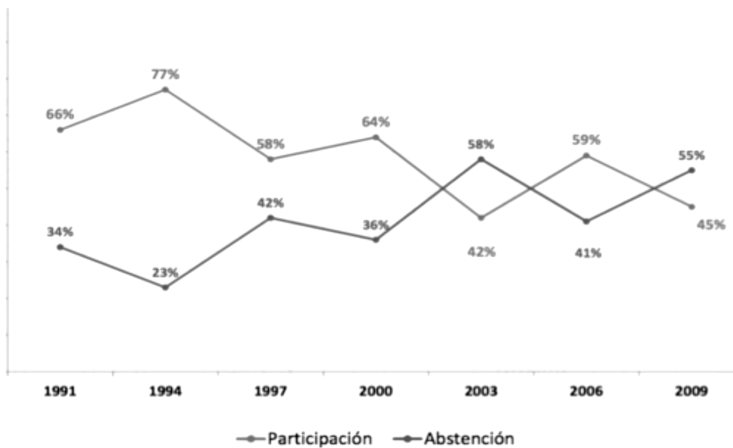
La crisis de representación política será un desafío para que las y los mexicanos salgan a votar en las próximas elecciones, sobre todo si consideramos que, al menos en el ámbito federal, en los últimos años ha disminuido la participación ciudadana y se ha incrementado el abstencionismo.

En México, como en otros países de América Latina, se han tenido avances importantes en lo que respecta a la democracia electoral, la cual incluso ha sido la catapulta para el reconocimiento y vigencia de otros derechos; sin embargo,

<sup>9</sup> Cfr. a) Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa, AC. (EDUCA), *Informe Público sobre Democracia y Derechos Humanos en Oaxaca 2007-2009*, Oaxaca, 2009; b) Veracruz: Red Civil Veracruzana (RECIVE), *Diagnóstico de las organizaciones sociales sobre Derechos Humanos en el Estado de Veracruz*, mimeo, noviembre de 2009 y; c) Puebla: Cacho, Lydia, *Memorias de una Infamia*, Grijalbo-Mondadori, México 2007.

hoy en día vemos algunos riesgos que deberá resolverse en los próximos años para lograr la consolidación de la ciudadanía política mexicana.

**Gráfica 3**  
**Participación ciudadana en elecciones federales**



Fuente: Parametría. Investigación estratégica. Análisis de opinión y mercado, *Diagnóstico electoral 2012*, Congreso AMAI, septiembre 2011.

### *Ciudadanía civil*

En democracia, el Estado, sus instituciones y los gobernantes no sólo deben garantizar y proteger los derechos ciudadanos, sino también ampliarlos. Desde esta perspectiva, la libertad de expresión y el acceso a la información son una de las libertades fundamentales que más amenazas enfrentan en México.

Si bien hoy no puede minimizarse que nuestro país ha tenido importantes avances en esta materia, como la despenalización de los delitos de difamación, calumnia e injurias —delitos de prensa— y el derecho de las y los periodistas a reservar sus fuentes de información para sustentar cualquier publicación o comunicado, la aprobación de la Ley de Responsabilidad para la

Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, así como la Ley del Secreto Profesional del Periodista, también deben reconocerse las grandes problemáticas y riesgos.

Al respecto, no pueden dejarse en el olvido eventos como el proceso y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el caso de la periodista Lydia Cacho; o bien, la repentina salida de la periodista Carmen Aristegui de W Radio en el 2008 porque, se dijo, su modelo editorial era incompatible con el del noticiero en que colaboraba.

En este orden de ideas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha dado a conocer a la Cámara de Diputados que desde el 2005 se han integrado 462 expedientes de quejas por agresiones a periodistas o medios de comunicación. Asimismo, ha señalado que en los últimos cinco años se registraron 51 homicidios, 13 desapariciones y 21 atentados en contra de diversos medios de comunicación (Redacción, 2011).<sup>10</sup>

También se ha detallado que las autoridades señaladas como presuntas responsables son la Procuraduría General de la República, las secretarías de Seguridad Pública y de la Defensa Nacional, y las procuradurías de Justicia de Oaxaca y Veracruz. Las entidades federativas con mayor recurrencia en violaciones a DDHH de periodistas son Oaxaca, con 41; Veracruz, con 29; Chihuahua, con 28, Chiapas, con 26 casos; y el Distrito Federal con 64; y los derechos más vulnerados son: seguridad jurídica, libertad, legalidad, integridad, certidumbre personal, propiedad y posesión.<sup>11</sup>

Por otra parte, el informe de Frank La Rue, relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, resultado de su visita a México por invitación del gobierno mexicano en el mes de agosto de 2010, da cuenta de la situación de violencia e impunidad ejemplificada por el hecho de que muy pocos de los 66 casos de asesinato de periodistas ocurridos entre el 2000 y diciembre de 2010 han sido esclarecidos; asimismo, la ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos ha impedido determinar con exactitud las causas y los responsables de estos crímenes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011).

Dicho informe también señala algunos atentados recientes contra los medios de comunicación y algunas zonas en donde los periodistas se encuentran sujetos a intimidación y autocensura. En general, el informe refiere que la liber-

<sup>10</sup> Redacción, "La CNDH contabiliza 462 ataques a periodistas", en *El Universal*, 17 de abril de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/184816.html>

<sup>11</sup> *Idem*.

tad de expresión en México enfrenta graves obstáculos y las cifras de casos han convertido al país en más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.<sup>12</sup>

En julio de 2011 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos visitó México urgió al gobierno garantizar la libertad de expresión, no sólo garantizando la pluralidad en los medios, sino también asegurando a quienes se dedican al periodismo lleven a cabo su tarea sin pagar un alto costo, incluso con su propia vida.

En su misión conjunta con Frank La Rue, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Catalina Botero, señaló en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México, su preocupación por los graves y diversos obstáculos que enfrenta la libertad de expresión.

Manifestó que “destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos. Preocupa también a la Relatoría la vigencia de legislación que permite aplicar sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión tanto a nivel federal como en un número importante de entidades federativas.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, p. 5).

Igualmente, observó con preocupación la inexistencia de una institución que tenga la función de recolectar y mantener actualizados y documentados los datos sobre la violencia contra los periodistas en México, y sobre los procesos penales y administrativos realizados en estos casos. También señaló tener conocimiento de que en algunas regiones del país la violencia e intimidación contra periodistas es ejercida por grupos armados presuntamente afines a facciones políticas. Finalmente, refirió haber recibido denuncias sobre hostigamientos y agresiones cometidas por miembros de las fuerzas armadas y de policías, en perjuicio de periodistas quienes, en ejercicio legítimo de su profesión, intentan cubrir temas de seguridad pública (CIDH, 2011).

El Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (Cencos) y Article XIX, Oficina para México y Centroamérica, señalan en su informe 2011, “México y el derecho a la información. Análisis de las cifras”, que la violencia contra la prensa es un fenómeno que ha afectado severamente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el país.

Desde el año 2000 la violencia contra quienes ejercen la actividad periodística se ha incrementado. Al respecto, la Comisión Especial de Seguimiento

<sup>12</sup> *Idem.*

a Agresiones a Periodistas y Medios de la Cámara de Diputados reporta 33 asesinatos de 1983 a 1999, mientras que desde 2000 registra 77. Esto es, el número de periodistas asesinados casi se duplicó en la última década. (Cencos & Article XIX, 2011, pp. 4-6).

A partir de la presente administración federal un hubo un incremento en las agresiones. Por ejemplo, en el año 2003 se contabilizaron 76 agresiones contra la prensa mientras que en el 2009 fueron 244, es decir, más de un 300%. La gravedad de las agresiones también presentó un incremento, pues de los 10 casos registrados de periodistas desaparecidos desde el 2000, 80% de ellos tuvieron lugar entre el 2006 y el 2010.

Si bien el número de agresiones disminuyó respecto al año anterior, es decir, 244 durante el 2009 y 155 en el 2010, proporcionalmente el nivel de violencia de las agresiones aumentó. Para el 2009 hubo 11 asesinatos, 1 desaparición y 5 ataques con armas de fuego y explosivos en contra de medios de comunicación. En el 2010 se registraron 8 asesinatos, 1 desaparición y 13 ataques con armas de fuego y explosivos en contra de medios (Cencos & Article XIX, 2011, pp. 4-6).

Para la población mexicana la libertad de expresión es una de las más valiosas junto con la de circulación, sin embargo, una de cada 4 personas estaría dispuesta a sacrificarla a cambio de mejores condiciones económicas, lo cual puede traducirse en un grave retroceso democrático (Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, 2009).

Asimismo, 3 de cada 10 mexicanos consideran que la delincuencia organizada es mayor obstáculo a la libertad de prensa, proporción mayor a la que piensa que es el gobierno quien la obstaculiza. Además, existe un sentimiento en 4 de cada 10, de que las noticias están ocultando cosas, y en uno de cada 4 casos se piensa que lo exageran (Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, 2009).

En México, a diferencia del pasado en donde la labor de las y los informadores se veía amenazada sistemáticamente por la verticalidad y la intolerancia del poder público, en el presente también se ve amenazada por la omisión institucional y la impunidad en que operan los poderes fácticos, particularmente la delincuencia organizada y los carteles del narcotráfico.

El derecho a la información y la libertad de expresión, son una condición y base para la construcción y fortalecimiento de toda democracia al permitir la liberalización y apertura de los procesos políticos, la formación, información y participación de la ciudadanía en el espacio público, así como la vigencia de los DDHH. Por ello, hoy se trata de una libertad fundamental peligrosamente amenazada.

Por otra parte, la inseguridad pública también se ha convertido en una de las dimensiones de la ciudadanía civil que ha sido peligrosamente mermada durante la presente administración federal, sus altos niveles "son un riesgo claro y



presente para la calidad e incluso para la estabilidad de la democracia [...] Una democracia que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales —como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio— ofrece una ciudadanía disminuida.” (PNUD, 2009, pág. 188).

**Cuadro 2**  
**¿Qué prefiere usted para México mejores condiciones económicas o más libertad de expresión?**



Fuente: Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, *Encuesta sobre libertad de prensa en México*, 2009, disponible en: <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=libertad-prensa-mx>

Por ello, hoy resulta trascendente reflexionar en torno a las estrategias gubernamentales que se han privilegiado para combatirla inseguridad pública, así como sus graves consecuencias frente al ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

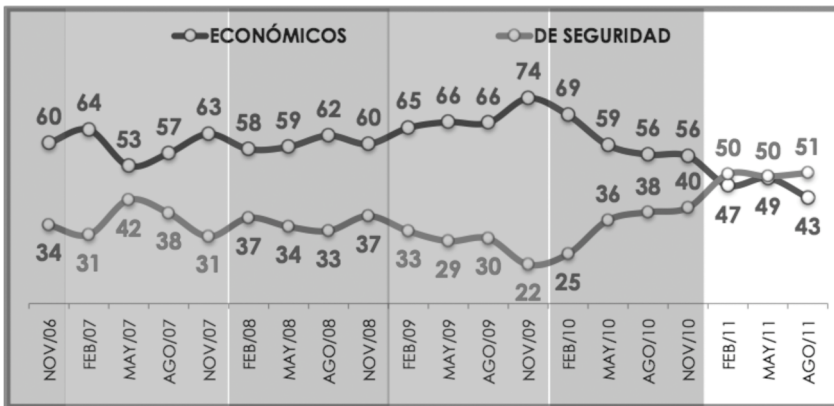
El resultado de la militarización de las tareas de seguridad pública, no sólo por el amplio despliegue de las fuerzas militares en el territorio nacional, sino también por la creciente presencia de los mandos castrenses en la dirección de las policías civiles, ha sido una confrontación en la que la ciudadanía en general ha resultado enormemente perjudicada y colocada en una preocupante situación de vulnerabilidad.

Hoy en día algunos datos reveladores nos dan cuenta de las dimensiones de la situación al en materia de seguridad pública, este el caso de las 50 mil, y muy probablemente más, muertes registradas durante la actual administración como consecuencia de la lucha contra el narcotráfico; los más de mil 300 asesinatos de niños, niñas y jóvenes (Gómez Quintero, 2011); y los alrededor de 4 mil vinculados con el crimen organizado (Avilés Karina, 2011).

Las víctimas civiles se cuentan ya por miles en todo el país; más de 230 mil personas desplazadas; y 10 mil huérfanos —la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) calcula 30 mil aunque no es una cifra oficial— ( Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad).

La inseguridad pública, junto con la situación económica, ha sido una de las principales problemáticas percibidas entre la ciudadanía en los últimos diez años. Sin embargo, a partir de 2011 se presenta la sustitución en las preocupaciones ciudadanas que pasaron de ser las económicas a las de inseguridad que llegan a 51% en agosto, mientras que la preocupación económica se desplomó a 43%, el nivel más bajo de percepción a estos problema en todo el sexenio (Mitofsky, Evaluación de gobierno 19 trimestres, 2011, pág. 10).

**Gráfica 4**  
**Principal problema del país, según su tipo. Actual sexenio**

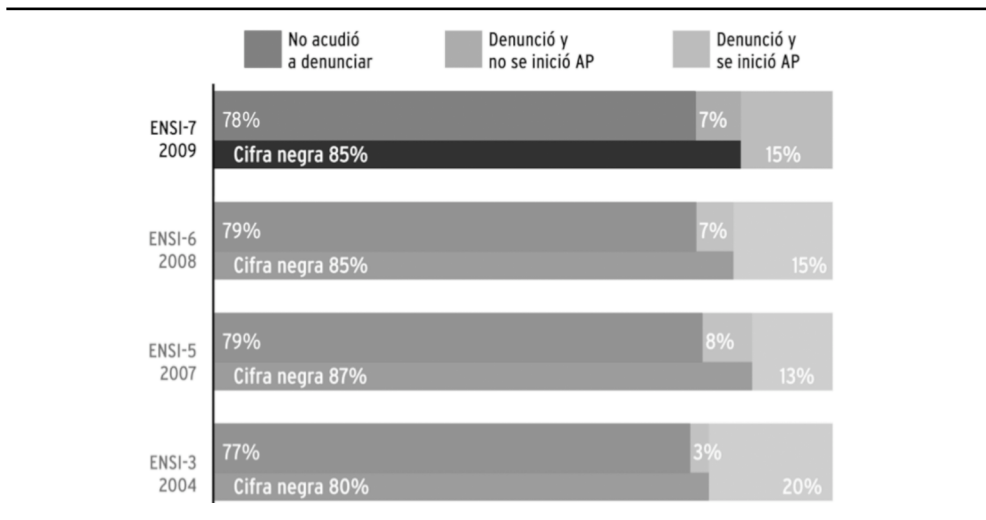


Fuente: Mitofsky, México. *Evaluación de gobierno 19 trimestres*, México, 2011.

Entre 1997 y 2010, el promedio diario de delitos federales denunciados pasó de 200 a más de 350; mientras los del fuero común pasaron de 4 mil a 4 mil 500. Menos del 5% de los delitos denunciados son objeto de un proceso penal; los homicidios dolosos que se presumen vinculados al crimen organizado crecieron de menos de 3 mil en 2007 a más de 15 mil en 2010 (UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, pág. 8).

En este sentido, el promedio nacional de subdenuncia equivale a 90% <sup>3</sup>/<sub>4</sub> la denuncia es la que registra el gobierno, la subdenuncia es la que se registra entre las víctimas (López Portillo Ernesto, 2011). En congruencia con este dato, una Encuesta del Instituto Ciudadano y Estudios sobre Inseguridad AC. (ICESI) señala que sólo el 15% de los encuestados denunció e inició una averiguación previa; y el 7% denunció y no se inició una averiguación previa (ICESI, 2010).

**Cuadro 3**  
**Cifra negra**



Fuente: ICESI, *Encuesta nacional sobre inseguridad ENSI-7/2010*.

El pasado 14 de octubre de 2011 durante el Segundo Encuentro del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) con el Ejecutivo Federal, en el que también participaron algunas organizaciones ciudadanas, se revelaron otros da-

tos que nos dan cuenta de las dimensiones de la problemática que enfrenta nuestro país en el tema de la inseguridad pública; por ejemplo, se refirió que existen importantes atrasos en la certificación de las policías, ya que no se han depurado las instituciones de seguridad y justicia, pues después de tres años de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, de un total de 40 Centros de Evaluación y Control de Confianza que representa la meta, existen sólo 10 Centros acreditados y en funcionamiento en todo el país; dos de ellos a nivel federal encabezados por la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República y 8 a nivel estatal.<sup>13</sup>

En este diálogo también se destacó que es necesario hacer responsables a los gobernadores por su omisión en diversos temas vinculados a la inseguridad pública; y que la violencia que hoy vivimos es consecuencia de muchos factores que por años fueron ignorados; sin embargo, el desborde de la criminalidad está relacionado con el hecho de que las bandas criminales que se dedicaban, primordialmente al tráfico de drogas, han incursionado en otras actividades delictivas como el secuestro, la extorsión, el robo, el asesinato y la trata de personas, que son las que más lastiman a la ciudadanía.<sup>14</sup>

Los datos arriba señalados sólo son una muestra de las graves dimensiones de la inseguridad y la creciente espiral de violencia en el país, así como de la ineficacia que ha tenido la estrategia del gobierno federal y, en muchas ocasiones, las omisiones de los gobiernos locales.

Asimismo, el funcionamiento del aparato estatal de justicia constituye uno de los grandes cuellos de botella de la democracia mexicana. La prevención de delito y la procuración, impartición y administración de justicia tienen debilidades de tal magnitud, que la impunidad y la corrupción parecen ser la norma, lo que manda un mensaje de que no todos y todas somos iguales ante la ley y que está en función de nuestro dinero, relaciones sociales y políticas, e incluso de nuestro lugar de residencia.<sup>15</sup>

Actualmente, la ciudadanía enfrenta un crítico dilema, ceder derechos a cambio de ofertas de seguridad, pues la búsqueda de ésta ha generado en la práctica ceder derechos por el tipo de política y estrategia que se implementan. No

<sup>13</sup> Datos revelados por la organización Causa Común AC., durante el encuentro del 14 de octubre en Chapultepec con el presidente Calderón, la cita fue tomada del documento: Causa Común AC., *Seguimiento al acuerdo nacional por la Seguridad, la Justicia y la legalidad*. A tres años de su firma 2011, p. 11, disponible en: [http://www.causaencomun.org.mx/docs/III\\_evaluacion\\_ANSJL.pdf](http://www.causaencomun.org.mx/docs/III_evaluacion_ANSJL.pdf)

<sup>14</sup> Discurso pronunciado por Alejandro Martí durante el encuentro del 14 de octubre en Chapultepec con el presidente Calderón, *México SOS*, disponible en: [http://mexicosos.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=250&catid=19](http://mexicosos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=250&catid=19), consultado: 22/10/11.

<sup>15</sup> Para más detalle ver: Bergman, Marcelo, *Procuración de justicia en las entidades federati-*

debe perderse de vista que, este dilema, a la luz de un Estado Democrático de Derecho es falso, a partir de que la seguridad es en sí un derecho e implica que el Estado no puede cometer delitos para combatir delitos (Álvarez Icaza, 2011).

En tanto las políticas públicas no transformen los esquemas de seguridad pública por un proyecto de seguridad ciudadana (OEA-CIDH, 2009) en congruencia con los derechos humanos, las mejores prácticas y los más altos estándares internacionales en la materia, el desarrollo democrático del país en la esfera de ciudadanía civil seguirá estancado.

### *Ciudadanía social*

El combate a la pobreza<sup>16</sup> y la desigualdad son dos condiciones fundamentales para cerrar el círculo de la ciudadanía integral, sin embargo, para el caso de México es uno de sus mayores retos.

La pobreza es un fenómeno que niega la igualdad de oportunidades y el desarrollo físico y social de las personas y, por ende, el ejercicio de los derechos humanos, convirtiéndose en una de las principales amenazas para la seguridad humana en un sentido amplio del concepto.<sup>17</sup>

---

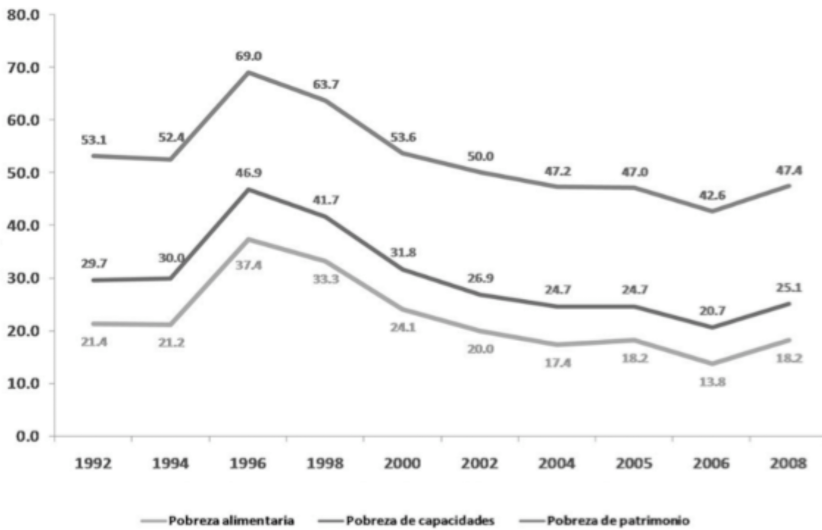
*vas. La eficacia del gasto fiscal de las procuradurías estatales*, CIDE, México, 2009, disponible en: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2040.pdf>; MagaloniKerpel, Ana, *Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, CIDE, México, 2007, disponible: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2026.pdf>; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC., disponible en: <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>

<sup>16</sup> Por disposición legal —Ley General de Desarrollo Social— México cuenta con una metodología para hacer una medición oficial de lo que se ha denominado *pobreza multidimensional*. Incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (Coneval).

<sup>17</sup> “Hay una relación estrecha entre la seguridad humana y el desarrollo humano. Mientras la seguridad humana se encarga de analizar los riesgos negativos que pueden afectar el desarrollo de las personas, el desarrollo muestra los avances que se han dado anualmente en un país. La seguridad humana muestra la vulnerabilidad de las y los habitantes de un país, y por ende los obstáculos a que se enfrentan para alcanzar el desarrollo.” CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México 2006-2008*, México, 2008, p. 42.

En general, la disminución de la pobreza ha sido discreta, pues entre 1992 y el 2008 la pobreza de patrimonio bajó de 53.1% a 47.4% y la alimentaria de 21.4% a 18.2%; sin embargo, el número de personas en esta condición de pobreza se incrementó de 46.1 a 50.6 millones. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) considera que aun cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada (Coneval, 2009).

**Gráfica 5**  
**Evolución de la pobreza por ingresos nacional (1992-2008)**



Fuente: Coneval, "Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008".

Datos recientes del Coneval nos revelan que la pobreza ha venido incrementándose, pues el porcentaje de la población que en el país vive en situación de pobreza aumentó, entre el 2008 y el 2010, de 44.5% a 46.2%; es decir, pasó de 48.8 millones a 52 millones. En el mismo periodo, el porcentaje de personas con carencia por ac-

ceso a la alimentación pasó de 21.7% (23.8 millones de personas) a 24.9% (28 millones de personas). Asimismo, el porcentaje de población con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo pasó de 16.7% a 19.4% (Coneval, 2011).

**Cuadro 4**  
**Medición de la pobreza**  
**Incidencia, número de personas y carencias promedio**  
**en los indiadores de la pobreza (2008-2010)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
<b>Bienestar</b>						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: CONEVAL informa los resultados de la medición de la pobreza 2010.

En congruencia con esto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha revelado, a través del documento denominado Panorama Social de América Latina 2011, que Honduras y México fueron los únicos países de la región con incrementos significativos en sus tasas de pobreza y de indigencia, en el caso de nuestro país fue de 1,5 y 2,1 puntos porcentuales, respectivamente (ONU-CEPAL, 2011, pág.12).

Otro dato importante es que en 2010 la cantidad de mexicanos que realizan actividades informales rebasó los 12,8 millones de personas que, en comparación con el segundo trimestre de 2009, representaban 5,4% más que el año anterior (Konrad Adenauer, 2011). Asimismo, en el país la distribución de la ri-

queza es profundamente inequitativa, el 10% de la población más pobre concentra el 2.4% del ingreso total mientras que el 10% de la población más rica aglutina el 34.5%. Así, nuestro país se coloca como uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Aguayo Quezada, 2008, pp. 100-101).

**Cuadro 5**  
**América Latina (18 países) Personas en situación de pobreza e indigencia. Alrededor de 2002, 2009 y 2010 (%)**

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2009			2010		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>a</sup>	2002	45,4	20,9	2009	11,3	3,8	2010	8,6	2,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2009	24,9	7,0	...	...	...
Chile	2000	20,2	5,6	2009	11,5	3,6	...	...	...
Colombia <sup>b</sup>	2002	54,2	19,9	2009	45,7	16,5	2010	44,3	14,8
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2009	18,9	6,9	...	...	...
Ecuador <sup>a</sup>	2002	49,0	19,4	2009	40,2	15,5	2010	37,1	14,2
El Salvador	2001	48,9	22,1	2009	47,9	17,3	2010	46,6	16,7
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2009	65,7	41,8	2010	67,4	42,8
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	2010	36,3	13,3
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2009	26,4	11,1	2010	25,8	12,6
Paraguay	2001	59,7	31,3	2009	56,0	30,4	2010	54,8	30,7
Perú <sup>c</sup>	2001	54,7	24,4	2009	34,8	11,5	2010	31,3	9,8
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2009	41,1	21,0	2010	41,4	20,9
Uruguay <sup>a</sup>	2002	15,4	2,5	2009	10,7	2,0	2010	8,6	1,4
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2009	27,1	9,8	2010	27,8	10,7

Fuente: ONU-CEPAL, Documento informativo, síntesis del *Panorama Social de América Latina 2011*.

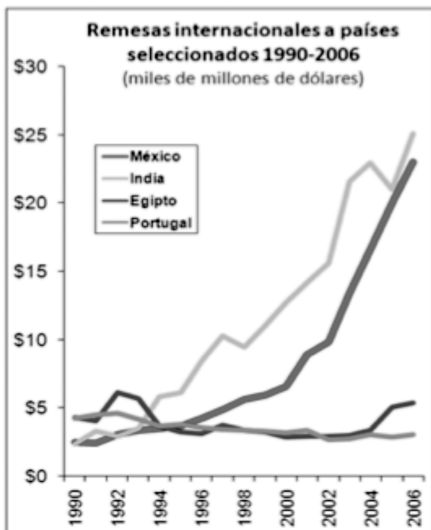
Desde la perspectiva de los derechos humanos, la exclusión social resulta inaceptable porque implica la negación de dichos derechos, que, además de impedir el desarrollo, alimenta la frustración, la discriminación y el descontento político.

El contexto nacional de violencia e inseguridad pública está generando un fenómeno muy complejo en términos del ejercicio de derechos humanos, pues



en la última década la principal preocupación de la ciudadanía fue la economía; sin embargo, para el 2010 ésta fue desplazada por la inseguridad pública (ver gráfica 4), lo que puede traducirse peligrosamente en la cesión del derecho a un mínimo de bienestar económico, por el ejercicio de una plena ciudadanía civil, lo cual puede traducirse en una grave retroceso para el desarrollo democrático.

**Gráfica 6**  
**Remesas Internacionales**



**Remesas como porcentaje del ingreso corriente de los hogares mexicanos por quintiles\* (2000-2006)**

	Hogares pobres					Hogares ricos
	I	II	III	IV	V	
2000	57%	48%	49%	51%	43%	
2002	57%	51%	49%	44%	26%	
2004	68%	48%	43%	41%	51%	
2005	60%	54%	51%	35%	21%	
2006	60%	46%	53%	41%	32%	
<b>Promedio</b>	60%	49%	49%	42%	35%	

\* Sólo para aquellos hogares que recibieron remesas

Fuente: Serdán Rosales, Alberto, *La Pobreza en México: Deuda Pendiente de la Revolución*, ponencia presentada el 27 de agosto del 2010 ante la Fundación Frederick Ebert México, en México, Distrito Federal.

Esto, a su vez, puede reconducir a otras discusiones; por ejemplo, datos de Latiobarómetro 2011 revelan que para 14% de la población mexicana en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; a 36% le da lo mismo; y para el 40% la democracia es preferible. Asimismo, a la pregunta: ¿Apoyaría Ud. un gobierno militar en reemplazo del gobierno demo-

crático, si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar?, la población está dividida, pues el 53% respondió que bajo ninguna circunstancia (Corporación Latinobarómetro, 2011).

Fenómenos como la concentración de la riqueza, el desempleo y el aumento de impuestos dejan al descubierto una creciente incapacidad del Estado no sólo para canalizar y afrontar exitosamente las demandas sociales de diverso signo, sino también un rezago de las propias respuestas gubernamentales que provoca un malestar social creciente.

Según las recientes investigaciones las familias mexicanas pobres han experimentado una transición profunda en las últimas décadas. En los años ochenta sorprendieron por su capacidad para generar ingresos de distintas fuentes y para recurrir a otros mecanismos que les permitieron enfrentar los bajos salarios y la reducción del Estado de bienestar (Álvarez Icaza, 2011).

Esta situación de pobreza, ha tenido en la migración una válvula de escape. El peso específico que juegan en la economía de las familias mexicanas el dinero enviado por los migrantes mexicanos desde Estados Unidos es cada vez mayor. De hecho, en ésta década han tenido un crecimiento impresionante.

La pobreza y la falta de oportunidades para el desarrollo, son un desafío para los ideales de la ciudadanía democrática y los derechos humanos; por ello, hoy requerimos de grandes esfuerzos para que la ciudadanía social no caiga por debajo de un umbral mínimo y la exclusión no abone a la ausencia de participación.

## V. Comentarios finales

El desarrollo democrático mexicano ha tenido importantes avances en las diversas esferas del ejercicio ciudadano, lo cual se debe en muy buena medida a las luchas constantes de hombres y mujeres valiosas que a lo largo de los últimos cuarenta años han buscado el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas.

Muchos de estos logros ciudadanos los hemos visto reflejados en la última década de la vida política de nuestro país, y dentro de los más relevantes puede mencionarse la ampliación del derecho a la no discriminación y el derecho de acceso a la información y protección de datos, ambos con su respectivo marco normativo y andamiaje institucional federal y local, la trascendencia de estos derechos es tal que sus alcances van incluso al ámbito de la ciudadanía política y social. Asimismo, hay una incipiente ampliación en otras esferas como los derechos de los contribuyentes y la recién creada Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon).

El último avance tiene que ver con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, la que junto con la de amparo, las acciones colectivas y la de justicia, constituyen un nuevo aporte dogmático constitucional y un gran desafío para hacer de ellas una realidad y construir una nueva ciudadanía.

Para ello, será determinante, en todos los órdenes de gobierno y los tres poderes, una visión comprometida con la progresividad e integralidad de los derechos humanos, tanto en las políticas públicas que se diseñen y ejecuten, como en su institucionalización, siempre con la activa participación ciudadana.

Así, es preciso apuntalar a la sociedad con ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones en el espacio de la participación política y social. Esto contiene los retos fundamentales para la formación de una ciudadanía que acepte los principios que regulan la convivencia; un sujeto de derecho, en su capacidad de ser con los otros y de construir el orden social.

Sólo desde esta perspectiva será posible fortalecer la construcción de la ciudadanía democrática de nuestros tiempos, así como vencer las grandes y graves problemáticas que la están amenazando y que muchas veces la colocan por debajo de los mínimos legítimos.

A lo largo del presente documento se ha realizado un acercamiento a los grandes *déficits* del ejercicio de ciudadanía que han marcado la última década en nuestro país y que deberán enfrentarse en los próximos años, ya que en tanto se sigan estancando, deteriorando o perdiendo las grandes conquistas ciudadanas para el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos, el desarrollo democrático mexicano estará en riesgo.

Es urgente poner atención a las nuevas dinámicas de las políticas públicas que están orillando peligrosamente a que la ciudadanía ceda derechos y, por tanto, terreno a la democracia.

Por ejemplo, como en su momento quedó anotado, a la apuesta ciudadana de una mejor economía en detrimento de la libertad de expresión y, a su vez, a mínimas condiciones económicas para el ejercicio de la ciudadanía social, por una mayor seguridad ciudadana o, incluso, apoyar un régimen autoritario.

Hoy vivimos un gran rezago en el ejercicio de la ciudadanía social, lo que ha sido una amenaza latente. Esto hace necesario un avance en la edificación de una ciudadanía social que responda a las dinámicas sociales, económicas, demográficas, de inseguridad pública y de violencia que imperan en el país, a partir de la lucha contra la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades para el desarrollo.

Los cuestionamientos a la democracia mexicana señalan como fuente principal del malestar a la ineficacia del sistema y sus instituciones para responder a las necesidades ciudadanas, de la cual se responsabiliza, entre otros, a los repre-

sentantes populares y a los políticos en general. Esto es, un malestar en la democracia, no con la democracia.

Por ello, como ha referido el PNUD, recuperar un Estado para la ciudadanía es un desafío central del desarrollo de la democracia; para ello, es necesario retomar su impulso e ímpetu inicial en donde sus *déficits* no sean su fracaso, sino sus más importantes desafíos.

## VI. Bibliografía

- Aguayo Quezada, S. (2008). *México, todo en cifras*. Ciudad de México: Aguilar.
- Álvarez Icaza Longoria, E. (2010). La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, en Blancarte, Roberto (Coord.), *Culturas e identidades. Los grandes problemas de México*. T. XVI. Ciudad de México: El colegio de México.
- (2009). *Para entender los derechos humanos en México*, Ciudad de México: Nostra Ediciones.
- (2011, febrero). *La democracia en México: ciudadanía y derechos humanos*, documento de trabajo presentado en la Segunda reunión regional para la reconceptualización de la democracia dentro de un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza, en San Salvador, El Salvador.
- Bizberg, Ilán. (2007, octubre-diciembre) La sociedad civil en el nuevo régimen político. *Foro Internacional*, Vol. XLVII (4).
- Cacho, L. (2007). *Memorias de una Infamia*. Ciudad de México: Grijalbo-Mondadori.
- Caetano, Gerardo. (2010). Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina, en *Revista del Instituto Brasileño de derechos Humanos*, Año 10, Vol. 10, Edición especial, Brasil, 2010.
- CDHDF. (2008). *Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México 2006-2008*, Ciudad de México: Autor.
- Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (Cencos) y Article XIX, Oficina para México y Centroamérica. (2011). *México y el derecho a la información. Análisis de las cifras*, Ciudad de México: Autores.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, OEA.
- ONU-CEPAL, *síntesis del Panorama Social de América Latina 2011*. Documento informativo.

- Ferrajoli, Luigi. (2006). *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*, Madrid, Editorial Trotta.
- IFE. (2004). *Programa estratégico de educación cívica 2005-2010*, México: Autor.
- Mena Rodríguez, Marco A. (2010). “¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Electoral en Perspectiva”, en *Serie el uso y abuso de los recursos públicos. Cuaderno de debate 2*, CIDE, México, 2010.
- OEA-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Costa Rica, 2009.
- PNUD. (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Argentina, 2004.
- Red Civil Veracruzana (RECIVE). (2009, noviembre). *Diagnóstico de las organizaciones sociales sobre Derechos Humanos en el Estado de Veracruz*, Mimeo.
- Serdán Rosales, Alberto. (2010, 27 de agosto). *La Pobreza en México: Deuda Pendiente de la Revolución*, ponencia presentada ante la Fundación Frederick Ebert México, en México, Distrito Federal.
- Sartori, Giovanni. (2008) *¿Qué es la democracia?*, traducción del Tribunal Federal Electoral, Ciudad de México: Taurus.
- Servicios para una Educación Alternativa, AC. (EDUCA). (2009) *Informe Público sobre Democracia y Derechos Humanos en Oaxaca 2007-2009*, Oaxaca: Autor.
- Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. (2011). *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, Ciudad de México.

### Páginas web

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2011, 19 de mayo). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue, Recuperado de: <http://www.hchr.org.mx/files/Relatorias/Informe%20final%20Mision%20Mexico%20Relator%20ONU%20Libertad%20Expresion%20Frank%20La%20Rue.pdf>
- Avilés, Karina (2011, 7 de septiembre). “AL menos mil 300 niños y adolescentes”, en *La Jornada*, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/07/politica/011n2pol>
- Bergman, Marcelo (2009). *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las procuradurías estatales*, CIDE, México. Recuperado de: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2040.pdf>;

- Causa Común AC.(2011).*Seguimiento al acuerdo nacional por la Seguridad, la Justicia y la legalidad*. A tres años de su firma, Recuperado de: [http://www.causaencomun.org.mx/docs/III\\_evaluacion\\_ANSJL.pdf](http://www.causaencomun.org.mx/docs/III_evaluacion_ANSJL.pdf)
- Coneval (2009,19 de julio) “Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008”, 18 de julio de 2009, comunicado de prensa 006/09, Recuperado de: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/salaprensa/comunicados/comunicado\\_2009009.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/salaprensa/comunicados/comunicado_2009009.es.do)
- (2011,29 DE JULIO).*CONEVAL informa los resultados de la medición de la pobreza 2010*, comunicado de prensa: 007 del 29 de julio de 2011, disponible en: [http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO\\_PRENSA\\_MEDICION\\_DE\\_POBREZA\\_2010.pdf](http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf)
- Consulta Mitofsky (2011, agosto).*Así van... México: rumbo al 2012*, Recuperado de: <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=variables-fundamentales>
- Consulta Mitofsky. (2011). *México. Evaluación de gobierno 19 trimestres*, Recuperado de: <http://www.consulta.mx>
- *Monitor Mitofsky*. (2011 septiembre). *Economía, gobierno y política*. Recuperado de: [http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG\\_Septiembre.pdf](http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Septiembre.pdf)
- Universidad Iberoamericana (2009). *Encuesta sobre libertad de prensa en México*, Consulta Mitofsky, disponible en: <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=libertad-prensa-mx>
- Corporación Latinobarómetro. (2011). *Informe 2011, Chile, 2011*, p. 43, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>
- Martí. A. Discurso pronunciado por Alejandro Martí durante el encuentro del 14 de octubre en Chapultepec con el presidente Calderón, *México SOS*. Consultado 22 de octubre de 2011. Recuperado de: [http://mexicosos.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=250&catid=19](http://mexicosos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=250&catid=19), consultado: 22/10/11.
- Elecciones México*, resultado del esfuerzo conjunto entre los organismos electorales locales y el Instituto Federal Electoral, disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/index.php>
- FENAMM, *Otro alcalde fallece a manos de la delincuencia organizada; van 29 en el gobierno de Calderón*, disponible en: [http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=930%3Aeditorial-10-denoviembre-2011&catid=20&Itemid=72&lang=es](http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=930%3Aeditorial-10-denoviembre-2011&catid=20&Itemid=72&lang=es)
- Gómez Quintero Natalia. (2011,9 de julio). “Más niños, víctimas de lucha anticrimen”, en *El Universal*, Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186948.html>
- Guanajuato, Jalisco, Morelos, Chiapas y Tabasco. *Cfr.* El calendario electoral, disponible en el portal de Elecciones México, resultado del esfuerzo con-

- junto entre los organismos electorales locales y el Instituto Federal Electoral, disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/index.php>
- Herrera Jiménez, Alejandro (2011, enero-marzo) "Operación de recursos federales transferidos a estados y municipios", en *Revista Hacienda municipal*, número 112, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Recuperado de : <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/hacienda112.pdf>
- Ibarra, Carlos. (2011,13 de enero). Los alcaldes asesinados en México, en *Noticieros Televisa*. Recuperado de: <http://noticierostelevisa.esmas.com/especiales/247445/los-alcaldes-asesinados-mexico>
- ICESI, *Encuesta nacional sobre inseguridad ENSI-7/2010*, disponible en: [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)
- IFE, *Historia del Instituto Federal Electoral*, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#I>
- IFE, (2009). *Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas de México*, Recuperado de: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle\\_Acerca\\_del\\_IFE\\_CDD/?vgnnextoid=ef492cee6f655210VgnVCM1000000c68000aRCRD](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Acerca_del_IFE_CDD/?vgnnextoid=ef492cee6f655210VgnVCM1000000c68000aRCRD)
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC., disponible en: <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2007). *Plan Estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006-2010*, San José, Costa Rica, Recuperado de: [http://www.iidh.ed.cr/publicaciones\\_eng.htm](http://www.iidh.ed.cr/publicaciones_eng.htm)
- Konrad Adenauer Stiftung, *Índice de desarrollo democrático en América Latina (IDD-Lat 2011) México*, disponible en: [http://www.idd-lat.org/informes\\_x\\_pais/122/2011-mexico.html](http://www.idd-lat.org/informes_x_pais/122/2011-mexico.html)
- López Portillo, Ernesto, (2011,9 de octubre) "El gobierno policial y militar de la seguridad", en *El Universal*. Consultado el 22 de octubre de 2011, Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/55225.html>,
- Magaloni Kerpel, Ana.(2007) *Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, Ciudad de México: CIDE. Recuperado de: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2026.pdf>;
- Mena Keymer, Carlos Eduardo. (1999). Rediseño de partidos políticos en América Latina", en *Cuadernos de CAPEL 45*. Recuperado de: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publinea/indice-cuaderno45.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publinea/indice-cuaderno45.htm)
- Monroy, Jorge & Rubí, Mauricio (2011,16 de noviembre). Por comicios, \$18, 322 millones, en *El Economista*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/11/16/comicios-18322-millones>

- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, *Pacto*. Recuperado de:  
<http://movimientoporlapaz.mx/>
- OEA, *Carta democrática Interamericana*, disponible en: <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>
- Parametría. Investigación estratégica. Análisis de opinión y mercado, *Diagnóstico electoral 2012*, Congreso AMAI, septiembre 2011. Recuperado de:  
<http://www.parametria.com.mx/Home.php>
- Redacción (2011,3 de noviembre). Entérate ediles asesinados en 2011, en *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/805948.html>
- “La CNDH contabiliza 462 ataques a periodistas”, en *El Universal*, 17 de abril de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/184816.html>.
- Sen, Amartya. (2001, Primavera). La democracia como valor universal”, en *Istor*, año I, número 4. Recuperado de: [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_4/presentacion.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_4/presentacion.pdf)
- Televisa Foro TV. (2011,10 de octubre) *La opinión de Emilio Álvarez Icaza*. Recuperado de: <http://tvolucion.esmas.com/foro-tv/el-mananero/134575/la-opinion-emilio-lvarez-icaza#>



*Francisco José Paoli Bolio\**

---

## **Las reformas logradas y la reforma pendiente en la política nacional**

**SUMARIO:** I. Preámbulo. II. La primera mitad del período 2012- 2015. III. Seis reformas fundamentales IV. Las elecciones intermedias 2015. V. Sobre la reforma que podría hacerse convocando el entusiasmo de los mexicanos para empezar a salir de la crisis. VI. Bibliografía.

### **I. Preámbulo**

A diferencia de mi trabajo anterior, centrado en la medida, en el actual presentaré una sola propuesta, después del análisis de las reformas fundamentales aprobadas a nivel constitucional y la información relevante sobre las elecciones que tendrán lugar el primer domingo de junio de 2015. Se trata de una sola propuesta que puede recoger algunas de las que se han hecho recientemente, incluyendo la de 2011 sobre derechos humanos. Detallo un poco esta propuesta en la forma que la concibo y sugiero procedimientos que podrían hacerla viable, a sabiendas de que tiene bastante de utópico, pero entendiendo también que la utopía no es “algo irrealizable”, sino algo que todavía no tiene lugar (sin topos) pero que puede abrirse un espacio para que sea realizable. Este espacio se empieza a abrir con los planteamientos teóricos y la condensación programática que pueden incluirse en una Constitución nueva que nos merecemos los mexi-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

canos, en vista de la obsolescencia -en gran medida pero no total- de la que está a punto de cumplir cien años, puesta en vigor el 5 de febrero de 1917.

## II. La primera mitad del período 2012- 2015

En una reconstrucción de actos política y constitucionalmente significativos, hay que empezar diciendo que el primer año del período presidencial (2012-2018), debe ser recordado como de éxito relativo del presidente y su grupo político.

Mucha gente no sólo le concedió el beneficio de la duda, sino que tuvo expectativas de que las cosas iban a cambiar y que, lo que no se había logrado en los dos sexenios panistas, se alcanzaría en este periodo de priistas pródigos que habían vuelto por sus fueros a la casa del padre: los Pinos.

No se formó un gabinete demasiado plural, formalmente hablando, ya que si bien se incorporó a Rosario Robles que había sido presidenta del PRD, ella había renunciado a ese partido y había participado en la campaña de 2012 en las filas de Peña Nieto, con lo cual hubo un acercamiento estrecho al PRI.

José Guerra Abud, SEMARNAT, que fue promovido por el Partido Verde, partido que fue aliado con el PRI en la carrera presidencial. El Canciller José Antonio Mead, venía de ser un secretario de Estado en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), era un funcionario profesional sin partido, que podía trabajar igual con el gobierno del PAN que con el del PRI, como lo ha demostrado y el resto de los miembros del gabinete fueron personajes muy destacados del partido tricolor, entre ellos ex gobernadores: Miguel Ángel Osorio Chong, SEGOB; Jesús Murillo Karam, PGR; Emilio Chuayffet, SEP; Pedro Joaquín Coldwell, SENER; Enrique Martínez y Martínez SAGARPA; y destacados parlamentarios priistas como Luis Videgaray, SHCP; Jorge Carlos Ramírez Marín, SEDATU; Alfonso Navarrete Prida, SETRAB; o Claudia Ruiz Massieu, Turismo.

Menciono a estos secretarios por ser titulares de las carteras muy importantes, que se ubican claramente en la formación tricolor.<sup>1</sup> También quiero destacar, como se hizo en su momento, que el equipo del presidente Peña Nieto, estaba compuesto de gente experimentada que “sabían cómo hacerlo”, lo cual planteaba una crítica a la grave ineficacia política que tuvieron los dos presiden-

<sup>1</sup> Uno de los tres colores es el verde que se une al blanco y rojo de la bandera, aunque se hace uno poco más desvanecido que el del lábaro y más próximo al ecologista...

tes anteriores panistas, que requirieron formarse con personajes priistas, a los que entregaron carteras de la mayor relevancia.

El primero fue un año en el que se lograron cambios fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Varias reformas de gran magnitud se lograron aprobar y poner en vigor, en los primeros años del gobierno que el PRI había recuperado la presidencia de la república y la mayor parte de las gubernaturas de las entidades federativas. El país había estado esperando por muchos años algunas de ellas. Comentaré seis de ellas que enuncio en el orden de importancia de mayor a menor, según mi parecer: Educativa, Energética, Telecomunicaciones, Justicia penal, Político electoral y Hacendaria.

Todas esas reformas requirieron cambios constitucionales y, por tanto, un esfuerzo mayúsculo de negociación política entre las diversas fuerzas representadas en el Congreso, que exige mayoría calificada de dos tercios de los legisladores federales de cada Cámara, para aprobar ese tipo de reformas y la anuencia de la mayoría de las legislaturas de los entidades federativas; no se me escapa que este esfuerzo de negociación, venía de la que derivó en el “Pacto Por México”, que suscribieron las fuerzas políticas principales con el presidente de la república, y que repercutieron favorablemente para el prestigio y la aceptación que tuvo su gobierno en su primer año y medio de gobierno.

También contribuyó aparentemente a otorgar el beneficio de la duda, la promesa del presidente de acabar con las confrontaciones violentas que habían hecho correr mucha sangre y muchos desaparecidos, secuestrados y afectados por el crimen organizado, y la aprobación de la Ley de Víctimas que el de Calderón se había negado a promulgar.

### III. Seis reformas fundamentales

Comento brevemente a continuación las seis reformas mencionadas en el orden de importancia que considero tienen, sin dejar de advertir que hay algunas otras modificaciones constitucionales relevantes que también se hicieron, pero que tienen a mi juicio menor significación, como la laboral que en realidad se hizo a finales del período presidencial anterior encabezado por Felipe Calderón, con la aprobación del presidente electo Enrique Peña Nieto. Me refiero a estas seis no sólo por considerarlas las más importantes, sino porque sería extenderme demasiado comentarlas todas, creo que con la revisión de estas reformas, que frecuentemente llaman estructurales, podemos tener una idea de lo que se hizo los primeros catorce meses del gobierno priista de nuevo cuño.

El segundo año completo de gobierno fue el 2014 y en ese período empezaron a surgir y promoverse obstáculos para aterrizar las reformas en varios ámbitos, entre los que destacan el legislativo, el sindical y el de los movimientos políticos que se oponen a ellas.

Además ese año fue de caída del crecimiento Económico (PIB) y de los precios del petróleo y en el que se produjeron crímenes que laceraron al conjunto de la sociedad mexicana, como el de Tlatlaya (Estado de México) e Iguala-Ayotzina (Estado de Guerrero). Ese año también se puso en marcha una acción criticada como heterodoxa, por la cual el gobierno federal invade al de Michoacán.

A finales de 2014, el gobierno federal empieza a caminar cubierto de sombras y abrumado por el creciente descrédito, para acentuar esta circunstancia, los medios reportan un aparente conflicto de intereses en el que incurrió el presidente Peña Nieto, al otorgar contratos millonarios a la empresa HIGA, al mismo tiempo que recibía de ella una casa muy lujosa en un barrio elegante de la Ciudad de México. Después, se divulgó que el secretario Videgaray,<sup>2</sup> también había recibido en venta de la misma empresa, a un precio bajo y con un crédito muy blando de reducidos intereses, una casa de campo en el Club de golf de Malinalco.

### *Reforma Educativa*

Desde los primeros días de su gobierno, el presidente Peña Nieto envió una iniciativa<sup>3</sup> al Congreso para modificar los artículos 3º y 73 de la Constitución. Los temas fundamentales de la reforma planteados en la reforma constitucional fueron los siguientes: el Estado debe garantizar la calidad de la educación en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior; los profesores deben incorporarse al servicio docente, mediante concursos de oposición que seleccione a los mejores aspirantes, que quedarán sujetos a evaluaciones que se reglamentarían en la Ley del Servicio Profesional Docente; se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE); se amplían los márgenes de autonomía en los que deben funcionar las escuelas con intervención de cuerpos sociales (edu-

<sup>2</sup> El secretario de Hacienda de Peña Nieto, había sido su jefe de finanzas en el gobierno del Estado de México.

<sup>3</sup> Fue presentada a la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2012.

cadores, padres de familia y miembros de las comunidades que atienden) y se amplíen el número de las escuelas de tiempo completo.

Las leyes secundarias previstas en la Constitución fueron aprobadas en el curso del año 2013; a la reforma educativa se han opuesto el Partido del Trabajo, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y los maestros disidentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En algunos estados los opositores a la reforma han logrado detenerla, total o parcialmente.

La educativa me parece la reforma más importante, porque está prevista para tener impacto positivo, de manera muy clara y directa, en el conjunto de la población que está requiriendo una educación de calidad.

La educación pública que es la que reciben alrededor de treinta millones de niños y jóvenes que están incorporados a ella en los diversos niveles, es de muy baja calidad, según las valoraciones nacionales y sobre todo internacionales de los sistemas educativos; por ejemplo, el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA)<sup>4</sup> en la prueba aplicada en 2012, México aparece en el último lugar de los países miembros de la OCDE.

Sabemos que los países que han salido del atraso y han logrado un éxito en el terreno económico y social, han puesto el acento para lograr una excelencia educativa, por otra parte, independientemente de las calificaciones nacionales e internacionales, también tenemos en cuenta que la mejoría en la educación es una que tiene impacto en el desarrollo de las personas y de las familias y que no se trata sólo de una posibilidad para ganar más dinero y prestigio, sino para formar ciudadanos conscientes de sus derechos y sus obligaciones, para dar elementos a todas las personas a fin de que puedan disfrutar de una vida digna y provechosa. La actividad educativa tiene el mayor impacto en las posibilidades de ascenso social, pero es primeramente una condición de elevación humana, que atiende muy directamente la dignidad que tienen como personas.

Desafortunadamente la reforma educativa ha sido reducida en sus posibilidades y aún bloqueada en sus realizaciones por un conjunto de factores.

El primero que destaco es el de la reducción de sus alcances hecho en las leyes secundarias, que reglamentan la reforma constitucional.

<sup>4</sup> Este Programa es promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desarrolla desde el año 2000 una prueba cada 3 años, a estudiantes de 15 años, para medir sus competencias en tres áreas: matemáticas, lectura y ciencias. La prueba supone que a esa edad, los educandos están concluyendo su educación básica y establecida como obligatoria en la mayor parte de los países del mundo. En la prueba aplicada en 2012, fueron evaluados 65 países y participaron más de 510 mil estudiantes.

En segundo lugar, está el bloqueo político que se ha hecho por parte de los profesores, fundamentalmente los agrupados en la llamada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), pero no exclusivamente por ese organismo.

En tercer lugar por la corrupción que ha permeado al conjunto de los trabajadores de la educación que se advierte en varios indicadores como son el desconocimiento del número de plazas docentes, escuelas a las que están adscritas y estudiantes que atienden efectivamente los profesores, en un primer momento tuvo un efecto positivo la detención y destitución de la profesora Elba Esther Gordillo, cabeza por un buen número de años del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero puede decirse que la mayor parte de los dirigentes de las secciones sindicales del SNTE también recibieron injustificadamente, recursos, prestaciones y privilegios y que ninguno de ellos ha sido denunciado o sujeto a juicio. Las autoridades gubernamentales llegaron a un acuerdo de tolerancia de los dirigentes magisteriales, a cambio de que apoyaran la reforma educativa, lo que estos no han hecho diligentemente, hay secciones sindicales del SNTE que tienen el control de ellas o un gran ascendiente por el número de miembros que está incorporado a la CNTE, como son los casos muy señalados de secciones de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán, que están abiertamente opuestos a la reforma educativa como fue aprobada a nivel constitucional y promueven su derogación, además promueven paros en las actividades de las escuelas que afectan a millones de niños y los retrasan aún más en su desarrollo personal y familiar, lo cual es una violación flagrante al derecho fundamental a la educación que tenemos todas las personas.

También están las acciones que buscan impedir la evaluación de los docentes que es una de las medidas clave de la reforma y que impiden la celebración del censo para que sepamos con cuantos profesores contamos en el país y a qué escuelas están prestando sus servicios, una nota aparecida en el periódico *Reforma* es especialmente indicativa de esta situación, por lo que la reproduzco:

“Líderes de la CNTE afirmaron que para ellos la reforma educativa tampoco es negociable ni aplicable en entidades como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas. El titular de la SEO, Emilio Chuayffet, advirtió a sus homólogos estatales que la reforma educativa no admite excepciones.

-Coincido con el señor Chuayffet, la reforma educativa no es negociable y por lo mismo no es aplicable, dijo Juan José Ortega, dirigente de la sección 18 de Michoacán” La reforma no la vamos a negociar, la vamos a evitar” (Reforma, 2015).

En otras entidades hay dificultades severas para aplicar la reforma educativa, aunque la oposición a ella se hace de manera más discreta y va minimizando sus avances. Buena parte de los secretarios y subsecretarios de educación

básica en los estados, son miembros del SNTE y desarrollan una oposición hormiga, lenta pero eficaz, a la aplicación de la reforma.

La reforma constitucional en materia educativa ha logrado avanzar en algunos aspectos, a pesar de los bloqueos referidos. Menciono dos relevantes: 1) Se aprobaron las tres leyes secundarias que reglamentan el artículo 3º, la principal de ellas, Ley General del Servicio Profesional Docente, fue rebajada en sus alcances previstos por la reforma constitucional por los legisladores en el Congreso. 2) Se aprobó la integración del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), integrado por personas calificadas en ese ámbito; y este Instituto ha desarrollado pruebas que se han empezado a aplicar a los aspirantes de maestros que quieren ganar plazas y a estudiantes que cursan varios niveles educativos.

### *Reforma Energética*

La iniciativa fue presentada por el primer mandatario el 12 de agosto de 2013 y después de un debate importante, en el Congreso, aunque no hubiera trascendido con amplitud a la ciudadanía, se aprobó, promulgó y publicó en el DOF el 21 de diciembre de ese año. Para muchos esta es la reforma más importante en términos del impulso al crecimiento económico que puede proporcionar al país, porque se argumentó que puede atraer la inversión privada, nacional y extranjera y puede generar un número considerable de empleos; además la reforma permite asociaciones con empresas dueñas de la tecnología de punta para explotar eficientemente el petróleo, la iniciativa del presidente, tiene como base fundamental la que presentará el grupo parlamentario del PAN; se reforman en consonancia con la iniciativa panista, los artículos constitucionales 25, que incorpora el concepto de “empresas productivas del Estado”; el 27 en cuyo séptimo párrafo dispone: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado a través de contratos con éstas o con particulares; en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.”

Finalmente en el sexto párrafo del artículo 28 se crea “un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo

séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.” Así como el PRD se consideró padre de la reforma hacendaria, el PAN ha declarado que algunas de las ideas fundamentales de su iniciativa son las bases de la reforma energética.

Las expectativas que ha generado la reforma energética, se han venido reduciendo por varios factores, entre los que destaca el desarrollo tecnológico para producir energía de fuentes distintas de los hidrocarburos y en consecuencia la caída de los precios internacionales del petróleo. Las empresas de países más desarrollados disponen de esa tecnología en sus versiones más actualizadas.

Hasta ahora parece que hay un buen número de empresas privadas transnacionales que están interesadas en asociarse con Pemex y empresas privadas mexicanas, para explotar más adecuadamente los hidrocarburos; sin embargo, no se ha logrado que la reforma permita la creación de empleos y el crecimiento económico (del PIB) en 2014.

### *Reforma de Telecomunicaciones*

El 11 de junio de 2013, fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones que se incluyeron en los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el 6º se regula en derecho a la información y la protección a los datos personales; el 7º establece la inviolabilidad de la difusión de opiniones, información e ideas; los artículos 27 y 28 son adicionados para dar al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de Telecomunicaciones y radiodifusión; el artículo 73 otorga al Congreso la facultad expresa para dictar leyes en materia de tecnologías de información y comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones (incluida la regulación de la banda ancha); el 78 suprime la facultad de la Comisión Permanente (del Congreso) para ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos reguladores (IFETEL y Comisión de Competencia) y el 94 otorga facultades al Consejo de la Judicatura para que determine el número, la división en circuitos, la competencia territorial y especialización de los juzgados y tribunales en las materias de telecomunicaciones y competencia económica.

Las reformas constitucionales incluyeron una serie de artículos transitorios en los que se previenen los tiempos en que las leyes secundarias debe ser expedidas; estos plazos fueron desatendidos y la discusión sobre las leyes secundarias se ha extendido, provocando incertidumbre. Diversos actores en ese ámbito,



notoriamente el senador Javier Corral, argumentaron que las normas constitucionales aprobadas no están siendo asimiladas en la iniciativa del presidente Peña Nieto para regular las telecomunicaciones y la radiodifusión.

### *Reforma de la justicia penal*

Menciono y comento esta reforma en primer lugar, porque se han empezado a establecer las partes que la conforman desde 2008. El 18 de agosto de ese año se publicó en el DOF un conjunto de reformas a la Constitución en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, además de las fracciones XXI y XXIII del artículo 73 (que otorga facultades al Congreso) y VII del 115 (que define la cuestión municipal) y la XIII del apartado B del 123, para establecer una serie de normas que otorgan garantías a los ciudadanos que son indiciados, detenidos o arraigados como presuntos responsables de delitos. La reforma constitucional fue hecha siguiendo los siguientes principios: 1) publicidad, es decir que los juicios se lleven en forma pública y abierta; 2) oralidad, que significa que ya no deben utilizarse largos –e ilegibles– expedientes, aunque se lleve un registro con documentos que contienen evidencias o pruebas; 3) contradicción: las partes quedan con capacidad igual para argumentar ante el juez; 4) el juez debe estar presente en el acto de ofrecimientos de pruebas y debe analizarlas y valorarlas de inmediato; y 5) la presunción de inocencia del inculpado hasta que no se le dicte sentencia condenatoria.

El artículo 20 es clave en esta reforma porque establece: “El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”, que expliqué líneas atrás. Hay otro elemento que quiero destacar en el artículo veinte, fracción IX “Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”.

Las reformas anteriores se hicieron durante la administración del presidente Calderón, fueron complementadas por otras normas y modificaciones constitucionales, como la Ley de Víctimas (aprobada en enero de 2013) ya durante el gobierno del presidente Peña Nieto; la modificación del artículo 102 constitucional que sustituye a la Procuraduría General de la República, por una Fiscalía General de la República, que se define como órgano público autónomo, que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes y el puesto tendrá una duración de 9 años; en la entrada en vigor de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales que establece disposiciones para perfeccionar el nuevo sistema oral acusatorio, publicada en el DOF el 9 de enero de 2014.

La reforma al sistema de justicia penal ha sido impulsada durante los dos últimos gobiernos federales, aunque no se ha completado, porque las legislaturas de las entidades no han completado el proceso de adaptación de sus normas y porque no se ha creado formalmente la Fiscalía General; el plazo para que se ponga en vigor el nuevo sistema penal oral y acusatorio es el año de 2016.

A finales de febrero de 2015 presentó su renuncia a la PGR Jesús Murillo Karam, el presidente Peña Nieto nombró Procuradora a la abogada Arely Gómez, que al ser aprobada por el Senado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se enfilará a ser la nueva Fiscal Federal por nueve años. Este cambio en el gabinete, le permite al presidente Peña Nieto ganar un poco de tiempo y dejar atrás una etapa en la que Murillo condujo con poco tino las investigaciones de los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa, poniendo por delante de la procuración de justicia una cara nueva, femenina, con aprobación sustantiva de los senadores.<sup>5</sup>

### *Reforma Político-electoral*

Esta reforma se hace fundamentalmente a través de los cambios y adiciones que se introducen en el artículo 41 de la Constitución, los cuales entraron en vigor tras su publicación en el DOF el 10 de febrero de 2014; enumero las modificaciones que introdujeron nuevas instituciones en este artículo:

- Creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituye al IFE; El Consejo General del INE estará integrado por 10 consejeros electorales y un consejero presidente; el INE es dotado con nuevas facultades y organismos para la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos, vengán éstos del financiamiento público o del privado; y apertura a un financiamiento privado mayor que el anteriormente autorizado; facultad del INE para designar a los integrantes de los consejos generales de los organismos públicos electorales (OPLES) de las entidades federativas (ya no se llamarán institutos) que tendrán todos consejos generales con siete miembros; administración por el INE de los tiempos que correspondan en las entidades federativas para uso electoral en radio y televisión y capacidad para suspender la difusión de mensa-

<sup>5</sup> Digo sustantiva porque los senadores del PRI, PAN y PRD, casi totalidad y con muy pocas excepciones, aprobaron la designación de la Procuradora y futura Fiscal.

jes de partidos y candidatos de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, cuando el contenido de éstos viole la ley; finalmente el INE podrá asumir la organización y control de los procesos electorales de las entidades federativas.

- Reelección consecutiva de legisladores federales y locales por un período no mayor de 12 años (es decir tres reelecciones para diputados de mayoría relativa y una para senadores).
- Candidaturas independientes.
- Incremento del porcentaje de la votación nacional necesario para sostener el registro de los partidos políticos nacionales, del 2 al 3 por ciento.
- Candidaturas a legisladores federales y locales en igual proporción para hombres y mujeres (50% para cada género obligatoriamente).
- Se establece como nueva causal de nulidad de las elecciones cuando se excedan los gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado, también cuando se compre cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos por la ley y cuando se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales.

El PAN y el PRD impulsaron la idea de sustituir al IFE por el INE, lo cual fue aceptado por el PRI, el PAN estableció la condición de que primero se presentara y aprobaran las leyes secundarias en materia electoral y después las correspondientes a la reforma energética.

Las reformas estructurales han venido siendo bloqueadas, reducidas en anuladas en algunos aspectos; este parece un proceso normal: primero se aprueban reformas en la Constitución en términos muy amplios en cuanto a su apertura, innovación y alcances; y luego se van reduciendo, posponiendo y haciendo más estrechas las leyes secundarias que las reglamentan, o bien dando menos profundidad y dientes a los cambios poniendo condiciones o demasiados requisitos, que en la práctica las invalidan o dejan en una mínima posibilidad de concretarse.

Los poderes fácticos también entran en acción para reducir, bloquear o cancelar las grandes reformas., el ejecutivo hace lo suyo por medio de reglamentos y en la aplicación de políticas públicas que se diseñan para concretar las reformas, completando así la acción de angostamiento y hasta nulificación de las leyes en la práctica, esto es lo que algunos llaman la “ley del embudo”: se

plantean las reformas de manera muy amplia en la entrada y luego se va angostando la salida, este proceso reductivo y hasta nugatorio de las reformas estructurales se ha venido constatando patentemente en relación con las reformas educativa, de telecomunicaciones y política-electoral.

### *Reforma Hacendaria*

El 8 de septiembre de 2013 el presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa en la que se plantea la reforma a diversas leyes: Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, leyes del IVA, IEPS, ISR y Derechos., además se propuso en esa iniciativa la derogación de las disposiciones que crearon el IETU e IDE y la Ley de Ingresos.

En principio parecía que el proyecto de reforma hacendaria o fiscal, iba a darse por acuerdo entre el PRI y el PAN, e iba a incluir el pago del IVA en alimentos y medicinas. Ese proyecto no se presentó en la iniciativa presidencial, porque negociaron la reforma entre el PRI y el PRD, a la cual el PAN se opuso por considerar que con ella se pondrían más contribuciones a la clase media y se frenaría la economía y la recaudación del Estado no se incrementaría en forma sustancial; en la iniciativa se aceptaron algunos planteamientos importantes del PRD, como el aumento en las tasas del ISR, que se gravaran las ganancias de la Bolsa de Valores, la revisión de algunos regímenes de privilegio (como el de la consolidación de la deuda de empresas) y desde luego, no se estableció el IVA en medicinas y alimentos.

El gobierno y el PRI, quisieron atraer al PRD en la negociación y lo lograron, al menos al PRD de Nueva Izquierda (“Chuchos”), esta reforma fue presu- mida abiertamente por esa corriente perredista como suya.

El PAN se manifestó radicalmente en contra, votó en contra de ella y salió a los medios airado por la reforma fiscal que sacó adelante el presidente Peña Nieto con el PRI, el PRD y el Partido Verde.

La reforma llamada Hacendaria, es fundamentalmente recaudatoria y si ha funcionado para que el Estado reciba más ingresos, sin embargo, no parece haber sido capaz de impulsar el crecimiento económico, ni ser estimulante para las empresas que pagan impuestos de manera significativa, los regímenes de excepción sólo fueron tocados parcialmente y permanecen sin pagar impuestos en lo que les correspondería las empresas mayores, nacionales e internacionales.

Las grandes reformas aludidas van siendo rebajas en su significación y posibilidades reales de cambio con varios procedimientos, legales e ilegales, como detallé en relación con la reforma educativa. Primero la reducción se hace en las leyes reglamentarias de las disposiciones constitucionales. Después vienen los bloqueos de facto que operan poderes fácticos como el sindical o el de los monopolios.

#### IV. Las elecciones intermedias 2015

El proceso electoral que tendrá lugar el primer domingo de julio de este año, no sólo se dará a nivel federal para cambiar la Cámara de Diputados, sino que paralelamente se desarrollarán 17 elecciones locales en las entidades federativas, en nueve de ellas las habrá para gobernador: Baja California Sur, Sonora, Guerrero, Colima, Campeche, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Querétaro. En las restantes siete entidades, sólo las habrá para elegir gobiernos municipales y congresos locales.

Concurren a estas elecciones 10 partidos, 7 que ya estaban registrados (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, MC y PANAL), y tres con registro nuevo (MORENA, Partido Humanista y Partido Encuentro Social). Es previsible que varios de ellos no alcancen el 3% de la votación Nacional que la ley exige para que mantengan su registro.

Serán las elecciones más caras de la historia, a pesar de que son “intermedias” y no presidenciales. El analista político Jorge Alcocer, calculó el costo total del proceso en alrededor de 37 mil millones de pesos, contando los presupuestos de todas las instituciones públicas que participan en él. (Aristeguinoticias, 2015).

El desglose de ese cálculo es el siguiente: cerca de 19 mil millones para el INE, lo que incluye los recursos que se asignan a los partidos políticos registrados; los organismos públicos locales electorales (OPLES) 15 mil millones de pesos; y 3 mil millones para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Serán más costosas que las presidenciales de 2012, además del cálculo de Alcocer, habría que agregar las aportaciones privadas autorizadas que en esta elección podrán ser mayores que en elecciones anteriores en las que no podían ir más allá del 10% de las públicas; y además también se agregarían al costo de las elecciones de 2015, las ilegales cuyo monto es literalmente incalculable, pero sabemos que se hace.

Por otra parte, por primera vez habrá candidatos independientes de los partidos políticos que contendrán en las elecciones federales y locales autorizados por la Constitución y las leyes electorales de ambos niveles, otra no-

vedad es que los partidos tendrán que otorgar candidaturas en un cincuenta por ciento a cada género.

La izquierda del espectro político llega a estas elecciones muy subdividida; cuatro partidos se autodefinen de izquierda: PRD, PT, MC y Morena, ellos se dividirán la votación y es previsible que PRD y Morena queden en el escenario como dos partidos medianos que tendrán alrededor del 10% de la votación, mientras el PAN y el PRI recibirán porcentajes de más de 20 y más de 30% respectivamente.

Es una incógnita si el PRD seguirá siendo la primera fuerza de la izquierda o pasará a serlo Morena, esto tendrá un impacto notable en algunas entidades como el Distrito Federal (la joya mayor del PRD hasta ahora) y Guerrero, gobernadas por el partido del sol azteca. En las elecciones de 2015 Morena le disputará muchas posiciones.

Las elecciones de 2015 plantean muchas más interrogantes, pero una muy notable es la crisis del árbitro electoral, el INE, que está operando en el proceso con muchas dificultades, ha sido muy destacada la situación conflictiva en que se vio envuelto el Instituto con el abandono de siete de los diez partidos con registro, del Consejo General. Los partidos disidentes se quejan de que el INE no ha sancionado al PVEM en forma oportuna, cuando ese partido ha violado la ley flagrantemente, se ha formado un bloque de tres partidos PRI-PVEM y Nueva Alianza que se apoyan mutuamente e irán coaligados en un número amplio de elecciones, en distritos federales y en procesos estatales y municipales.

El conflicto del INE se da a tres meses de la celebración de las elecciones que tendrán lugar el 7 de junio de este año. En ese organismo autónomo que se estrena –al menos en nombre, presupuesto y Consejo General renovado–, persiste el procesamiento por cuotas para los partidos en la selección de consejeros electorales. Los partidos mayores siguen decidiendo cuáles serán las cuotas de consejeros que se otorgarán a cada uno y luego se enfrentan en la arena interna del Instituto, provocando una crisis de proporciones serias, en pleno proceso electoral.

## **V. Sobre la reforma que podría hacerse convocando el entusiasmo de los mexicanos para empezar a salir de la crisis**

En mi colaboración para el libro México 2012, me incliné por proponer cambios y medida política. La situación que vivimos los habitantes de México es tan grave, tan inquietante, tan desesperada, que me atrevo a proponer algo radical, es decir, un cambio de la Constitución Política que pueda atacar de raíz los proble-

mas más graves que está padeciendo la sociedad mexicana, creando una nueva Ley Fundamental que oriente la vida social, económica, política y cultural del país, una nueva Constitución que inspire al pueblo de México a caminar confiado hacia las metas que le propone un conjunto de constituyentes de alta calidad moral, que analizan la situación actual, debaten entre sí y formulan la propuesta de nueva Norma Suprema para la nación mexicana.

El Estado mexicano vive el momento más corrupto de su historia, por todos lados surgen evidencias o indicios de esa corrupción metastásica, que llega masivamente a todos los niveles de la administración pública, y que es propiciada desde todos los ámbitos de la actividad privada en los que se colabora para obtener de manera indebida, la obtención de contratos, permisos, concesiones y privilegios que otorga el Estado. La defensa de las personas y sus comunidades más primarias como son las familias y las escuelas.

Las instituciones públicas se han debilitado mucho, especialmente las encargadas de perseguir a los delincuentes y administrar justicia, todos los días aparecen en los medios informativos, indicios y hasta pruebas de que, tanto dichas instituciones como la administración pública en sus tres niveles, son incapaces de cumplir cabalmente con su cometido. También tenemos claro los mexicanos que si no se entrega dinero o bienes a los funcionarios y empleados públicos, los asuntos no caminan; por otra parte, las grandes empresas y sindicatos disfrutaban de un tratamiento de excepción y no les cobran los impuestos o derechos que debería cobrarseles de acuerdo con la ley, o bien, se les devuelven millones de pesos de impuestos que cubrieron, pero que después, por recursos legales que estas empresas interponen.

Ante esta situación tan grave me atrevo a proponer la preparación de una nueva constitución política que surja de una revisión integral de la actual, esto ocurrió en 1916, cuando Venustiano Carranza y su equipo de gobierno propuso al país la formación de un constituyente originario y un proyecto de Constitución que partía de postulados hechos en la anterior de 1857, en cuyo nombre se levantó en armas.

Argumento brevemente a continuación varios puntos que permitan ampliar esta propuesta:

— Una nueva Constitución puede provocar un cambio amplio en la sociedad y el Estado mexicanos puede también provocar entusiasmo para superar la angustiosa situación en la que vivimos, tras una etapa larga de violencia sangrienta, miles de muertos y desaparecidos y destrucción, práctica de muchas instituciones públicas que estaban diseñadas para lograr el bien común y se han reconvertido regresivamente en protectoras de intereses parciales.

Preparar una nueva Constitución de la república y que en ella se establezca una nueva forma de gobierno, que sustituya al desgastado y monopólico sistema presidencialista, por otro más cooperativo en el que distintas fuerzas de la sociedad se empoderen, participen más ampliamente en la deliberación y se hagan cargo de las decisiones fundamentales. Estas fuerzas positivas pueden fomentar la producción amplia de bienes y servicios básicos para el desarrollo de la vida humana en forma digna, promover la distribución más equitativa de la riqueza lo que permitiría tener una sociedad más igualitaria; esta medida ya la proponía en el libro *México 2012*, coordinado por Arturo Oropeza y publicado ese año por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En los tiempos que corren la han impulsado líderes sociales como Javier Sicilia, el obispo Raúl Vera y un conjunto de constitucionalistas que ven en una nueva Carta Fundamental, la unificación de un país disperso y la reconstrucción de un tejido social solidario, que se ha destruido en gran medida.

- Insisto ahora en la medida siguiendo el camino apuntado en esa publicación: una reforma a la CPEUM en la que autorice la realización de un referendo en el que se decida por la ciudadanía, si se hace una revisión integral de esa norma fundamental. Si ese referendo aprueba por mayoría absoluta, la revisión integral, se podría convocar a la elección de un constituyente, que sería equivalente a uno de tipo *originario*. No se si se pueda determinar que los “tiempos están maduros” para hacer un cambio mayor a la Constitución, como sugiere el jurista Gustavo Zagrebelsky, porque esta es una interpretación de esa madurez alcanzada, que previsiblemente tendrá quienes la acepten y quienes no la acepten, pero la idea del referendo constitucional permitiría a la ciudadanía decidir mayoritariamente si se promueve o no un constituyente, con un mandato expreso para debatir sobre una nueva Constitución y, en caso de que ese referendo lo apruebe, podría elegirse un poder constituyente que hiciera una revisión integral de la Ley Fundamental.
- El Constituyente debiera funcionar por un período breve de cuatro meses, sus integrantes no recibirían dietas, sino que trabajarían honoríficamente y tendrían que ser electos a partir de candidaturas independientes, entre personas que reúnan requisitos de alta calidad moral y prestigio.<sup>6</sup> Considero que los partidos políticos como tales no debieran participar en la elección de los

<sup>6</sup> Me lleva a esta propuesta el enorme desprestigio en el que han caído los partidos políticos.



constituyentes, aunque los integrantes de los partidos como ciudadanos, si podrían participar, sin aportar recursos a las campañas, que se desarrollarían con debates que se tendrían por los candidatos independientes, en los medios masivos de información en tiempos del Estado. Los debates podrían desarrollarse por un mes en las entidades federativas, para que sus ciudadanos residentes en ellas pudieran tener elementos para elegir a los diputados constituyentes de cada una.

- Propongo que se diseñe un constituyente pequeño de alrededor de cien integrantes.<sup>7</sup> Las asambleas demasiado amplias no son propicias ni para la deliberación ni para llegar a acuerdos después de los debates, tanto en comisiones, como en el pleno.
- Deliberar sobre una nueva Constitución y prepararla puede permitir que se vislumbren salidas a los problemas graves que padecemos, estimulen fórmulas para el crecimiento económico, un nuevo sistema educativo, de salud y de justicia, creando estímulos para la participación ciudadana, la auditoría social y la creación de un sistema eficaz de rendición de cuentas.

Este proceso constituyente, después de la reforma constitucional y del referendo, que autorice un proceso instituyente integral, podría llevarse a cabo en la segunda mitad del año 2015 o a más tardar en el primer semestre de 2016, a fin de que dispusiéramos de una nueva Constitución Política que normara una nueva forma de gobierno, prescrito para el que tuviéramos en 2018.

<sup>7</sup> Sugiero un criterio para elegir un pequeño constituyente, basado en población representada, donde las entidades que tengan 3 millones de habitantes o más, sus ciudadanos elijan 5 diputados constituyentes y las que tengan menos de tres millones de habitantes, elijan 3 diputados constituyentes. Esto podría dar una cifra cercana a los 100 constituyentes, sin que ella tenga que ser exacta.

## VI. Bibliografía

Aristeguinoticias. (2 de marzo de 2015).

Reforma. (2 de marzo de 2015). pág. 7 seccion nacional.

*René Delgado\**

---

## **La Política en México: presente prolongado, futuro incierto\*\***

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Transición artificial. III. Alternancia sin alternativa. IV. Democracia deficiente y Estado en quiebra. V. Prolongar o no el presente. VI. Construir futuro.

### **I. Introducción**

Un presente prolongado no supone un futuro próximo. Más bien lo niega, cuando no lo frustra... y, en la subcultura política mexicana, ha sido mucho más fácil hacer futurismo que construir futuro.

Futurismo sin futuro es, precisamente, lo que se ha hecho durante las últimas dos décadas. En los noventa, la apertura y la globalización económica urgían el rediseño del régimen político; en la década pasada, la alternancia en el poder presidencial también. Sin embargo, en el primer caso se ignoró la necesidad y en el segundo se desaprovechó la oportunidad. El interés se puso en redistribuir el poder, no en reformularlo. Tal omisión ha dado lugar a un régimen desvertebrado, incapaz de constituir gobierno: el presidencialismo sin Presidente.

Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se advierte —o, peor aún, se sufre— la inoperancia de un régimen político que no da más de sí. Ciertamente la reforma electoral de 1994 supuso un avance pero, al no enmarcarla en una reforma política estructural y asegurar, así, la consolidación de la democracia, la transición no sólo se detuvo, comenzó a retroceder. Es lo que se está viendo.

\* Director Editorial del Periódico Reforma.

\*\* Este artículo fue publicado en la Responsabilidad del Porvenir. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012.

Hoy, una democracia defectuosa y un Estado de derecho en quiebra sellan la circunstancia nacional. Se retrocede en lo político y lo electoral, se reducen o pierden derechos y libertades, mientras —en su actuación y combinación— la impunidad criminal y la negligencia política cancelan un mejor destino. En ese terreno juega la clase dirigente, poco le importa fincar su imperio sobre ruinas.

## II. Transición artificial

Falto de legitimidad, Carlos Salinas de Gortari se sintió con derechos —no con obligaciones— sobre el régimen que, como quiera pero no sin dificultades, lo encumbró en la Presidencia de la República y, en esa circunstancia, procedió a su desmantelamiento sin interesarse mayormente en el día después. La idea sonaba bien y encandiló a muchos, pero instrumentada desde el autoritarismo y la arbitrariedad su consecuencia es, precisamente, la que se vive hoy.

El nombre de la aventura de Carlos Salinas era simple: consolidarse como un Presidente fuerte, a costa de heredar una Presidencia débil. El mandatario disfrutó los beneficios de esa acción, dejándole a su sucesor el saldo negativo. Sobre la base de disminuir al partido y reducir al gobierno, adelgazó al Estado sin interesarse en sentar las bases de un nuevo régimen.

A partir de tres acciones —una ideológica, una económico-administrativa y una política— puso fin a la palanca político-partidista del régimen presidencialista: el Partido Revolucionario Institucional, el PRI. De modernización y neoliberalismo social se disfrazó esa operación.

En lo ideológico quebró la columna vertebral del nacionalismo-revolucionario priísta al reformular los documentos básicos del partido y al replantear algunos de los postulados constitucionales que le daban sustento. La apertura del ejido a las asociaciones productivas, el reconocimiento de la Iglesia y el establecimiento de relaciones con el Vaticano, el cambio de los requisitos para ser Presidente de la República golpearon al priísmo donde le dolía para llevarlo a adoptar un pensamiento neoliberal que, aun con el calificativo de *social*, no acabó de darle un nuevo encuadramiento ideológico.

En lo económico-administrativo, la privatización del sector público de la economía golpeó uno de los pilares del régimen y su partido: las burocracias opaca y dorada. La primera sufrió la pérdida de plazas laborales a partir de los recortes en la administración pública. La segunda perdió el trabajo pero, sobre todo, la base de su integración al sistema. La privatización de un

millar de empresas y entidades públicas desconsideró su ingrediente político, constituía el tercer círculo de participación o, si se quiere, de cooptación: quien no entraba al Ejecutivo o al Legislativo, podía caber en el sector paraestatal. Recortar plazas laborales y desincorporar organismos públicos lastimó ese sostén.

En lo político, las famosas *concertaciones* a la derecha panista generaron sendos problemas. Uno, entre bromas y veras se decía que muchos priístas aspiraban a ser gobernadores interinos porque duraban más que los constitucionales; lo cierto es que la caída de gobernadores electos o incluso ya en funciones fue moneda política de cambio con el panismo. Dos, se creó una ilusión: el panismo crecía y maduraba, mientras el salinismo se vestía de gala democrática al reconocerle sus presuntos triunfos. A la derecha, había entendimiento; a la izquierda, sordera. A la vuelta de los años, aflora una duda y una certeza. La duda: ¿cuáles de esos *triunfos* fueron electorales y cuáles políticos? La certeza: la consolidación de un régimen plural de partidos sin dominante hegemónico fue ficticia.

Esos tres golpes redujeron al priísmo.

El desmantelamiento del presidencialismo dio lugar a una paradoja: cuanto más fuerte y popular resultaba el presidente Carlos Salinas de Gortari, más débil e impopular se perfilaba su sucesor, por no decir, la Presidencia de la República.

La *venta de garage* de bancos, aerolíneas, telefónicas, siderúrgicas, medios de comunicación, minas, hoteles... le acarreó, por decir lo menos, simpatía y apoyo de poderosos grupos económicos a Carlos Salinas. La puesta en marcha del programa *Solidaridad*, que asistía a los pobres sin resolver el nudo gordiano del empleo, le acarreó popularidad en ese sector.

En suma, Carlos Salinas despedía el brillo de una estrella en vías de extinción: el presidencialismo. Cuanto más brillaba el presidente Carlos Salinas, más se apagaba la Presidencia de la República que, a la postre, perdería las palancas de poder derivadas del control de importantes sectores de la economía y la política.

En algún momento, equiparándose con Mijail Gorbachov, Carlos Salinas de Gortari llegó a hacer suya la idea de que primero era la *perestroika* y, luego, la *glasnot*. Lo cierto es que la reestructura económica se concretó pero con efectos o defectos políticos colaterales no deseados o no calculados. La llamada apertura económica atrajo la atención mediática del extranjero, pero no donde el salinismo la quería. Los derechos electorales, los derechos humanos y el combate al narcotráfico fueron objeto de observación. El interés mediático en esos renglones obligó a efectuar algunas reformas o emprender algunas acciones, pero no del calado necesario para replantear la estructura política del régimen.

Tan cosméticos fueron esos ajustes políticos que el sueño de la incorporación al primer mundo se frustró.

En el último año del salinismo no fue de ensueño, sino de pesadilla: diciembre, rebelión de Manuel Camacho ante el *destape* de Luis Donaldo Colosio; enero, levantamiento armado del zapatismo; febrero, secuestro de Alfredo Harp Helú; marzo, asesinato de Luis Donaldo Colosio y ungimiento de Ernesto Zedillo como abanderado tricolor; mayo, triunfo de Diego Fernández de Cevallos en el primer debate entre candidatos presidenciales, para luego *enfermarse*; junio, renuncia de *week-end* del secretario Jorge Carpizo, para reintegrarse el lunes; julio, cierre de una campaña marcada por el miedo; agosto, realización de la elección presidencial; septiembre, asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; octubre, escándalo del fiscal Mario Ruiz Massieu por el homicidio de su hermano; noviembre, preparación del relevo en Los Pinos; diciembre, *error de diciembre* (para no herir la susceptibilidad salinista).

No acababa de consolidarse la reforma económica cuando ya comenzaba a tambalearse el régimen político, prendido con los alfileres de la ciudadanización y la autonomía del nuevo órgano electoral.

Arrancaba el presidencialismo sin Presidente.

### III. Alternancia sin alternativa

El *error de diciembre* con su efecto económico devastador trastocó la agenda de prioridades perfilada, antes de asumir la Presidencia, por Ernesto Zedillo.

La señal enviada, dialogar con la izquierda e interesarse por la reforma de la estructura política, quedó en un buen deseo. Se recurrió con facilidad al discurso de la *normalidad democrática* cuando, en el mejor de los casos, podía hablarse de la *normalidad electoral*.

La economía concentró la atención y el costo de la recuperación tuvo un efecto brutal sobre el partido tricolor que, por lo demás, no entendió su nueva circunstancia y el agotamiento del presidencialismo. El primer aviso del revés por venir lo tuvo el PRI en la elección intermedia de 1997 al perder la mayoría parlamentaria frente al bloque opositor; la factura completa la recibió tres años después con su derrota en la elección presidencial del 2000. Se dio la alternancia... pero no la alternativa.

Vicente Fox llegó a la residencia oficial de Los Pinos en condiciones inmejorables. De terciopelo, se dijo. Legitimidad política, estabilidad económica y un intangible, ánimo social y esperanza democrática que posibilitaban el arranque de la construcción de la alternativa política. Pero no, nada se hizo. Sin educación, cultura ni formación política, el mandatario despilfarró el

bono democrático. El logro político más importante fue la reglamentación del acceso a la información, gracias al impulso que grupos ciudadanos le imprimieron. La alternancia quedó en turno en el poder presidencial que, disminuido desde el salinismo, carecía de fuerza y palancas para emprender cambios por sí mismo.

Por si eso no bastara, el presidente Vicente Fox entendió la popularidad como un valor a atesorar, no como un recurso a invertir con oportunidad. Muchas acciones y omisiones se ejecutaron a partir de la idea de mantener o aumentar la popularidad presidencial. El mandatario atesoraba su popularidad como quien ahorra sólo para acumular. La satisfacción personal importó más que la remodelación estructural y, desde esa perspectiva, el esfuerzo se puso en evitar que ocurrieran cosas en vez de provocar que sucedieran. Lejos de proceder al desmantelamiento del corporativismo, la administración se fue echando en brazos de ella.

Los grandes corporativos, empresariales y gremiales, comenzaron a imprimirle su rumbo a la nación, mientras el gobierno culpaba de la imposibilidad del *cambio* al Poder Legislativo. No en vano la divisa del partido en el gobierno, de cara a la elección intermedia, fue: “quítale el freno al cambio”. Pero el electorado lejos de retirarle el freno, lo aseguró. Y, de nuevo, como en 1997, el mensaje dejado en las urnas no fue entendido ni atendido: se quería un gobierno dividido, no un gobierno confrontado. Se querían equilibrios y acuerdos, no decisiones unilaterales ni sopesadas.

Agotado el bono democrático, la frivolidad política ganó espacio en la actuación presidencial y, sobra decirlo, entre otros muchos pendientes, se archivó la reforma política. Peor aún, el mandatario tomó malas decisiones y precipitó acciones en materia de seguridad que, lejos de atemperar el problema, lo agravaron. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública sin inscribirla, justamente, en el rediseño del aparato de gobierno debilitó aun más a la Secretaría de Gobernación y la creación de la Agencia Federal de Investigación fue una ocurrencia sexenal.

El revés electoral sufrido en la elección intermedia y el crecimiento de Andrés Manuel López Obrador en la opinión pública pusieron en guardia al foxismo ante la sucesión presidencial pero, aun así, se vio contra las cuerdas.

El desafuero del jefe de Gobierno evidenció la decisión presidencial de utilizar la justicia como ariete para eliminar al adversario político; la sobreprotección de Santiago Creel como delfín, el deseo presidencial de colocar como diera lugar a un foxista en la línea sucesoria. En ambos lances el foxismo fue derrotado. Andrés Manuel López Obrador se mantuvo en la contienda por la Presidencia de la República y el foxista Santiago Creel perdió la candidatura ante Felipe Calderón.

Ni lo uno ni lo otro resultó como se quería. Contra la pared y a su pesar Vicente Fox —en consonancia con los poderes fácticos— intervino en el proceso electoral no tanto para apoyar a Felipe Calderón, como para frenar a Andrés Manuel López Obrador. Esa intervención —reconocida pero minusvalorada por el Tribunal Electoral— así como la soberbia y los errores del tabasqueño en su desempeño como candidato concluyeron en la historia conocida.

A punto se estuvo de caer en una crisis constitucional.

#### **IV. Democracia defectuosa y Estado en quiebra**

Más allá del resultado oficial y legal de la elección presidencial del 2006, el saldo político fue terrible. Si la alternancia no se tradujo en la alternativa, los términos de esa contienda echaron atrás lo avanzado en materia electoral y dejaron al país confrontado y polarizado, a los ciudadanos con el cuchillo entre los dientes y a los partidos ansiosos por realizar una nueva reforma electoral pero viendo por el espejo retrovisor y no por el parabrisas.

Tensa la situación, el calderonismo cometió su primer error: ignorar la razón de su ascenso al poder presidencial. No llegó porque ahí se le quisiera ver; llegó porque ahí no se quería ver al lopezobradorismo. Y, luego, el segundo: integrar un equipo de gobierno a partir de cuotas y compromisos, pero privilegiando la lealtad por encima de la experiencia y la capacidad, acomodando mal las piezas y dejando de coordinarlo.

Sin proyecto, equipo ni operadores para ampliar su margen de manobra, sin respaldo de su propio partido, el calderonismo agregó un tercer error: se desinteresó del electorado que votó a su favor y mucho más del que votó en su contra.

Perdió su base pero no se sacudió la tenaza de los intereses y poderes fácticos que favorecieron su triunfo, Felipe Calderón se internó, así, en su propio laberinto. Pretendió impulsar reformas sin amarrar apoyos ni construir acuerdos amplios y, al mismo tiempo, buscó legitimarse echándose en brazos de la fuerza armada y del corporativismo magisterial.

El presidente Calderón no supo, no pudo o no quiso equilibrarse en ese doble paso y, frustradas las reformas, agotada la política, sólo quedó la fuerza. Por la razón que fuese el calderonismo nunca fijó claramente sus prioridades y la falta de concierto en su actuación terminó por dejar el combate al crimen como la razón de ser de su gestión. De tumbo en tumbo, la violencia se enseñoreó y la sangre le dio un tono monocromático a la administración.



La administración calderonista no se constituyó en gobierno. La entrada y salida de secretarios sin talla para el puesto, la contradicción en la acción de gobierno, el canje de políticas y plazas por apoyos o votos, la ausencia de resultados, además de las calamidades económicas y sanitarias provenientes del exterior, hicieron de la elección intermedia algo previsible. No hubo sorpresa.

La descalificación del calderonismo fue brutal. La mayoría parlamentaria quedó en manos del priísmo y, luego, las derrotas en las elecciones estatales confirmaron la dimensión de la crisis en la que se internaba el calderonismo. La desesperación entró en escena: alianzas a diestra y siniestra sin resultados, desencuentros dentro del gobierno y entre éste y su partido, cambios a capricho en el gabinete, creciente corrupción constituyeron el estilo de la administración que, sin política que ofrecer ni practicar, hizo de la ofensiva al crimen su única bandera.

Operativo, combate, guerra, lucha contra el crimen organizado fueron las denominaciones de la estrategia fallida y, luego, ocurrió lo previsible, su derrame violento golpeó de más en más a la sociedad y, por si eso no bastara, afectó las relaciones diplomáticas hacia el norte y hacia el sur del país. Todo para cifrar en millares de muertos la acción oficial emprendida que, por lo demás y a pesar de la captura de capos del narcotráfico, no abatió la criminalidad y sí, en cambio, diversificó su actividad y radicalizó su expresión violenta. Ni hablar de la reposición de la seguridad pública ni de la recuperación de espacios ciudadanos. La violencia criminal y la violencia oficial tiñeron de rojo más de una región.

Sin capacidad de darle perspectiva al país y con una indeleble huella de sangre, a nadie sorprende el hundimiento del calderonismo y el resurgimiento del priísmo, con un añadido: además de su reposicionamiento político y electoral, los tricolores han sabido perfilar liderazgos de distinta catadura: mediática y política. Falta por calibrar, desde luego, la larguísima campaña de Andrés Manuel López Obrador así como la estructura territorial-ciudadana que supuestamente armó. Faltan cosas por ver.

A las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y Felipe Calderón las hermanan varias coincidencias: falta de legitimidad en la asunción de la Presidencia de la República; uso de la fuerza para consolidarse en el poder, sacrificio de la política amplia y abierta, en favor de los acuerdos bajo cuerda; cierre de su gestión en un marco de inestabilidad política, peligro económico e inconformidad social. Las separa una singularidad: Carlos Salinas disfrutó el desmantelamiento del presidencialismo, Felipe Calderón no.

El horizonte pierde el tono albiazul prevaleciente durante poco más de una década.

## V. Prolongar o no el presente

Habrá quien festeje y quien lamente el desdibujamiento del panismo, pero sería inocente echar las campanas al vuelo por el retorno del priísmo o el eventual ascenso de la izquierda al poder presidencial.

Sería inocente porque hay una realidad avasalladora: una democracia defectuosa y un Estado de derecho en quiebra que vulneran la posibilidad de darle perspectiva al país. No hay engaño. Si los partidos son los pilares de la democracia y estos muestran fragilidad y debilidad, la democracia por fuerza es defectuosa. Abre la puerta a caudillos imaginarios y a liderazgos mediáticos que se oxidan a la intemperie política, y más cuando las instituciones del Estado se ven reblandecidas.

Si a esa circunstancia se agrega la impunidad criminal y la negligencia política, apoyada en un régimen incapaz de consolidar gobiernos, da igual quién ocupe la residencia oficial de Los Pinos.

La elección presidencial, así, se reduce a un concurso para administrar por turno un mismo problema, el problema que desde hace décadas ahoga al país y, ante el cual, los partidos no tienen respuesta. La democracia, así, se limita al maquillado de una ilusión que nace y muere cada sexenio y el Estado se convierte en la arena donde compiten quienes pueden hacer valer sus privilegios a costa del derecho, el desarrollo, la democracia y la civilidad. Ninguna República se puede llamar así, en esa condición.

Desde hace ya casi un cuarto de siglo, la clase política dirigente sabe dónde está el problema y sabe también cuál es la solución. El país está sobrediagnosticado. Sin embargo, la ambición de repartir el poder sin reformular su sentido ha hecho de la elección un concurso donde la victoria consiste en administrar, por turno, la ruina nacional. Si no se reforma el poder da igual quién administre el no poder.

En el reino de la impunidad criminal y la negligencia política, la fiesta de la democracia es elegir al velador, al socio o al cómplice de las grandes frustraciones.

## VI. Construir futuro

El punto de quiebre de esta historia circular se cifra en el malestar social, mejor dicho en la capacidad ciudadana para organizarse, articularse y potenciar su fuerza. Los ejes del malestar transformado en reclamo ciudadano son tres: uno,

ampliar los canales de participación directa ciudadana en la democracia para tener un mayor control sobre el poder; dos, ensanchar y asegurar el margen de maniobra del próximo gobierno para darle perspectiva al país; y, tres, girar el enfoque de la estrategia de combate contra el crimen por el de la lucha a favor de la seguridad pública y ciudadana.

Dicho en breve, si la ciudadanía no se activa y moviliza para darle otro sentido y contenido a la contienda electoral del año entrante —sobre la base de reformar, controlar y asegurar el poder político— el concurso será, de nuevo, dilucidar a quién corresponde el turno de administrar la crisis que, cuanto más se prolongue, peor será.

Un futuro sin mañana o un presente activo es lo que, en el fondo, se juega la ciudadanía... y la República.

## Capítulo IV

---

### Diplomacia, nueva era global y desarrollo

*Leonardo Curzio\**

---

## **La seguridad nacional y la relación con Estados Unidos en la segunda alternancia**

El objetivo de este capítulo es hacer una revisión de un texto publicado al inicio de la administración (Curzio, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, 2012) en el que apuntábamos las grandes líneas por las que, a nuestro juicio, transitaría el gobierno de Enrique Peña en materia de seguridad nacional. En aquel texto establecíamos que no había forma de analizar de manera integral la seguridad nacional de México si se prescinde de la dimensión bilateral, esto es la relación con los Estados Unidos.

Los documentos programáticos redactados por el presidente electo y después por el gobierno en funciones, son un marco analítico insoslayable para evaluar la reorientación de la política de seguridad y por tanto serán nuestro primer objeto de estudio. Pero, de forma complementaria, en 2015 tenemos la posibilidad de contrastarlos con las decisiones adoptadas y la forma en que fueron explicadas y argumentadas, así como con los datos y los hechos que se pueden cosechar de la experiencia de poco más de dos años de ejercicio gubernamental. Aunque todavía puede alterarse el curso del sexenio por un evento inesperado y repentino en el ámbito nacional, regional o global, se puede formular un balance preliminar de los alcances de la política sectorial y del tono y textura de la relación con los Estados Unidos. Y, salvo que ocurra un cambio radical en el paisaje estratégico interno o externo, se puede anticipar el comportamiento que tendrá el gobierno hasta la conclusión de su periodo.

La llamada segunda alternancia (que no es otra cosa que el regreso del PRI al poder) abrió una serie de interrogantes sobre el impacto que este cambio de orientación política iba a tener en el ámbito de la seguridad nacional (SN) en dos

\* Investigador, periodista y analista político (CISAN).

planos fundamentales: el interno y el externo (la relación con los Estados Unidos). Los interrogantes no se derivaban de las variaciones que una política concreta puede tener en el espacio democrático cuando se produce una alternancia, eso ocurre en todas las democracias consolidadas, cosa que en México está todavía por probarse. La pregunta central no era, pues, la típica de una alternancia en una democracia consolidada de que hará el partido A en contraste con lo hecho por el partido B. El PRI no tiene en su haber una experiencia democrática vasta. Esta es la primera vez que gobierna sin los mecanismos tradicionales y en los temas de seguridad ha tenido, en el pasado reciente, un comportamiento más cercano a la partidización de la seguridad que a tratarla como una política de estado.

El pasado del PRI en esta y otras materias se construyó con la experiencia de un partido hegemónico (que no admite la competencia equitativa) y algunas de sus tradiciones en el manejo de los aparatos de seguridad se usaron como un resorte fundamental para la reproducción de un sistema político de pluralismo limitado. Por esta razón el retorno del tricolor al poder despertaba dudas (algunas fundadas y otras inverosímiles) sobre la tentación de restaurar la política de régimen en materia de seguridad nacional y específicamente en el manejo de los sistemas de inteligencia con propósitos políticos (o personales) para asegurar su permanencia en el poder.

Además de estas consideraciones sobre una eventual involución, se temía (particularmente en algunos círculos del aparato de seguridad de los Estados Unidos) que se debilitara el compromiso gubernamental de perseguir a las cabezas de los grupos criminales.<sup>1</sup> Durante las campañas electorales (del 2012) se comentaba la hipótesis del “pacto con los criminales” a fin de reducir los niveles de violencia que se registraban en el país. En otras palabras, que el gobierno priísta favoreciera un entendimiento implícito del tipo: dedíquense a su negocio de la exportación de drogas y no expandan las agresiones a la sociedad, como había ocurrido durante décadas.

La posibilidad (inverosímil) de pactar con los criminales una reducción de la violencia fue ampliamente discutida en el espacio público a lo largo del proceso electoral y el relevo del gobierno. La tesis del pacto fue duramente criticada por voces autorizadas como la de Antonio Mazzitelli, representante de la UNDOC en México, pero alcanzó notoriedad amplia y consiguió inesperados adeptos como el de Vicente Fox. El ex presidente, en realidad, se unía al coro de críticas que señalaban la política de Felipe Calderón en materia de combate a las organizaciones criminales como el origen del problema. El reduccionismo que supone el planteamiento no merece una larga digresión, la criminalidad en Mé-

<sup>1</sup> Ver BONNER, Robert: The Cartel Crackdown. Foreign Affairs. May-June 2010.

xico y la violencia que de ella se deriva no son un actor racional unificado con el que se pueda negociar y pactar. Por otro lado, México no puede omitir los compromisos internacionales (y concretamente los establecidos con sus vecinos) que ha firmado y volver a una política de equilibrio entre los carteles que pudo desplegar todavía en los últimos años de los 80 con costos cada vez mayores. Pero, con el retorno del PRI al poder, el fantasma resurgía.

Finalmente se presumía que algunos sectores del nacionalismo revolucionario interpretarían su regreso al poder como una oportunidad para retornar a lo que ellos llaman “los años dorados” de la política exterior mexicana y procurara tomar distancia de las posturas auspiciadas por Washington. Más en el plano retórico que como una verdadera opción de política, algunos pedían la cancelación de la Iniciativa Mérida a la que se tachaba de entreguista e inconveniente y el replanteamiento completo del esquema de cooperación en seguridad. En ese bullir de ideas, el gobierno de Peña Nieto no fue totalmente indiferente a esa línea de pensamiento y avanzó la posibilidad de negociar sobre nuevas bases el esquema bilateral de combate a las drogas. La idea causó sorpresa incluso en la misma Casa Blanca. Su inquilino antes de viajar a la ciudad de México en mayo del 2013 exteriorizó que no entendía muy bien el nuevo esquema de seguridad al que aspiraba Peña Nieto, pero que en su viaje a la capital azteca pediría a su homólogo mexicano una versión directa de sus postulados en esta materia. Después del periplo mexicano de Obama quedó claro todo y no se alteró ninguno de los supuestos sobre los que operaba el trabajo conjunto de los gobiernos. Ni siquiera se modificó el nombre de la Iniciativa Mérida (como pretendía el gobierno) para dejar asentado que los vecinos consideraban que el paradigma basado en la corresponsabilidad y en el apoyo financiero del contribuyente americano a México era el correcto.

Con la perspectiva que dan estos dos años podemos confirmar que algunas de las presunciones eran exageradas o infundadas, otras eran más precisas y probablemente algunas de ellas necesarias. Dicho esto, veamos la problemática en cada una de sus partes.

Empecemos con la política interna. La forma en que un gobierno concibe la seguridad nacional está relacionada con componentes doctrinarios y elementos contextuales. Consideremos en primera instancia éstos últimos. El ocaso del gobierno de Calderón estuvo marcado por una lacerante crisis de violencia<sup>2</sup> y una intensa po-

<sup>2</sup> En 2010 se registraron 20,680 homicidios, en 2011, 22,852 y en 2012 la cifra ascendía a 21,736. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril de 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

lémica nacional sobre la pertinencia de reformular la estrategia de seguridad adoptada por esa administración. En consecuencia, para el gobierno priísta resultaba prioritario desescalar el tema de los homicidios y buscar un discurso que convenciera a la opinión nacional de que era posible proseguir el combate al crimen organizado y de forma simultánea reducir los niveles de violencia. Igualmente apremiante resultaba mover de la primera línea de las preocupaciones gubernamentales y de la agenda pública de discusión el tema de la seguridad. La tensión política y social generada por la estrategia desplegada por Calderón orillaba al gobierno de Peña Nieto a retomar las opciones nacionales desde un ángulo diferente.

Peña decidió, desde el primer momento, optar por el mayor contraste posible con su predecesor. La forma en que se construía la nueva narrativa gubernamental buscaba limar el relieve de la seguridad y ubicarla en otra jerarquía. Para apoyar este cambio, dos decisiones de gran relevancia enmarcaban el arranque de su administración.

La primera fue extinguir la Secretaría de Seguridad Pública (que había ocupado Genaro García Luna quien mediática y políticamente se convirtió en el ícono de la política de seguridad). La resultante reestructuración gubernamental determinaba transferir las competencias de seguridad (pública y nacional) a la oficina del Secretario de Gobernación. Con el esquema aprobado no solamente se reasignaban funciones burocráticas, se establecía una nueva correlación de fuerzas en el gabinete presidencial.

La estrategia de seguridad (además de las otras funciones previstas en el ordenamiento jurídico) iba ahora a ser dirigida por el responsable de la política interna y no por un funcionario de la rama policíaca. La segunda es que como complemento a esta reasignación de funciones del titular de Gobernación, la relación de las distintas agencias del gobierno con sus contrapartes americanas iba a reconcentrarse y pasar por el sistema de “ventanilla única”. Esta figura, que recuerda más a la simplificación de la tramitología que a una política pública, implicaba en realidad un símbolo político de gran relieve, pues desde el Palacio de Covián se centralizaría la red de contactos con las agencias de seguridad americanas y la implementación de la cooperación prevista en la Iniciativa Mérida. Desde SEGOB se distribuiría a los actores e instituciones correspondientes.

De la reubicación de las funciones sustantivas se derivaban también nuevas atribuciones y una reasignación de énfasis y prioridades. La estructura de la policía federal (PF), las bases de datos y el aparato de información que tenía la SSP pasaron a integrarse en una Comisión Nacional de Seguridad cuyo primer titular fue Manuel Mondragón (quien terminó el encargo con algunas fricciones con el Secretario Miguel Ángel Osorio) y el relevo fue Monte Alejandro Rubido. Quedaba pendiente la creación de una gendarmería, que había sido propuesta por EPN.



Además de resarcir al titular de la política interna de sus antiguas competencias, que fueron recortadas y transferidas a otras dependencias durante el mandato de Vicente Fox, el nuevo gobierno federal elevaba a rango de subsecretaría el programa de prevención del delito. Con ese redimensionamiento del programa, el gobierno planteaba que ese (el de la prevención y no la confrontación o la represión) sería su enfoque prioritario para atender el problema de la delincuencia juvenil y los homicidios dolosos. Para ocupar esa posición fue designado Roberto Campa (excandidato presidencial), quien por cierto ocupó durante el gobierno de Felipe Calderón la titularidad del órgano de coordinación de seguridad pública (Sistema Nacional de Seguridad Pública) y había salido del cargo tras una discrepancia con García Luna. Se acumulaban los contrastes con el gobierno anterior para ofrecer un cambio cromático (y no matices) en la política de seguridad.

Todo el trabajo de re conceptualización y reingeniería institucional se completaba con la auto asumida habilidad de los priístas de saber operar políticamente de manera tersa con los gobiernos locales y garantizar su cooperación con la política definida por el centro. El discurso del nuevo gobierno sugería que una coordinación política apropiada entre diferentes niveles de gobierno (ahora responsabilidad de SEGOB) iba a dar mejores frutos que el modelo anterior, marcado por la desconfianza y el eterno reproche presidencial a la falta de resultados de las entidades federativas. Lo que parecía la formación de un coro bien avenido muy pronto iba a empezar a desafinar, pero no adelantemos las conclusiones.

La clave de bóveda del nuevo entramado de seguridad, es decir, el elemento que cohesionaría toda la estrategia, sería un sistema de inteligencia eficaz y preventivo. El supuesto evidente es que no se puede librar una cruzada en contra de organizaciones criminales sin el soporte de un flujo de información elevada al grado de certeza, contextualizada y proyectada que permita, en el plano estratégico, tomar las mejores decisiones y en el plano operativo y táctico, desarrollar de manera eficiente el trabajo policiaco. El reto era construir un sistema integrado y cooperativo que sincronizara las capacidades del CISEN con la plataforma México, las secciones segundas de las fuerzas armadas y la inteligencia policiaca.

Una cosa es proclamar y otra muy diferente conseguirlo. La transformación de un servicio de inteligencia no es solamente un asunto de voluntad política. Es, por el contrario, un largo proceso de inducción, formación, actualización, selección y control de un aparato profesional al que por diseño institucional se debe apartar de las tentaciones políticas. Politizar un servicio es deformar su cometido y alejarlo de los objetivos nacionales permanentes y ponerlo a gravitar en la lógica del cálculo político electoral. Grave riesgo.

Como puede apreciarse, la apuesta reconfiguradora completa era alta y en muchos sentidos era un retorno a los orígenes. El país regresaba al esquema tradicional de los gobiernos emanados del tricolor (después de la fase dominada por los militares) en los que el jefe del gabinete era un secretario de gobernación muy poderoso. En algunos casos ese secretario estaba impedido por las leyes de la época relativas al origen de los padres, pero en el caso de Osorio Chong recupera las funciones tradicionales y llega al cargo sin impedimentos constitucionales para ser presidenciable y sin contrapesos en el gabinete para combinar (si fuese su voluntad) los temas políticos (incluidas sus aspiraciones) con las prioridades de seguridad. Por añadidura la conducción de las tareas de inteligencia le fue encomendada a un hombre muy cercano (Eugenio Imaz Gispert) al secretario Osorio Chong.

Además de la reconfiguración institucional para atender la seguridad, el gobierno decidió replantear su concepción teórica política sobre lo que implicaba la seguridad de la nación. El ejercicio tenía sus riesgos pero también ofrecía una salida a la trampa securitaria en la que había caído Calderón. La apuesta fue abandonar una perspectiva restringida del concepto y decantarse por un enfoque abiertamente multidimensional.

En efecto, la concepción de seguridad nacional del gobierno peñista se puede encontrar en el plano narrativo formal en dos documentos programáticos. Uno es el capítulo correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018) y el segundo (más completo y sistemático) el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (PSN 2014-2018). Consideremos primero el PND. En ese documento el ejecutivo apuesta por tomar distancia de la SN identificada con el combate a las organizaciones criminales, que caracterizó las prioridades políticas, discursivas y presupuestales del gobierno Calderón. Peña Nieto hace un primer deslinde conceptual al ampliar el concepto de SN y ubicarlo en la multidimensionalidad y lo formula de la siguiente manera:

“Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la

comunicación. De este modo, la SN adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional” (PND 2013-2018).

El concepto multidimensional de la SN, además de su contenido específico, cumplía con el propósito político de separar el campo semántico y de acción gubernamental de la seguridad pública de aquel mucho más amplio y complejo de la seguridad nacional. El deslinde conceptual establecido en el PND y desarrollado en el PSN es políticamente lógico, pero no es inocuo para el gobierno que procede a hacerlo.

Proclamar que un titular del ejecutivo no ubica en la primera línea de sus preocupaciones la violencia y la inseguridad es una opción inicial, pero los temas que se incluyen en la agenda de atención del gobierno suelen ser dictados por los desafíos que la propia realidad nacional plantea y la capacidad del gobierno para lidiar con ellos, no por una decisión unilateral.

En efecto, el enfoque poliédrico da espacio y oxigena el concepto abriéndolo a otras lecturas y ópticas que oscilan del desarrollo económico y social hasta lo ambiental.

Estas modificaciones discursivas fueron muy apreciadas por organizaciones de la sociedad civil y por un sector de la comunidad académica que había criticado de manera sistemática el enfoque calderonista. Por añadidura la concepción multidimensional favorece que la prioridad que se deriva de etiquetar una materia del ejercicio gubernamental como de “seguridad nacional” no sea monopolio de una dependencia (o un gabinete) y todas las demás se sientan más cómodas con la definición amplia. ¡Todos custodiamos la seguridad nacional!

El PSN presenta una lectura muy precisa del plano interno que es habitualmente el más desafiante para México y lo completa con una ponderación de los riesgos globales ineludibles. Hace un análisis (en mi opinión correcto) de la inserción de México al mundo como una potencia media que aspira a ser un actor con responsabilidad global. Un país que tiene una enorme distancia entre algunos indicadores de desempeño, algunos muy apreciados, como su estabilidad macroeconómica y su balanza comercial y otras muy negativas como la muy deteriorada reputación nacional en materia de integridad e imperio de la ley. El PSN resuelve bien el tema de las pertenencias múltiples que tiene nuestro país, pero no anticipa los problemas que podrían derivarse de una relación con tensiones potenciales como la establecida con China. Tampoco anticipa una de las decisiones más relevantes que el gobierno de Peña ha adoptado en el plano global y es la integración de militares mexicanos a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que despliega la ONU, tema que retomaremos más adelante.

El PSN esboza los principales riesgos y amenazas que de forma esquemática son:

- Desastres y pandemias
- Delincuencia transnacional
- Ciberseguridad
- Fronteras y flujos migratorios no regulados
- Terrorismo
- Armas de destrucción masiva

Decíamos que la propuesta de una lectura multidimensional de la SN puede ser funcional para un gobierno que arranca sus funciones en un contexto de enorme repudio al paradigma de la seguridad restringida. No obstante, esa ventaja deja de ser operante si no se produce un cambio radical de la situación de partida en un tiempo breve.

Satisfacer a una opinión pública (y publicada) que estaba cansada de la violencia y ofrecerle una aproximación más tranquilizadora, no implica que el paisaje estratégico cambie *ipso facto*, como tampoco implica que el gobierno mejore radicalmente sus capacidades presupuestales y humanas para enfrentar el desafío de la criminalidad y de forma simultánea consiga atender de modo razonable las nuevas tareas apremiantes que se añadan al nuevo paradigma de seguridad nacional.

La consideración inmediata que se deriva de la apertura del concepto de SN es que siempre tiene efectos no deseados o contraindicaciones e incluso riesgos para la estabilidad del propio gobierno. Veamos, para ejemplificar, solamente un par de ellos.

El primero y más grave es que una vez pasada la euforia inicial, si los factores adversos siguen sin desaparecer (por ejemplo, el poder de las organizaciones criminales se conserva) y presionan con un acto sanguinario e impactante a un gobierno que carece de las capacidades institucionales para contenerlo, el “estado de gracia” se transforma en una feroz censura. La opinión pública cambia con facilidad y es probable que se acuse al gobierno (al que antes se aplaudía por dejar de ser monotemático) de distraerse de los temas fundamentales de la seguridad nacional. Cuando la población percibe un

grave riesgo a la seguridad nacional la factura la pagará siempre el gobierno en turno. Algo de esto ocurrió con la crisis abierta por el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, en la que el gobierno ha demostrado pocas capacidades para resolverla y poca sensibilidad para atenderla.

El segundo efecto no deseado es que securitizar temas como los económicos y los sanitarios no tiene un efecto neutro en el ejercicio de gobierno. Proclamar que algo se eleva a rango de SN no es (o no debe ser) un ejercicio trivial. Determinar que un asunto se incluye en la agenda de SN supone idealmente que no hay esfuerzo que el poder nacional no deba hacer para cumplir con esos objetivos permanentes y está claro que no se puede estirar el presupuesto para atender todas las prioridades. Esta nueva jerarquización temática tiene implicaciones de primer orden en por lo menos cuatro ámbitos:

- Abrir expectativas amplias que diluyan el cumplimiento de todos los objetivos.
- Presiones presupuestales derivadas de la presión que se ejerce para atender los problemas.
- Centralización en el nivel federal de la responsabilidad y el consiguiente desplazamiento de los niveles locales.
- Incremento de los secretos oficiales (opacidad).

Resulta claro que la modificación conceptual no es solamente un problema nominal, es una transformación muy relevante con serias implicaciones prácticas para otros programas sectoriales del propio gobierno (desde vivienda hasta ecología) y las consecuencias presupuestales que de ella se derivan. El PSN propone una serie de indicadores para medir el desempeño gubernamental e incrementar la rendición de cuentas que deberán ser evaluados al final de la administración. La utilidad de los indicadores suele ser limitada en estos casos (aunque no es menor) en la medida en que la evaluación de una política de seguridad nacional depende más de percepciones, de un juicio popular, que de una comprobación lineal y aritmética, pero, aun así, considero que es un paso en el sentido correcto.

La parte más sugerente del documento programático es el desarrollo del llamado “Modelo de la Seguridad Nacional” (MSN) que contempla tres grandes capítulos:

- Consolidación del sistema

- Sistema Nacional de Inteligencia
- Cultura de la SN

La consolidación del sistema de seguridad parte del esquema re centralizador en la SEGOB de las funciones de seguridad que ya apuntábamos en las primeras páginas. Otros elementos complementarios que recuperamos de forma esquemática son:

- Ventanilla única para tratar con las dependencias de los Estados Unidos.
- Mejorar la coordinación con las Entidades Federativas.
- Cohesionar el mando y el proceder de las Fuerzas Armadas.
- Ubicar el control del Congreso en su justa dimensión.

El sistema, como es natural, está todavía en fase de consolidación. Los procesos de cambio institucional nunca dan resultados concluyentes en el corto plazo. Todo balance es, en este sentido, preliminar. Empecemos por SEGOB.

El nuevo diseño institucional de Gobernación ha tenido algunas modificaciones y retoques al proyecto inicial, como la creación de una coordinación nacional para atender el delito de secuestro como un órgano desconcentrado. El titular es Renato Sales Heredia y entre sus principales tareas está la coordinación con las entidades federativas a efecto de hacer funcionales sus Unidades Antisecuestros, que en muchos casos han naufragado por la falta de liderazgo y eficiencia de los procuradores estatales. Otra labor importante ha sido la homologación de las estadísticas disponibles sobre ese ilícito. Las cifras oficiales fueron puestas en entredicho por una organización muy influyente, dirigida por la activista Isabel Miranda de Wallace (Asociación Alto al Secuestro). Tras una serie de polémicas públicas, se logró, en febrero del 2015, presentar un informe avalado por la autoridad y por esa organización en el que se contabilizaban las cifras a nivel de los estados y se sumaban las investigaciones abiertas por la autoridad federal.

Otra variación importante respecto al diseño original fue la salida del general Óscar Naranjo, un distinguido policía colombiano, del equipo de asesores del Presidente. Aunque nunca se delineó con precisión cuáles eran las atribuciones del conocido personaje, su fichaje se interpretó como un mecanismo de “legitimidad prestada” para dar credibilidad interna y externa a la estrategia de seguridad del gobierno. Naranjo gravitó en los círculos de opinión y consiguió

que algunas de sus recomendaciones fuesen adoptadas por las agencias de seguridad, la más trascendente es la relativa a la comunicación social.

La comunicación social del gobierno de Calderón en materia de seguridad es probablemente uno de los fracasos más sonoros que un gobierno haya tenido. El desastre no admitía paliativos ni matices. El gobierno había quedado atrapado en su propia palabrería bélica y la “guerra” se convirtió a la postre en su Waterloo. Además, en su desesperado intento por salir del pantano narrativo en el que retozaba, se presentaban con pasmosa frecuencia conferencias de prensa en las que se mostraba a los medios (conculcando en los hechos la mentada presunción de inocencia) a un “peligroso delincuente” o a una “célula particularmente violenta de cierta organización criminal”.

Además de la presentación física de los presuntos implicados, se mostraban arsenales, montañas de dinero y esporádicamente algún objeto siniestro. La recomendación de Naranjo a Peña Nieto fue cambiar radicalmente la línea argumental del gobierno en lo tocante a la seguridad y en particular a la detención de criminales de cierto peso. La tesis de Naranjo era que no se podía presentar (sin perder credibilidad) dos veces a la semana a un banda de delincuentes de poca monta y presentarlos como los acerbos enemigos del estado. El gobierno de Peña, siguiendo esta línea, ha optado por un estilo más sobrio y preciso, incluso impersonal. En los mensajes se enfatiza menos en la parte espectacular de las detenciones y se refuerza la idea del trabajo de inteligencia y coordinación como elementos *sine qua non* para obtener resultados.

El cambio en la forma de comunicar le ha restado una enorme presión al gobierno de Peña. El titular de SEGOB mantiene un discreto pero constante liderazgo (no es muy visible en las conferencias de prensa) y asegura que las rivalidades entre agencias y personajes se mantenga en un perfil manejable. Las figuras más visibles en los anuncios gubernamentales son Alejandro Rubido y Tomas Zerón y en ambos casos los funcionarios inciden más en los detalles técnicos que en tratar de involucrar políticamente al Presidente en los anuncios. Peña, de hecho, no suele hablar de seguridad en sus discursos. Tampoco ha caído en la tentación de “colgarse medallas” y la comunicación del jefe del Estado se ha limitado a dar un reconocimiento a las fuerzas de seguridad cuando ha sido un caso de gran relieve como la detención del Chapo Guzmán.

Otro elemento reconocible del nuevo MSN es la gran sintonía que en público y en privado manifiestan los titulares de SEDENA Y SEMAR. Las competencias y rivalidades entre las dependencias se habían acelerado por dos razones fundamentales.

La primera es un esquema de competencia ideado en el gobierno anterior. El procedimiento era que cada dependencia del gabinete de seguridad tenía en-

comendada la persecución de una organización criminal, lo que fomentaba una suerte de torneo de cacería en la que el ganador presentaba más o las mejores piezas y éstas eran exhibidas como trofeos. El caso más comentado fue el abatimiento de Arturo Beltrán Leyva en Morelos por parte de elementos de la SEMAR. El segundo era el elemento incentivador o inhibidor de los Estados Unidos. Sabemos, por la involuntaria desclasificación de documentos de la Embajada de ese país, producto de wikileaks, que el juicio del embajador Carlos Pascual sobre el ejército y la marina era muy desigual y esto introducía una diferenciación indeseable en el proceder de las Fuerzas Armadas.

Una de las más controvertidas propuestas de campaña de EPN fue la creación de un nuevo cuerpo que difusamente se identificaba como una gendarmería. No había claridad ni sobre sus alcances ni tampoco sobre su encuadramiento institucional.

Finalmente se optó por una compactación del proyecto original y la gendarmería fue presentada (no como un nuevo cuerpo de seguridad) como una división de la policía federal (PF). Con esta decisión el Ejecutivo se inclinaba por una solución pragmática para cerrar un tema abierto por él mismo. La decisión de integrar a la PF a los gendarmes resolvió tres puntos. El primero es que el presidente podrá decir que cumplió su promesa de campaña sin incurrir en modificaciones revolucionarias. El segundo es que al iniciar sus actividades como una división más de la policía, la gendarmería precisó de una discusión legislativa, como lo habían planteado con acierto algunas organizaciones de la sociedad civil cuando se esperaba que fuese un cuerpo yuxtapuesto o sustituto de la PF. Al ser una parte orgánica de la policía federal, puede presentarse como un desarrollo interno y no abrir un debate legislativo en un tema espinoso. El tercero es que los 5 mil gendarmes no son militares ni marinos. El gobierno puede sentirse más confiado en su despliegue ya que al ser un neonato puede configurar su cultura institucional y su doctrina sobre bases nuevas y esperar que los gendarmes vayan poco a poco ganando la confianza de la gente.

El dilema de crear un nuevo cuerpo es una disyuntiva que el propio Presidente se auto infligió al proponer la creación de un cuerpo de gendarmes, con contornos indefinidos, en los momentos en los cuales no estaba del todo claro que la PF sobreviviría el cambio de sexenio y la extinción de la SSP. EPN y sus asesores lanzaron la carta de la Gendarmería como una eventual solución de recambio en caso de que la PF no pudiese ser rescatada, particularmente después de los escándalos del Aeropuerto capitalino y el bochornoso episodio de Tres Marías.

Finalmente, a juzgar por la línea de actuación, el gobierno actual encontró que la PF era rescatable y transitar el camino de crear un nuevo cuerpo era largo y plagado de incertidumbre. Institucionalmente me parece que siguió el



camino correcto al no querer descubrir el hilo negro. Al Estado mexicano le ha costado sangre, sudor y lágrimas dotarse de instituciones funcionales y razonablemente confiables en el terreno de la seguridad, así es que desprenderse de lo construido implicaba un costo fuerte para quien ya había desmontado una Secretaría completa.

La Gendarmería puede ser un embrión que permita crecer hasta 20 mil elementos a finales de la administración y ser así la aportación institucional más relevante en terreno policial del sexenio que corre. Si el cuerpo cuaja, como espera la autoridad, en el mediano plazo (¿2016?) podría reemplazar las funciones supletorias que en materia de seguridad pública hoy todavía desempeñan las fuerzas armadas, con un enorme desgaste interno y externo.

Estamos, en consecuencia, ante una solución en los márgenes, pero con un potencial interesante. No hay ninguna razón para dar una lectura triunfalista a la creación de la nueva división, pues no viene a cambiar de forma apreciable la ecuación de seguridad. Tampoco hay razón para que se eleven las expectativas por parte de la opinión pública, pues se trata solamente de una nueva división de la PF. Pero si el cuerpo evoluciona favorablemente puede desarrollar una imagen positiva en las zonas donde se desplegaran (por ejemplo forjándose la imagen de incorruptibles) creando así una isla de confianza para los ciudadanos.

Ligado al despliegue de las fuerzas armadas está el siempre espinoso tema de los derechos humanos. Para el gobierno de Peña el expediente no era sencillo ya que como gobernador fue acusado, por varias organizaciones sociales, de hacer un uso desproporcionado de la fuerza para reprimir el movimiento de Atenco. Además, el historial del PRI en materia de promoción y respeto a los derechos humanos no era alentador. El discurso gubernamental canalizado a través de una subsecretaría (también ubicada en SEGOB) intentó retomar, sin mucha fortuna, la causa de las víctimas y reconstruir la base de datos de los desaparecidos. Si bien es cierto que el grado de animosidad que las organizaciones que representaban víctimas mostraron con el gobierno de Calderón se redujo de manera apreciable, la ruta conciliadora con la que arranca la administración va a desviarse por dos episodios de grandes proporciones y no ha vuelto al cauce original.

El primero es el episodio de Tlatlaya. El caso es demoledor por partida doble. En primera instancia por la gravedad de los hechos. En una bodega ubicada en ese municipio del Estado de México murieron 22 personas. A la gravedad de los hechos se suma un segundo elemento que es revelado varios meses después por una investigación periodística de Pablo Ferri publicada en la revista *Esquire* (Revista *Esquire* 19 de mayo de 2014). La versión oficial emitida el 30 de junio del 2014 establecía que el grupo de delincuentes atacó a los militares que patrullaban la zona y eso desató un enfrentamiento. Los militares habían conseguido

abatir a todos los hostiles. La versión de una testigo presencial contradujo el corazón de la versión gubernamental. Sin entrar en detalles, en el enfrentamiento habría muerto solamente una persona y los demás se rindieron. Los soldados los interrogaron y luego los mataron. El que militares ultimaran a un grupo de personas que ya habían sido sometidas generó una fractura en la confianza pública.

El segundo modo menos relevante fue originado por la polémica en la que el gobierno mexicano se enzarzó con el relator de la ONU para la tortura, tema que retomaremos más adelante con detalle. El gobierno de EPN caía en la trampa de la pérdida de credibilidad, que es ahora su principal debilidad.

El principal éxito que puede invocar el gobierno de Peña es la tendencia decreciente de los homicidios dolosos. En 2010 se había llegado a la cifra de 22,852 y en 2012 la cifra era 18,331 para bajar en 2014 a 15,653, es decir, una reducción apreciable (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Si bien es innegable este avance, el punto más delicado de la consolidación del modelo es el referente a la integración de los gobiernos locales al esfuerzo de proveer seguridad a la población. Las percepciones siguen siendo malas. En la última encuesta sobre percepción de la inseguridad (Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)) el 68% de los encuestados se sentía inseguro en el lugar en el que vive. No nos detendremos en los detalles porque no es el objetivo de este trabajo, pero está claro que la contención del fenómeno delictual por parte de los gobiernos locales es cercana al cero. Las cifras de otra encuesta del INEGI (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2014) nos dejan ver que poco más de un tercio de los hogares de nuestro país (es decir, cerca de 11 millones) ha tenido al menos una víctima de la delincuencia. En el año 2013, se cometieron más de 33 millones de delitos. Y para documentar el optimismo: en 31 millones de casos no se inició averiguación previa. La confianza en la autoridad ministerial es muy baja. El costo estimado de la inseguridad asciende a 1.27% del PIB.

Analizando el conjunto de indicadores que contiene la encuesta, francamente no se podría imaginar paisaje más desolador. La tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes subió 3.2% en promedio respecto a la última medición. Pero más allá de la media nacional, que es alta, la tasa nos permite comparar lo que ocurre en cada una de las entidades federativas. El paisaje es variopinto. Hay excepciones que comprueban que si el gobierno local hace algo, se pueden conseguir resultados. El caso de Chihuahua, Morelos y Nuevo León así lo sugiere. También puede hacer variar a la baja el número de delitos una masiva intervención federal, como parece ser el caso de Michoacán y Tamaulipas. Pero en esta versión de la ENVIPE hay otras entidades tradicionalmente fuera del mapa

del delito (como Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas) que presentan incrementos inquietantes, muy por encima del promedio nacional. Otras que están altamente urbanizadas y pobladas (como el DF y Jalisco) se encuentran ligeramente por encima del promedio nacional, lo cual es desolador, pues son entidades dotadas de muchas capacidades y a pesar de ello los números son malos. En la parte más baja aparecen el Estado de México que sube 5 veces por encima de la media nacional (16.4%) y Coahuila (23%). Ambas entidades, de gran sensibilidad, presentan un fatídico balance.

Con los datos que arroja la ENVIPE no se puede sostener la tesis de que el fenómeno de la inseguridad está circunscrito regionalmente. Más bien al contrario: las regiones sanas son la excepción. Tampoco se puede seguir explicando el deterioro general de la seguridad en el país por el tráfico de drogas. En México se roba a mansalva (más de 12 millones de eventos) y el número de extorsiones (cerca de 10 millones) ridiculiza a una autoridad que es incapaz de controlar sus propias prisiones (de donde salen la mayoría de esas llamadas) o de llevar un registro telefónico funcional. Cerca de 5 millones de robos (totales y parciales) de auto incriminan a autoridades incapaces de llevar un registro operativo de vehículos o de controlar los mercados ilegales.

El veredicto es claro. Los pretextos van agotándose y las responsabilidades son indelegables. Las omisiones en temas centrales como la dignificación de los policías dejan ver una inquietante desidia institucional. Un botón de muestra: los sueldos. La mayor parte de las corporaciones policiacas municipales, según un informe del Sistema de Seguridad Pública (Sistema de Seguridad Pública 2015), cobra una cantidad que está por debajo de la línea del bienestar mínimo que calcula CONEVAL. En muchos casos, el sueldo de los policías apenas cubre la canasta alimentaria. Tal vez, un primer acto de justicia y de construcción institucional es que todos los policías del país estén salarialmente por encima de la línea que permite tener una vida digna.

Es preciso señalar que este estado de cosas no es totalmente novedoso. En años anteriores el comportamiento de los gobiernos locales era de relativa pasividad y en la sumatoria de los delitos cometidos en el país más del 90% era responsabilidad de la autoridad local. La falta de capacidades (ni siquiera se contaba con un registro confiable de personas desaparecidas) ponía a los gobiernos locales ante la disyuntiva de pedir apoyo a la Federación para enfrentar la acuciante problemática, o plegarse a la hegemonía criminal. Entre 2006 y 2012 operó un mecanismo combinado de una autoridad federal que asumía el combate a la delincuencia como su prioridad y una maniobra de elusión de responsabilidades por parte de los gobiernos locales. De esta forma, el gobierno federal asumía la conducción de la política de seguridad en las entidades golpeadas por

ese flagelo y las entidades aceptaban jugar un papel secundario y de acompañamiento. Es probable que la apuesta de Calderón haya sido que un resultado positivo de ese despliegue de fuerzas federales se traduciría en un jugoso capital político. Pero más allá del cálculo inicial, los resultados de los operativos arrojaban números contradictorios y la responsabilidad se proyectaba directamente a los Pinos. Los índices de homicidio, lejos de remitir, repuntaban y el clima de inseguridad ensombrecido por delitos patrimoniales se deterioraba con rapidez.<sup>3</sup>

La distribución de culpas empezó a funcionar con mayor velocidad. Los gobiernos estatales, como el de Rodrigo Medina en Nuevo León, empezaron a experimentar una presión social fuerte y el gobierno federal se mostraba menos cauto a la hora de establecer responsabilidades de los gobernadores como Leonel Godoy de Michoacán o de algún presidente municipal, como fue el de Acaapulco, Manuel Añorve.

Con estos elementos contextuales, la tesis central del gobierno de EPN, quien como es sabido había sido gobernador, era que un trabajo político concertado con los ejecutivos locales podría favorecer un esquema de cooperación virtuoso. Propuso un esquema de regionalización que favorecería la interacción entre niveles de gobierno y eso arrojaría, en el mediano plazo, resultados tangibles para el ciudadano. La tesis era congruente y sólida en el papel. Se reforzaba, con la reconcentración del poder presidencial y la consecuente subordinación tácita de los gobernadores priístas a su jefe político, la idea de vertebrar políticamente la Federación y a partir de esa nueva situación, era verosímil suponer que la maquinaria operaría de otra manera.

Pero la realidad es que a las entidades federativas y *a fortiori* a los municipios le ha resultado más fácil hacer caravanas al Presidente que desarrollar capacidades institucionales para lidiar con la problemática. La coordinación ha sido tersa en lo político pero no ha funcionado como se esperaba. La crisis desatada en Michoacán por la vinculación con el crimen organizado de la familia del gobernador constitucional (Fausto Vallejo) y la consignación de Jesús Reyna (ex secretario y gobernador interino) impulsó al gobierno a improvisar la figura de un comisionado (adscrito a SEGOB) para intervenir el estado. Alfredo Castillo fue designado para ocupar esa posición en enero del 2014 y su mandato duró un año. La intervención federal consiguió quitar el poder institucional a los aliados del crimen organizado que habían ganado (con las siglas del PRI) las elecciones del 2011 y contener el avance de los movimientos de autodefensa que habían proliferado, ante la incapacidad del gobierno de Vallejo de imponer orden.

<sup>3</sup> Por citar algunos datos en 2010 se reportaban 171,173 robos de vehículo sin violencia y 61,344 con violencia (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Ahora sabemos que además de impericia, ese gobierno tenía una relación funcional con el jefe de una poderosa estructura criminal apodado “La Tuta”. El balance de la gestión de Castillo es polémico, pero de lo que no hay duda es que el supuesto básico para que opere la coordinación (y es que haya dos partes que comparten objetivos) no se dio en Michoacán hasta su llegada.

Si las debilidades y complicidades del gobierno michoacano mostraron que la voluntad política y el ánimo cooperativo eran necesarias, pero no suficientes para enfrentar el problema sin antes romper el nexo que une la política con las estructuras criminales, la matanza de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa demostró que el gobierno de Iguala no solamente tenía vínculos, estaba totalmente capturado por una organización criminal. La idea de certificar policías, como una garantía total para el buen funcionamiento de los cuerpos policiacos, quedaba superada por la realidad, pues buena parte de los policías que participaron en la masacre estaban certificados. El gobierno de Guerrero, incapaz de controlar la crisis, proclamaba que había advertido en repetidas ocasiones a la PGR de esa situación. La abominable situación de esas dos entidades dejaba al descubierto una lacerante realidad. La coordinación entre niveles de gobierno no pasaba de ser un discurso político.

La inicial cortesía política con los gobernadores daba paso ahora a una creciente responsabilidad de la Presidencia, no solamente por el nombramiento de Castillo, sino porque el desplome de la autoridad en Guerrero puso a la Federación en la primera línea de fuego. A diferencia de su predecesor que buscó esa centralidad en el despliegue de la estrategia de seguridad, EPN había eludido esa función, pero con el tiempo Michoacán y Guerrero caían en la órbita presidencial provocando un desgaste político muy marcado.

La tensión entre niveles de gobierno empezaba a advertirse. En la reunión de diciembre del 2014 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el tema central era valorar el conjunto de propuestas que el Presidente había anunciado para salir al paso de la crisis provocada en Iguala. No nos detendremos en el multicitado decálogo, pero sí en la propuesta de un convenio marco que permitiría homologar en todo el país el mando único estatal y la operatividad de un número unificado de emergencias. Los reflectores se redirigían a los gobernadores y el Presidente lo hacía notar con claridad al hablar del impacto que los hechos de Iguala habían tenido en las instituciones:

“Debe ser un espacio de reflexión propia para un servidor y para quienes son gobernadores... jefe de gobierno, para quienes tienen responsabilidad en el área de seguridad... para que asumamos nuestra corresponsabilidad. Que nadie escape, que nadie suponga... que vendrá otra instancia... las fuerzas armadas... la policía

federal para relevarnos de la tarea que es propia... de los estados" (Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2014).

Un par de meses después de este señalamiento directo, el Presidente acudió a una reunión de la CONAGO y retomaba el tema aprovechando que el Gobernador Graco Ramírez, de Morelos, expusiera el posicionamiento de todos los integrantes de esa Conferencia sobre la vigencia del estado de derecho en Guerrero y al secundar la moción, EPN lanzaba el discurso más directo de su administración:

"Desde el Gobierno de la República hemos trabajado, precisamente, para imprimirle vigencia plena al Estado de Derecho.... Aquí vale la pena decir que para cumplir con este objetivo... en todo el territorio nacional, es fundamental que todos los órdenes de Gobierno trabajemos de forma conjunta y que jalemos parejo. No cabe hacer excepciones, no cabe nadar de muertito, evadir la responsabilidad y dejar que sea el Gobierno de la República el único que afronte su responsabilidad. Aquí es importante que trabajemos de manera coordinada, responsable, comprometida, para que todos, al unísono y en un solo frente, hagamos valer y hacer respetar la ley" (Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores, 2015).

La debilidad de las instituciones es el problema más grave que tiene el país para preservar su SN y es por lo tanto el tema más relevante de la agenda. A pesar del cambio de enfoque queda como tema prioritario desarrollar un estado con brazos e instituciones eficientes, por lo menos en las áreas de aduanas, migración y policía para atender los problemas de la gente y ganar así legitimidad y confianza.

Dejemos en este punto el balance sobre la puesta en operación del MSN y abordemos el segundo elemento que es el funcionamiento de un sistema de inteligencia que permita tomar las decisiones apropiadas para conseguir los objetivos del gobierno. La inteligencia es clave para una democracia porque la seguridad nacional requiere de información procesada y oportuna para superar los obstáculos, neutralizar actores disruptivos que puedan o quieran alterar el orden constitucional. El problema es cómo establecer límites para que los servicios de inteligencia no se conviertan en una amenaza para la sociedad abierta.

Si en el siglo pasado (incluso en la primera década del XXI) el foco de atención se centró en reglamentar las intervenciones telefónicas, de manera que ese tipo de espionaje estuviese bajo el control de un juez y se usara solamente cuando hubiese un temor fundado de que la SN corría peligro, con las capacidades tecnológicas que hoy ofrece la tecnología móvil y el tráfico de la información por internet, los servicios de inteligencia tienen una posibilidad ilimitada para reu-

nir información. Nunca en la historia había sido tan fácil duplicar una tarjeta SIM o intervenir computadoras y bases de datos. La forma en que los estados modernos (incluso democracias tan asentadas como los Estados Unidos y Reino Unido) espían masivamente a sus ciudadanos es espeluznante. Las revelaciones de Snowden nos ofrecen una idea clara de las perversiones que acompañan las capacidades tecnológicas y el escándalo GEMALTO en Reino Unido dejó al descubierto cómo una de las prioridades de los servicios es penetrar los códigos de encriptamiento de las tarjetas telefónicas, a fin de poder espiar sin límite a quien ellos decidan. Los controles judiciales parecen rebasados ya que en los hechos no se interviene físicamente una línea (como ocurría con la telefonía tradicional) sino que por inconfesables artes, el gobierno tiene un duplicado de los celulares en los que tenga interés.

La pregunta natural es: ¿quiénes son el objetivo de esas intervenciones? En principio se dirá que aquellos que real o potencialmente signifiquen un riesgo para la seguridad nacional, pero hoy por hoy eso es un secreto de Estado. Es seguro que tarde o temprano esa información saldrá a la luz y en consecuencia espero que la sensibilidad de las autoridades las lleve a establecer límites y evitar que la tentación del espionaje masivo con criterios políticos. Un escándalo en ese ámbito puede acabar por desfondar la credibilidad de esas instituciones fundamentales para la seguridad nacional. En inteligencia hay una conseja muy popular: “si no quieres que algo se sepa no lo hagas”.

Los servicios de inteligencia se mueven siempre en la frontera entre el estado de derecho (las leyes generales de la república) y la razón de estado (sus fines justifican usar medios excepcionales). El dilema es permanente y con mayor frecuencia de lo deseado los servicios caminan por la playa de la excepcionalidad. Ante enemigos tan poderosos, como lo ha demostrado ser el crimen organizado y el terrorismo internacional, las sociedades comprenden y toleran esos excesos que sin embargo se convierten en una constante amenaza a la sociedad abierta y a la esfera privada. México no escapa a ese dilema global.

Además de este riesgo, el caso mexicano presenta particularidades que no pueden soslayarse. Hasta por lo menos 1994 los gobiernos del PRI decidieron borrar la frontera entre la razón de estado y la razón del régimen. La SN (por esa vía impura) se convertía en una coartada para legitimar las acciones excepcionales que el régimen consideraba apropiadas para garantizar su permanencia. La perversión del concepto facultaba al gobierno para espiar opositores, activistas, periodistas e incluso miembros del propio gobierno. Ese sistema se mantuvo vigente hasta la crisis chiapaneca de 1994, cuando Carlos Salinas de Gortari declaró que no tuvo un reporte en forma sobre la existencia del EZLN. Es probable que los servicios de entonces usaran sus capacidades para espiar a Cuauhtémoc

Cárdenas o a Miguel Ángel Granados Chapa y no ponderaran lo que a la postre fue el factor desestabilizador más importante para ese gobierno. Usar apropiadamente las capacidades excepcionales es la mejor forma de preservar el aparato y la credibilidad del MSN.

El retorno del tricolor abría un debate muy amplio sobre las posibilidades de que se restaurara en el país una política de régimen, es decir poner los intereses del partido gobernante en la primera prioridad más que una política de estado en materia de seguridad nacional. Los antecedentes de politización de los servicios de inteligencia y el cálculo político como elemento central de los tomadores de decisión, han sido objeto de múltiples debates en los últimos años.

La tentación de usar políticamente la inteligencia es enorme. Se gobierna mejor con información secreta que sin ella, el riesgo es siempre perder el foco. Todo estado tiene capacidades limitadas para procesar información, tiene habilidades heurísticas igualmente limitadas y por ello la priorización de objetivos es crucial. Las alarmas suenan cuando el tomador de decisiones recibe del servicio de inteligencia un flujo información (limitada por definición) de cosas que no son relevantes para la SN. Una buena pregunta que nos sirve como globo sonda es si el Presidente tenía una idea aproximada de los vínculos de las organizaciones criminales con la clase política en Michoacán y Guerrero antes de que estallaran las crisis que han generado tanta presión a su gobierno. Algún día se sabrá.

Especulaciones y riesgos aparte, lo cierto es que el sistema de información ha sido una pieza clave para desarticular bandas criminales, uno de los capítulos en los que la administración tiene un mejor desempeño. Es de esperarse que la profesionalización y la capacitación de los miembros del servicio tengan la más elevada prioridad, si se entiende a fondo lo que está en juego.

En materia de detenciones de personajes relevantes de las estructuras criminales, el gobierno tiene un abultado expediente que esgrimir a su favor con 93 detenciones o bajas de delincuentes ligados con la jerarquía de las organizaciones (Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar). Entre los nombres más relevantes figuran:

En febrero del 2014 las fuerzas federales se anotaron el éxito más importante al detener al delincuente más perseguido del país Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del Cártel del Pacífico. Un año después de la captura del “Chapo”, las fuerzas federales encabezadas por el nuevo comisionado de seguridad (General Gurrola) detenían en Morelia a Servando Gómez el líder de la estructura criminal que controlaba Michoacán. No se puede regatear que son dos golpes espectaculares y particularmente bien planeados, lo cual demuestra que la inteligencia policiaca (y la colaboración con los Estados Unidos) está operando bien ese pla-



no. Además de esas sonadas detenciones hay otras que vale la pena mencionar de manera sintética.

En Michoacán Nazario Moreno González, alias El Chayo murió en un enfrentamiento con militares en Tumbiscatío en marzo del 2014. Unos meses antes (enero del 2014), fue detenido Dionisio Loya Plancarte en Morelia. En noviembre del 2013 capturaban a Ismael Zambada Imperial, alias “el Mayito Gordo”, hijo del líder del Cártel del Pacífico, Ismael “el Mayo” Zambada. Antes se había golpeado al grupo que controlaba Ciudad Juárez. Entre octubre y septiembre del 2013 caen José Fidel Núñez Meza, alias “El M12”, presunto líder del Cártel del Pacífico en Ciudad y Alberto Carrillo Fuentes, alias “Betty la fea”.

En agosto del 2013 detienen a Mario Armando Ramírez Treviño, alias “el X20” o “el Pelón”, uno de los principales líderes del Cartel del Golfo y en julio de ese mismo año a Miguel Ángel Treviño Morales, alias, El Z40, líder del Cártel de Los Zetas.

A pesar de estos innegables éxitos, el poder de las organizaciones criminales parece reconvertirse a una velocidad vertiginosa. En algunas regiones del país las organizaciones criminales han conseguido control territorial y han expandido su renta criminal. La implantación de esas organizaciones ha ocasionado que en algunos municipios el crimen organizado infiltre el sistema político a través de financiamiento de campañas para asegurarse no sólo la protección policíaca para el desarrollo de sus actividades, sino un control político mucho más amplio. Este es un tema que potencialmente representa un gran riesgo para la gobernabilidad democrática (Curzio, 2013).

De hecho, el fenómeno criminal no sólo amenaza a las fuerzas de seguridad del estado, tiene un impacto directo en el régimen de libertades ciudadanas en por lo menos dos ámbitos cruciales para la reproducción de un sistema democrático. El primero es la restricción a la libertad de expresión que los propios criminales provocan con sus intimidaciones y violencia en franjas importantes del territorio nacional. El segundo es la ausencia de un cabal derecho a la información, producto precisamente de la intimidación de la que es objeto la prensa. En muchas regiones del país los ciudadanos carecen de información veraz sobre lo que ocurre en sus entornos más cercanos y en muchos casos desconocen el nexo entre el mundo criminal y los gobiernos locales.

En los últimos años el fenómeno de la violencia (ligada esencialmente al narcotráfico) se ha convertido en el tema más importante de la agenda de riesgos y por lo tanto la SN se ve fundamentalmente a través de ese prisma. Por consiguiente, otros temas estratégicos han tendido a ser relegados en la tabla de prioridades nacionales, lo cual no significa que hayan sido resueltos, simplemente que el sentido de urgencia que imprime el fenómeno de la violencia y la

inseguridad marca los tiempos del gobierno y las fuerzas políticas. Muchos temas se introducen a la agenda por razones coyunturales (caída de los precios del petróleo) o eventos imprevistos (como la masacre de Iguala) y naturalmente introducen una complejidad que inicialmente el gobierno no pudo haber planeado, pero claramente impactan en el balance.

En el trabajo redactado hace un par de años advertíamos:<sup>4</sup>

El contexto nacional e internacional ha experimentado transformaciones importantes que han modificado las prioridades del país y por lo tanto su agenda de riesgos. En los últimos años las prioridades de la agenda de paz y seguridad se ha desplazado del conflicto Este/Oeste a los temas ligados al terrorismo y el crimen organizado. En el ámbito nacional México evoluciona de un régimen político de partido hegemónico con poca interacción con el sistema internacional e incluso abierta hostilidad al escrutinio de relatores internacionales y observadores electorales a un sistema democrático con una gran apertura al trabajo de relatores internacionales y ONG con lo cual sus debilidades y vulnerabilidades son ampliamente discutidas en la esfera internacional. México es, además, miembro de la OCDE y recientemente suscribió la Alianza de los gobiernos abiertos y por tal razón el viejo recurso de ser “candil de la calle” y evitar el escrutinio externo ha pasado a mejor vida. Cualquier intento por restaurar el aislamiento y la opacidad sobre lo que ocurre en el país está condenado al pasado. La pertenencia de México a esos (y otros espacios) es un compromiso ineludible para cualquier gobierno futuro.”

En lo tocante a esta agenda del escrutinio externo, el gobierno ha tenido una actitud ambivalente. Aunque en la mayor parte de los temas el enfoque aperturista ha sido el dominante, hay capítulos que marcan la excepción. Uno de ellos es el Informe relator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, presentado en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, tras una visita a México del 21 de abril al 2 de mayo de 2014, en el que afirma que la tortura es generalizada en el país.

El informe fue descalificado por el gobierno. Pese a alabar los pasos alentadores que está dando el Estado para modificar las leyes, Méndez denunció el carácter sistemático de la impunidad con que se producen estos atropellos:

“La práctica de la tortura y el maltrato, usado como castigo y como medio de investigación está generalizada. Esta práctica se produce por varios factores. En la ley por una ausencia de definición de tortura. Y en la práctica

<sup>4</sup> Ver nota de pie de página 1.

por la costumbre de detener para investigar en lugar de investigar para detener” (Méndez, 2014).

Tras la intervención del experto, el embajador de México ante el organismo, Jorge Lomónaco, negó rotundamente que la tortura fuera generalizada en el país y apuntó:

“No puedo más que reiterar que no podemos compartir la observación de que la tortura es generalizada en el país, porque no corresponde con la realidad”. De paso pidió que los relatores especiales de Naciones Unidas sustenten sus informes en “la realidad objetiva, incluyendo todos los puntos de vista”.

El tema no quedó en ese nivel, lo retomó el Subsecretario Juan Manuel Gómez Robledo y el mismo Secretario de Relaciones Exteriores tuvo un debate en prensa (El Universal, 2015) con el relator en el que la posición mexicana era precisa en la crítica, pero perdió credibilidad en algunos sectores.

Por otra parte, en marzo del 2015 el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos alertaba sobre la violencia y transgresión de las garantías fundamentales que ocurrían en México. En su informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Zeid Ra’ad Al Hussein, señaló que México “es un ejemplo de la forma en que la violencia criminal sin control puede amenazar los avances democráticos” (ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela).

Zeid apuntó que, al igual que en Centroamérica, en México son inquietantes los vínculos entre el crimen organizado, las fuerzas de seguridad y las autoridades locales y centrales. Remataba su intervención con el caso de la Normal de Ayotzinapa:

“La desaparición de 43 estudiantes en Iguala está lejos de ser un caso aislado, pero desafía a las autoridades a tomar medidas decisivas para poner fin a la impunidad y evitar esos crímenes en el futuro” (ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela).

El tema sigue en debate pero, en principio, México ratificó su compromiso para continuar la cooperación con el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de consolidar los avances e implementar las reformas al marco jurídico que ha adoptado en esta materia en los últimos años. Informó también sobre el estado de la investigación de los hechos de Cocula y destacó la detención de 102 personas, además del inicio de las labo-

res del Grupo de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como resultado del acuerdo de asistencia técnica firmado entre los representantes de las víctimas, la CIDH y el Estado mexicano, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda, investigación y atención a víctimas en torno a ese caso.

El cambio más relevante en el frente externo fue el anuncio presidencial de que México participaría en las Operaciones de Mantenimiento de la paz que auspicia Naciones Unidas. Con esta determinación, el gobierno puede reclamar que su compromiso como actor global responsable ante la comunidad internacional y de conformidad con los principios y valores de la Organización de las Naciones Unidas, no es solamente palabrería. El anuncio se hizo además con gran cautela política al señalar:

“La participación gradual de México en las OMP estará apegada a los principios normativos de la política exterior dispuestos en nuestra Constitución. Este tipo de misiones, aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU contribuyen al objetivo de colaborar a favor del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con el apoyo y la participación conjunta de diversos países” (SRE, 2014).

Algunos meses después de la oficialización se informaba que cuatro oficiales militares mexicanos (dos designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, y dos por la Secretaría de Marina) se incorporarían en sendas operaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Los militares se desplegarán como Oficiales de Estado Mayor en la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) y como observadores en la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

En el caso de la MINUSTAH, un Capitán de Corbeta especialista en comunicaciones y un Mayor de Infantería Diplomado de Estado Mayor se incorporarán en funciones de asesoría y planeamiento de operaciones en el cuartel general de la Misión. En cuanto a la MINURSO, se integrarán un Capitán de Corbeta y un Capitán Primero de Infantería DEM.

La decisión de participar en Haití es tardía pero correcta. México no puede seguir observando a la distancia lo que ocurre en el Caribe y menos ahora que los Estados Unidos tienden a normalizar su relación con Cuba. Para México el Caribe y la región central de América son prioritarias por razones evidentes: están en nuestra zona de responsabilidad, son países de nuestra estirpe y además está en nuestro interés evitar su colapso. En décadas precedentes, México participó de manera activa (y por momentos brillantes) en coadyuvar con la estabilización de la región. Después de años de gobiernos democráticos y reformas constitucionales y económicas de gran calado, los países de Centro América (Guatemala y Hondu-

ras especialmente) se ven muy disminuidos en sus capacidades para contener el crimen organizado. La debilidad estructural de los gobiernos de Centro América plantea un doble desafío para México.

- La crisis de gobernabilidad puede llevar a que alguno de ellos llegue a ser un narco estado.
- Ser un santuario para las organizaciones criminales para abastecerse de armas, protegerse y tener intercambios y contactos con otras organizaciones criminales o también con terroristas.

Y en el caso cubano, si bien México ha tenido un papel poco relevante en el proceso de acercamiento que se cristalizó en la Cumbre de las Américas de Panamá, es evidente que para el gobierno de EPN es fundamental acompañar el proceso político y económico de Cuba.

En el plano global no parece haber demasiadas dudas entre los especialistas y las agencias internacionales sobre la permanencia de lo que ha dado en llamarse la agenda de riesgos globales que básicamente son dos: la estabilidad financiera y el cambio climático. Cada uno de ellos puede descomponerse en un amplio abanico de problemáticas particulares, pero ambos seguirán siendo fuente de inquietud y zozobra en los años por venir. En ambas arenas México tiene un papel importante que seguir cumpliendo.

Otro riesgo que convivirá con nosotros en los próximos años será el terrorismo. La muerte de Osama Bin Laden (mayo del 2011) consiguió reducir la tensión que Al Qaeda provocaba en la agenda de seguridad, pero no por ello se puede decir que el entorno que provocaba la violencia terrorista ha desaparecido. Por el contrario, nuevas organizaciones más radicalizadas y violentas (BO-KO HARAM e ISIS) irrumpen con mayor fuerza. Ciertamente es que no tienen operatividad para amenazar la región de manera directa, pero eso no reduce la alerta terrorista. En consecuencia, no es descabellado suponer que los actores disruptivos no estatales que operan bajo la faceta del terrorismo o del crimen organizado, o un vínculo entre ambos, seguirán presionando la estabilidad de algunos países y en la región de América del Norte tendremos por muchos años todavía la influencia de los dos.

Como vecino de los Estados Unidos, México no puede eludir un compromiso indeclinable con la lucha antiterrorista, pero menos puede desentenderse de la visión norteamericana de combate a las organizaciones criminales.

El aspecto más relevante de nuestra política exterior y de seguridad es la evolución de nuestra relación con la potencia hegemónica con la que compartimos no

solamente una descomunal frontera terrestre, (de la cual, por cierto, se deriva una agenda específica que va desde la seguridad a la sustentabilidad) sino el perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye además de las amenazas externas (cada vez menos probables) por lo menos, la seguridad en las aduanas comunes, la seguridad aeronáutica, la piratería y la propiedad intelectual y la bioseguridad.

No existe ningún diseño realista que pueda considerar que en la ecuación de seguridad en América del Norte, México y los Estados Unidos dejarán de ser aliados estratégicos y compartir una intensa cooperación bilateral. Pueden darse cambios de gobierno en los dos países, como un regreso de la derecha republicana que despliegue una agenda nativista agresiva en contra de los migrantes o el ascenso de la izquierda nacionalista en México, que utilice el antinorteamericano como arma política, pero es altamente improbable que el círculo vital de intereses compartidos se fracture. Razones de tipo económico, político-militares y especialmente demográficas (son varios millones los ciudadanos que tienen la doble nacionalidad) permiten constatar que México y los Estados Unidos tienen un nivel de integración muy elevado al que resulta complicado dar marcha atrás, por tormentosa que pueda ser la relación en un momento determinado.

Es fundamental para la estabilidad de la zona fronteriza que encontremos un modelo de entendimiento diferente con los Estados Unidos que nos asegure una frontera en la que las agendas de prosperidad, sustentabilidad y seguridad sean compatibles y generen oportunidades en vez de conflictos.

Ha resultado muy interesante ver el proceso de adaptación del nuevo gobierno mexicano a la rutina establecida por la administración anterior con el gobierno de Obama. La dispersión de contactos entre agencias y dependencias mexicanas y americanas se convirtió en un espacio fértil para desarrollar redes informales entre funcionarios de los dos países. Como es sabido, un gobierno nunca es un actor unificado que concentre una racionalidad única y centralizadora y que ésta sea compartida por todos sus órganos, agencias y secretarías. En realidad todo gobierno está sujeto a dos grandes lógicas. La primera es la competencia (y a veces franca rivalidad) entre las agencias (en especial las de seguridad) y la segunda las prioridades políticas y personales de los titulares de cada una de las dependencias.

En el plano bilateral puede ocurrir que las relaciones personales entre los funcionarios desarrollen vínculos de confianza con personajes concretos con los que se ha trabajado a lo largo de los años y en consecuencia se han desarrollado los nexos apropiados para que el sistema funcione. Suelen ser redes precarias y discrecionales pero funcionales en coyunturas concretas. Es claro que en las comunidades de inteligencia las relaciones entre los servicios de distintos países se vinculan a lo largo de los años con independencia de los relevos a los que proce-

da cada administración. No siempre ocurre que todos los funcionarios se supediten del todo a la lógica política de gobierno en turno y que ellos tengan su propia dinámica, algo así como: “entre colegas nos entendemos”.

La asimetría entre México y Estados Unidos, en lo tocante al desarrollo institucional del aparato de seguridad, favorece que haya cierto patronazgo de las instituciones norteamericanas sobre sus contrapartes mexicanas. Esto puede resultar muy práctico para la CIA, el FBI o la DEA, pero no ha sido necesariamente lo más conveniente para México pues puede diluirse la línea de mando y las lealtades de los operadores. Ese es el fundamento para instituir la ventanilla única. El que esto ocurra tiene lógica política evidente, pero no significa que automáticamente funcione por tres razones que apunto de manera resumida.

La primera es que la ventanilla receptora sea creíble y confiable para sus contrapartes (cosa que suponemos), pero al mismo tiempo debe ser funcional para distribuir internamente el juego a los distintos integrantes del aparato de seguridad (recordemos el fallido intento centralizador de Adolfo Aguilar en 2001). La información de inteligencia suele ser crítica y en consecuencia debe llegar en tiempo y forma al destinatario (o usuario) de forma que pueda utilizarla oportunamente. De hecho, si la información llega tardíamente deja de ser inteligencia y puede ser periodismo o historia (en la medida en que ayuda a saber) pero no permite al gobierno anticipar su actuación y conjurar así la amenaza o el riesgo de que se trate.

La segunda es que el intercambio de información entre agencias se pueda dificultar por el relevo de cuadros que ocupen las oficinas de enlace más importantes. Si los ocupantes de esos despachos no son identificados como “miembros de la comunidad”, sino como políticos que persiguen agendas diferentes, es muy probable que el flujo de información tienda a ralentizarse.

La tercera es que el aparato de seguridad mexicano compita, como lo ha hecho visiblemente en los últimos años, por obtener un reconocimiento público por su habilidad para relacionarse con los vecinos.

El Secretario de Gobernación puede efectivamente ser la cabeza del gabinete de seguridad, pero puede ocurrir que un subordinado suyo adquiera una relación privilegiada en Washington y esto detone la rivalidad con las fuerzas armadas y se convierta en un problema gerencial y político para el propio Secretario de Gobernación y en última instancia para el Presidente. Hasta ahora las cosas parecen estar bajo control. El Director del CISEN, encabeza el grupo de alto nivel que atiende esa agenda.

En resumen, me parece que la lógica de la ventanilla única tuvo sentido desde el punto de vista político, pero podría complicarse si no se modifica el sistema en su conjunto de tal manera que la información fluya y se garantice la

convivencia armónica entre todos los participantes. Pero más importante aún es que esa ventanilla gane credibilidad y respetabilidad en el gabinete de seguridad mexicano, acreditando día a día que todo lo que hace lo hace por el bien del país y no para perseguir otros propósitos y es que consiga tener la autoridad moral con los vecinos de que todo lo que se tramite en esa oficina llegue a tiempo a quienes tiene que llegar.

Es interés de México que la agenda de seguridad común se sitúe fuera del sensacionalismo periodístico y el oportunismo político. Por su relevancia y complejidad debe situarse en una dimensión que abra las puertas a una corresponsabilidad efectiva de fondo, que pondere el grado de integración que ya existe entre los dos países y la relevancia de ambos en la ecuación de seguridad regional.

Sin ser viejos conocidos y mucho menos amigos, los presidentes Enrique Peña Nieto y Barack Obama tienen ya en su haber encuentros múltiples. Habían tenido ocasión de coincidir en diferentes foros trilaterales y multilaterales, entre ellos, las reuniones de líderes de América del Norte (Toluca 2014) y cumbres del G20. Poco antes de asumir la presidencia de México, Peña visitó a Obama en noviembre del 2012.

En un encuentro cordial y breve presentó su programa de reformas y recibió la protocolaria confirmación de que el vicepresidente Biden vendría a México a la ceremonia de toma de posesión del 1° de diciembre del 2012.

En aquella visita, se consolidó la idea de que para Peña Nieto era muy importante diluir el tema de seguridad e impulsar la idea de una agenda multitemática a fin de dar mayor relieve a otras cuestiones como la integración comercial (habló incluso del TPP, Trans Pacific Partnership). Eso no implicaba que eludiera el tema, que finalmente fue parte importante del comunicado. Tal vez lo más destacable en esa materia fue el anuncio de una nueva estrategia para lidiar con la violencia y el énfasis puesto en la “cooperación con respeto a la soberanía”. Desde entonces empezó a tomar forma la idea de una “ventanilla única” de la que hablábamos antes.

Meses después de ese encuentro, Obama seguía sin entender (o acaso no quería hacerlo) las líneas generales de la nueva estrategia de seguridad, al punto de declarar, en la víspera de su visita a la ciudad de México en mayo del 2013, que quería escuchar de manera directa de Enrique Peña Nieto cuáles eran sus alcances. Obama hizo, en efecto, una muy comentada visita a México. Aprovechó ese viaje para escuchar, de primera mano, los retoques a la estrategia de seguridad que planteaba el gobierno mexicano y de manera concreta, selló el mensaje de que, para su gobierno, el marco de cooperación establecido por la Iniciativa Mérida era el correcto y para evitar confusión o malas interpretaciones, lo mejor era incluso conservar intacto su nombre.



El tema de la seguridad seguía allí, aunque el gobierno mexicano se esforzara (con acierto desde mi perspectiva) por abrir otras avenidas por las que pudiese transitar la relación bilateral. Existía ya un entendimiento básico sobre la gestión de la frontera común (Embajada de México en Estados Unidos) que no era razonable tocar y se impulsaban los temas de prosperidad y competitividad (que durante el sexenio calderonista perdieron perfil), la innovación y la educación. Se creaba una nueva instancia de coordinación conocida por sus siglas como DEAN (Diálogo Económico de Alto Nivel) esquema copresidido por el vicepresidente y el secretario de Hacienda. En el ámbito de la educación, se abrían prometedoras vías para fomentar el entendimiento mutuo con metas ambiciosas para incrementar la presencia de estudiantes mexicanos en las universidades americanas. Además, se creaba un fondo específico para atender el tema llamado FOBESII (Foro Bilateral sobre Educación Superior, Investigación e Innovación).

El balance, a primera vista, era prometedor. Subsistían algunas dudas en seguridad, pero los proyectos nuevos y la promesa de una narrativa menos marcada por la seguridad, abría una perspectiva favorable. La visita de Obama tuvo, además, un gran impacto mediático e incluyó un memorable y esperanzador discurso en el museo de Antropología (Embajada de Estados Unidos en México). Agradeció, en aquella alocución, el decisivo apoyo de la comunidad mexicoamericana para su reelección y la deuda que había contraído. Habló con maestría discursiva sobre los *dreamers* y sobre el futuro que México se estaba labrando.

Lo que parecía una etapa diferente (y más cálida) de las relaciones entre los dos países, después de esa muy comentada visita, generó expectativas favorables para que 2014 (año en que se cumplían los 20 años del NAFTA) fuera el espacio apropiado para profundizar en el proceso de integración y dar algunos pasos audaces que mejoraran la competitividad global de la región. Sin que hubiese un punto de desencuentro preciso, el año transcurrió sin conmemoraciones oficiales. Probablemente la explicación de esta actitud monacal tenga que ver con cálculos políticos de cada uno de los gobiernos, pero lo cierto es que no hubo ánimo celebratorio ni en DC ni tampoco en el DF (mucho menos en Ottawa). El aniversario tuvo como elemento estelar la protocolaria celebración de la Cumbre de Líderes de América del Norte en Toluca (febrero de 2014). Obama, Peña y Harper tocaron en el tema de manera epidérmica.

Muchos observadores de la vida pública notaron esa falta de interés de los gobiernos por aprovechar la efeméride. La comunidad empresarial (e incluso la academia), desplegó más energía en recordar y analizar las implicaciones que el tratado comercial había tenido en los países y de manera

agregada en la región. De mayo del 2013 a los últimos meses del 2014, el ánimo parecía más bien el de dos socios que cooperan de manera correcta, que desahogan su plan de trabajo conjunto sin más. En otras palabras, cada quien cumple con su parte y punto.

Un irritante, un tanto inesperado, fue la crisis de los menores migrantes no acompañados que ocupó buena parte del verano del año pasado. Muchas voces críticas (la del gobernador de Texas por ejemplo) apuntaban a la responsabilidad mexicana de atajar ese problema desde su frontera sur, generando tensiones coyunturales que no iban a llegar demasiado lejos. De hecho, Obama agradeció al gobierno de Peña Nieto en la reunión de enero del 2015, su disposición a cooperar y aligerar este problema.

En septiembre de 2014, Peña Nieto hizo una visita muy completa a Nueva York con motivo de la Asamblea General de la ONU, que parecía reconducir las cosas por un sendero más tranquilo. Recibió premios, habló con inversionistas y estiró, hasta donde políticamente era posible, sus éxitos legislativos plasmados en una impresionante agenda de reformas. Los hechos de Iguala estaban a punto de ocurrir.

En el ambiente flotaba, sin embargo, una inquietud especialmente fuerte al considerar que Obama iba a debilitarse (como ocurrió) con el desfavorable resultado en las elecciones intermedias y se enfilaba a un bienio de creciente fragilidad política y no se había consumado una visita específica del presidente mexicano a DC. Finalmente, al arrancar el año 2015, Peña fue recibido por Obama en la Casa Blanca. No fue una visita de Estado, por lo tanto la agenda fue restringida y consistió en un dialogo privado entre los mandatarios, una conferencia de prensa y un par de actividades paralelas.

A diferencia de otras giras presidenciales a distintas naciones, que han resultado muy exitosas en términos de cobertura mediática, la visita de Enrique Peña Nieto a la Casa Blanca tuvo poca fortuna en prensa y el balance de la opinión publicada resultó desfavorable. Los titulares de los principales diarios de la capital no tenían una noticia que captara la atención. Algunos subrayaban la felicitación de Obama por las reformas, otros hablaban de la seguridad y finalmente lo más destacado fue la mención de Obama al caso de la Normal de Ayotzinapa.

El contenido de la reunión bilateral tenía elementos tradicionales y algunas novedades que vale la pena revisar.

En lo relativo a la agenda de prosperidad, los mandatarios se enfocaron en los puntos centrales (cruces de frontera más eficaces, comercio e inversión) y la línea discursiva mexicana realzaba la voluntad de convertir a la región en la más competitiva del mundo. Buena parte de la argumentación presidencial en un

texto publicado en *The Politico Magazine*<sup>5</sup> se centraba en la interdependencia que existe entre las dos economías y las impresionantes cifras de comercio bilateral. Los datos están allí y son irrefutables, pero cada vez parecen menos eficaces para movilizar un proyecto regional diferente. A la opinión pública de los Estados Unidos no le impresiona demasiado la producción automotriz de México, ni tampoco puede decirse que la exportación de camionetas o de pantallas planas posicione la imagen de México en Estados Unidos, pues buena parte de esos productos no se asocian en el universo de las percepciones con México. Ni el diseño, ni las marcas, ni los colores añaden nada a la “marca México”.

En este sentido NAFTA parece más un esfuerzo paralelo que una voluntad de incentivar la convergencia y el sentido de pertenencia regional.

Obama, por su parte, optó por un discurso más tradicional y se congratuló por las reformas emprendidas por Peña y el potencial que éstas tienen para promover la inversión. Es probable que el tema más sensible de la conversación privada que mantuvieron los dos mandatarios, haya sido el conflicto de intereses del que han sido acusados el presidente y el secretario de Hacienda y particularmente, la preocupación norteamericana por los sectores en los que las empresas chinas pueden invertir en México, específicamente en el sector energético. De forma paralela sesionó el DEAN sin que se reportara ninguna novedad.

El segundo capítulo relevante fue el relativo a la seguridad. El espinoso tema Ayotzinapa fue la primera mención del comunicado de la Casa Blanca y de manera muy clara establecía que mantendría su apoyo para eliminar las causas de la violencia criminal y el poder de las organizaciones delincuenciales, pero en última instancia es responsabilidad de México tomar las decisiones pertinentes para remediar esta situación. Para el gobierno mexicano, la mención a Iguala volvía a poner en el corazón de la conversación bilateral el tema de la seguridad, justamente aquello que intentó cambiar en su visita como presidente electo a Washington, Enrique Peña Nieto.

De manera natural el tema de la frontera ocupó la atención de los mandatarios. Obama agradeció el trabajo del gobierno mexicano para contener la crisis de los migrantes centroamericanos no acompañados que tanta tensión generó en el verano del 2014. Se dejó abierta una posibilidad de cooperar para mejorar la situación de los países del istmo. Cuba también ocupó un breve espacio y México, que no fue un actor relevante en proceso de reapertura de las relaciones diplomáticas, reiteró su voluntad de facilitar (en la medida de sus posibilidades) el proceso.

<sup>5</sup> (Politico Magazine).

Lo más novedoso de la reunión fue precisamente el tema migratorio. La acción ejecutiva de Obama establece claramente un reforzamiento de la frontera. No hay duda de que Washington no cambiará su política de deportaciones para los recién llegados, pero abre una puerta de esperanza a varios millones de compatriotas. El gobierno de México aplaudió la “audaz” iniciativa y dispuso que la red consular apoyara todo el trabajo de difusión y documentación pertinentes para facilitar a los migrantes el trámite. Lamentablemente un juez texano paralizó el proceso. Y ahora de la decisión del Poder Judicial.

En dos años, el gobierno de Peña ha hecho un esfuerzo importante por abrir nuevos canales en la relación bilateral. Su principal éxito se ubica en el capítulo educativo. La combinación de las aspiraciones mexicanas por ampliar el número de estudiantes (el objetivo son 100 mil) con el programa de la administración Obama, 100,000 Strong in the Americas, ha generado ya algunos frutos. Se han firmado 23 acuerdos de cooperación entre universidades de los dos países, se ha puesto en marcha una página web llamada Mobilitas que ayuda, en principio, a estudiantes a buscar oportunidades educativas en los dos países. En 2014 el número de alumnos mexicanos que acudían a diversas universidades norteamericanas ascendía a 27 mil, no es el óptimo pero es un avance considerable.

El tema migratorio y en particular las oportunidades que se abran para los migrantes indocumentados en los Estados Unidos dependerán de la forma en que se resuelva el conflicto político que hay entre el presidente Obama y los republicanos. Para los intereses mexicanos es crucial que la acción ejecutiva de Obama prospere y eventualmente los beneficios de regularización puedan ampliarse a más y más ciudadanos. La crisis del sistema migratorio norteamericano es un asunto pendiente que afecta claramente la relación entre los dos países.

Finalmente queda el tema del estado de derecho y la seguridad. El gobierno mexicano debe redoblar sus esfuerzos para reducir la percepción ampliamente difundida de que la corrupción es una práctica no sólo tolerada sino auspiciada desde los más altos niveles del gobierno. En materia de seguridad, a pesar del intento por reducir su importancia y su impacto en la relación bilateral, está más o menos claro que el tema no saldrá de las prioridades de la agenda en los próximos años.

## Bibliografía

Revista Esquire 19 de mayo de 2014. (s.f.). *FERRI, Pablo: Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México*. Recuperado el 21 de Abril de 2015, de

- <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito>  
Asociación Alto al Secuestro. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>
- Bonner, R. (2010). *The Cartel Crackdown*. *Foreign Affairs May-June*.
- Curzio, L. (2013). *Dangerous liaisons: organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Estados Unidos de América. Brookings Institution: Editado por Kevin Casas-Zamora.
- Curzio, L. (2012). La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos. En A. Oropeza García, *México 2012. La responsabilidad del porvenir*. México: UNAM-IIJ.
- Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores*. (25 de febrero de 2015). Obtenido de <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-48-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>
- El Universal. (28 de marzo de 2015). *Confronta Meade al relator de la ONU*. Recuperado el 21 de abril de 2015, de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/primer-plana/2015/impreso/cancilleria-encara-a-relator-de-la-onu-descalifica-su-trabajo-49037.html>
- Embajada de Estados Unidos en México*. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/news/discurso-y-publicaciones/otros-oficiales/discurso-del-presidente-barack-obama-en-el-museo-nacional-de-etnologia.html>
- Embajada de México en Estados Unidos*. (s.f.). Obtenido de <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2010/454-plan-de-accion>
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). (s.f.). INEGI. Recuperado el 21 de abril de 2015, de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015\\_04.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015_04.pdf)
- Méndez, J. E. (29 de diciembre de 2014). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante*. Recuperado el 21 de abril de 2015, de [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf)
- Mobilitas. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://mobilitasedu.net/ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela>. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de [http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF\\_Oko](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF_Oko)
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública*. (19 de diciembre de 2014). Obtenido de <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-uni>

- dos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-37-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica /
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar.* (s.f.). Recuperado el 24 de abril de 2015, de <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-jura-de-bandera-de-los-cadetes-de-1er-ano-generacion-2014-2019-de-la-heroica-escuela-na/>
- PND 2013-2018 . (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.* Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://pnd.gob.mx/>
- PND 2013-2018. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.* Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://pnd.gob.mx/>
- Politico Magazine.* (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://www.politico.com/magazine/story/2015/01/us-mexico-relationship-enrique-pea-nieto-113980.html#.VLgWeyuG-So>
- PSN 2014-2018 . (s.f.). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.* Recuperado el 21 de Abril de 2015, de <http://cdn.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (s.f.). *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015.* Recuperado el 24 de abril de 2015, de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/H\\_DSECEXTRV.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/H_DSECEXTRV.pdf)
- Sistema de Seguridad Pública 2015. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios\\_de\\_Policias\\_2010\\_y\\_2011\\_210911.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf),
- SRE. (24 de septiembre de 2014). *México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.* Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>

*Arturo Oropeza García\**

---

## **Del Atlántico al Pacífico o la nueva circunstancia del mundo**

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿El retorno a la ruta de la seda? III. Asia y Occidente, o el debate por el desarrollo. IV. La lucha por el nuevo orden global. V. México y su circunstancia. VI. Bibliografía.

### **I. Introducción**

En 1916, después de más de 10 millones de muertos y las atrocidades de una Primera Guerra Mundial que buscaba, entre otros objetivos, las nuevas definiciones hegemónicas del siglo xx, se inició una línea beligerante de solución que sólo se resolvería hasta 1945, casi a mitad del siglo, con el triunfo militar, económico y político de Estados Unidos. En 1815, ante la victoria contundente de Gran Bretaña sobre Francia en la guerra de Waterloo, junto con el impulso de una nueva forma de generar riqueza que era la Revolución Industrial iniciada en 1750, entre otros factores, se decidió el liderazgo inglés del siglo xix.

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Árbitro de Solución de Controversias por parte de Brasil, dentro del mecanismo del Mercosur.

En la segunda década del siglo xx, rebasada ya la línea fatídica de los tres primeros lustros de los dos siglos anteriores, una sociedad global más comunicada y activa, observa preocupada el proceso de construcción de un nuevo orden global que se debate entre la ratificación de lo conocido, a través de un reiterado liderazgo occidental encabezado por Estados Unidos, y la irrupción de lo nuevo, por medio del posicionamiento económico de la realidad actual asiática, significada en las últimas cuatro décadas por el fortalecimiento económico, político y militar de China.

Desde luego son muchas las circunstancias y múltiples los vectores que median en el devenir de la preeminencia de lo geopolítico en estos últimos siglos.

Como ejemplo de lo anterior, el *orden global* del siglo xix se debatió ante un conglomerado social desinformado y desarticulado que apenas llegaba a los mil millones de seres humanos, después de diez mil años de historia moderna. La sociedad del siglo xx, que ya rebasaba los dos mil millones de personas, aunque ya contaba con el telégrafo y el teléfono, así como con una comunicación marítima y terrestre más holgada, en su nuevo entorno de comunicación tecnológica, de ningún modo se compara con la aldea sobrecomunicada del siglo xxi, que suma ya a más de 7,600 millones de personas.

Occidente versus Occidente, por la hegemonía mundial, fue una constante por la lucha de los liderazgos económicos y políticos de los últimos 500 años, después de que la revolución preindustrial (siglo xv) y con ello las nuevas potencias marítimas, desplazaran a los liderazgos asiáticos que habían prevalecido los anteriores 1500 años. Desde los primeros descubrimientos de 1492 (Cristóbal Colón), 1498 (Vasco Da Gama), etc., Occidente, a través de las nuevas hegemonías marítimas como la española, portuguesa, holandesa, inglesa, francesa, etc.; poco a poco fueron substituyendo en lo económico, político y territorial, a las anteriores potencias asiáticas que dominaron el mundo antiguo como India y China principalmente.

A partir de la segunda mitad del segundo milenio, lo occidental se volvió una constante en el mundo económico y político de su época. De igual modo, a través de su movimiento renacentista y de su periodo de ilustración, la cultura occidental fue recreando una cosmogonía que había quedado trunca desde el siglo v d.c., con la caída del imperio romano de Occidente. Posteriormente, con el surgimiento de la Revolución Industrial a mediados del siglo xviii, este dominio occidental del segundo milenio se consolidó, tanto por un desbordado control económico de la época (80% del PIB mundial, Ferguson, 2014), como por una interpretación del mundo y de la vida que a manera de civilización, dio origen y destino durante un periodo aproximado de cinco siglos al mundo global del momento.



De manera importante, esta contienda por los liderazgos, en su última versión del siglo xx, se diferenció de ediciones anteriores por los agregados surgidos de postguerra; por la creación de nuevas instituciones de carácter global como el Banco Mundial (1944), el Fondo Monetario Internacional (1945), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947) y la misma Organización de las Naciones Unidas (1945), las cuales en conjunto generaron una estructura de solución global de los diferentes conflictos surgidos dentro de una comunidad cada vez más interrelacionada en todos sus campos; lo cual ha logrado reducir de manera importante *la solución* armada y violenta de ediciones anteriores.

A la institucionalización anterior se le suman una gama infinita de nuevas formas de convivencia y comunicación que hacen que el término de sociedad global se aleje de su concepto académico subjetivo y aterrice en una serie de innumerables intercambios económicos, de comunicación, comercio, turismo, etc. entre las casi 200 naciones del mundo. Destacan entre estas nuevas formas de relacionamiento el comercio mundial de productos agrícolas y bienes industriales entre países, que en conjunto representan un negocio aproximado del 28% de la economía mundial. Asimismo, las nuevas formas de comunicación tecnológica posibilitan que la sociedad moderna de hoy pueda comunicarse en cualquier momento y en cualquier lugar las 24 horas del día. Los flujos de transacciones financieras que cruzan los países diariamente, evidencian a una *aldea* que habla, hace negocios y se visita todos los días en un mundo cada vez más pequeño.

Derivado de lo anterior, de la profunda interrelación que vive la sociedad actual, la lucha por los liderazgos de este siglo se vuelve inédita.

Nuevas relaciones, nuevas tecnologías e intrincados cruzamientos económicos, no permiten ya la repetición automática de los liderazgos históricos.

La era de las hegemonías únicas terminó desde los noventa del siglo pasado, justo cuando se hablaba de la perpetuación del liderazgo occidental. A tan solo 27 años del fin de la historia, una narrativa que comienza, demanda por una nueva modalidad de conducción global. Cerca de 10 mil millones de personas en 2050, casi cuatro veces más que hace 150 años, de las cuales alrededor del 85% corresponderán a países no desarrollados, o sea, que vivirán en la pobreza; reclamarán a una sola voz a través de los nuevos medios a su alcance por un techo digno y vestido y alimento suficiente; pero también por agua, energía, seguridad etc., en el marco de una escasez de materias primas y recursos naturales que pondrán a prueba tanto a los nuevos liderazgos como a una sociedad global altamente demandante.

En las próximas décadas la Revolución Industrial que provocó el nacimiento de los *países industrializados*, verá declinar su importancia como el sector

de la economía que se distinguía como el mayor generador de empleos. Al respecto, Oxfam alerta que el 50% de los trabajos actuales del sector desaparecerán en los próximos 30 años (Oxfam, 2015), derivado de la propia sofisticación del sector, el cual dará la espalda a la mano de obra tradicional a través de una sustitución tecnológica del trabajo humano.

El fin de la era carbónica, entendida como el agotamiento de los hidrocarburos convencionales, junto con la insostenible contaminación que éstos generen, estará provocando también una presión antes no registrada en la conformación de las hegemonías y la sobrevivencia del propio ser humano. El agotamiento de los hidrocarburos convencionales, de hecho es uno de los responsables directos de lo que se ha llamado ya la *tercera guerra mundial*, referido al conflicto armado que involucra a múltiples naciones occidentales y asiáticas en la zona de Asia Menor, la cual ya ha causado más de 400 mil muertos y alrededor de once millones de inmigrantes o desplazados. Los 2, 3 o 4 grados de temperatura que se erigen como la mayor amenaza para la sobrevivencia del ecosistema global, es un tema que aunque ya forma parte de una agenda mundial, su avance en los problemas ambientales que se suceden todos los días, junto con la falta de una vinculación directa sobre los compromisos adoptados en París en 2015 (COP-21), harán volver reiteradamente a la revisión de una agenda no agotada.

El proceso de traspaso del eje económico del Atlántico al Pacífico, que a la luz de las cifras, discursos y estrategias resulta evidente respecto al adelgazamiento de Occidente frente al fortalecimiento de Asia del Este, y de Estados Unidos respecto a China, si bien no es un tema concluido, en el grado de su importante avance no puede verse de ninguna manera bajo la óptica de siglos precedentes o como la simple competencia económica y política de dos naciones o regiones que al final de su debate o lucha hegemónica se sentarán a negociar, como antes, su visión particular y sus intereses de grupo respecto a una sociedad global dividida.

Como se adelantó, la época de los liderazgos históricos omnímodos ha concluido, y cualquiera que sea el resultado de esta contienda entre el Atlántico y el Pacífico, de ambos, o de cualquier otra alternativa que surja de la orfandad del rompimiento del *orden global* del siglo xx, los retos y carencias de ocho o diez mil millones de seres humanos comunicados y expectantes, signados desde ya por la desigualdad económica, no permitirán de diversas maneras la repetición de ediciones imperiales anteriores.

La nueva realidad económica y política que se abre progresivamente hacia Asia del Este y Asia Pacífico, sin olvidar el valor estratégico de Asia Menor y Asia Central, no dejan duda de la reasignación de activos en temas centrales co-

mo el crecimiento económico, crecimiento per cápita, fabricación de manufacturas, exportación de bienes, acumulación de reservas mundiales, contribución al crecimiento mundial, etc. que antes dominaban los países europeos occidentales y Estados Unidos, y ahora han pasado a ser liderados por Asia del Este y China. Estos cambios están generando una nueva realidad económica, al igual que un nuevo mestizaje económico, comercial, político y social de difícil predicción, al involucrar en su transformación no solo bienes y servicios económicos, sino por incluir en su intercambio a poderosas civilizaciones que comparten y compiten día a día.

Para México y América Latina, hoy ausentes de este fenómeno histórico de traspaso económico y político entre países y entre regiones, se genera la responsabilidad inmediata de transformarse en actores y no testigos de este cambio. De acudir a la experiencia acumulada y alejarse del fácil recurso de la fascinación por el otro; del falso consuelo político de cambio de hegemonía; de demostrar su mayoría de edad ejerciendo con madurez la defensa y promoción de sus posiciones nacionales y regionales, trascendiendo a la práctica ancestral de 500 años de tan solo vender materias primas, para entrar de lleno a la única puerta económica exitosa del siglo XXI, que es la de los servicios de la inteligencia.

Asia del Este, junto con China, y Occidente con Estados Unidos, viven con intensidad una lucha geopolítica que ya dibuja posiciones estratégicas de largo plazo. Brics y One Belt One Road (OBOR) (una integración, un camino), son las políticas actuales de una Asia del Este y una China audaz e inclusiva. El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), son las viejas soluciones del siglo XX para los nuevos problemas del siglo XXI por parte de Estados Unidos.

Ninguna de estas estrategias es latinoamericana ni va dirigida a la mejora o el fortalecimiento de una región de commodities y de maquila como lo es América Latina.

Resta por ello a la región proponer una agenda a ambas opciones geopolíticas que favorezcan sus intereses, con base a sus *no débiles* fortalezas demográficas, geográficas, económicas, de recursos naturales y energéticas. Desde esta perspectiva, América Latina y México tienen una amplia oportunidad para incidir en el centro geográfico y político entre el Atlántico y el Pacífico.

El traslado económico-político del Atlántico al Pacífico es un evento de la mayor importancia, que impacta de manera directa en la agenda pública y privada de todas las naciones de esta nueva sociedad global.

En cualquiera de sus escenarios, sus efectos seguirán sintiéndose de manera directa en la vida económica, política y social de los diversos países, como ya sucede a la fecha.

## II. ¿El retorno a la ruta de la seda?

Asia en general, incluyendo a Asia del Este,<sup>1</sup> fue una categoría olvidada en el tiempo, como producto de un éxito occidental que desde finales del siglo xv, junto con los descubrimientos marítimos de la época (el descubrimiento de América en 1492, la llegada de Vasco de Gama a la India en 1498, etc.) fue abundando en la fácil postergación de una región que durante el 90% de nuestra era poseyó de manera sostenida el liderazgo económico del mundo.<sup>2</sup>

Las hambrunas del siglo xix y xx padecidas por Asia del Este, de manera especial por China e India, junto con el avance de una sociedad occidental que apenas 500 años antes había iniciado su Renacimiento y 250 años su Revolución Industrial, contribuyeron a la idea de un mundo occidental omnímodo donde todo iniciaba y todo acababa, y en el que lo demás resultaba secundario o prescindible.

El fin de la guerra fría en 1989 con la caída del muro de Berlín y en 1991 con la disolución de la entonces Unión Soviética, acrecentó la idea de un dominio de lo occidental que en lo económico y en lo político celebraba el *fin de la historia*, al propio tiempo que ratificaba una era o predominio en el que se dibujaba la continuación de una hegemonía occidental de largo plazo encabezada por Estados Unidos.

A poco más de 25 años que esto sucediera, los habitantes de un mundo global todavía acostumbrados a las *maneras* de lo occidental, se ven en la necesidad de reconocer que esta *realidad* ha cambiado, y a aceptar en consecuencia que ya no se vive solamente una era de lo occidental, si no que ésta se ha transformado en una nueva geopolítica de lo económico y de lo político ante la fuerte irrupción de la región de Asia del Este, lo cual ya influye de manera importante en la

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo, por Asia Pacífico se entenderá la composición de países integrada por las 10 economías que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a saber: Myanmar, Laos, Tailandia, Vietnam, Camboya, Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas y Brunei. Y por Asia del Este se comprenderán tanto las naciones pertenecientes a ASEAN como Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, India y Rusia, para un total de 16 países. La división de Asia por Occidente, desde siempre se ha prestado al uso arbitrario de conceptos. Oriente Medio, Oriente Próximo, Oriente Extremo, Lejano Oriente, Asia del Este y ahora Asia Pacífico, son términos que no acaban de poner de acuerdo a los especialistas. De ahí esta selección arbitraria de integración de Asia del Este y Asia Pacífico, en razón de su sinergia económica y comercial.

<sup>2</sup> Del año 1 al año 1800 de nuestra era, tanto India como China representaron de manera alterna el poder económico mundial más importante de la época.

vida económica de la mayoría de los 7.600 millones de seres humanos que comparten la segunda década del presente siglo.

Al preguntarle a Hobsbawm sobre algunas de las líneas visibles de la decadencia de Occidente, en un tono dubitativo señala “Esta tendencia *-el éxito occidental-* parece detenerse. No sé si se ha invertido, pero lo que es cierto, es que se ha agotado el impulso que la movía” (Hobsbawm, 2012, p. 50). Glucksmann por su lado, sobre el deterioro occidental, afirma “Cuando en la ínfima intimidad de una conciencia, Occidente choca con Occidente, todo está en juego y nada lo está, el tañido fúnebre por el fin de la historia queda suspendido, el carillón de un nuevo comienzo contiene su aliento” (Glucksmann, 2004, pág. 189).

Un nuevo comienzo, el fin de la historia, Occidente vencido por Occidente, la pérdida del impulso hegemónico, etc., son apenas algunas de las primeras interpretaciones del debilitamiento de un predominio occidental que se ha traducido al mismo tiempo en el fortalecimiento de la región de Asia del Este, donde habitan 16 naciones, 5,000 millones de personas, y conviven cinco civilizaciones (la china, la rusa, la india, la japonesa, y la musulmana) que han logrado sobrevivir en el tiempo hasta nuestros días.

A la economía global, a la geopolítica occidental y al mundo que la rodea como en el caso de México y de América Latina, les resulta difícil aceptar que habitan una nueva era euroasiática<sup>3</sup> que les exige el cambio o adaptación de los paradigmas que dieron rumbo y sentido a su quehacer público y privado, tanto por un desconocimiento cabal de lo nuevo, como por el fácil mecanismo de su negación.

Occidente se olvida de Asia del Este y el olvido le ha resultado costoso. Sin embargo, de manera más importante, como señala Glucksmann, Occidente se olvida de sí mismo, se pelea consigo mismo y se distrae de escuchar las voces adelantadas que le avisaban ya de un cansancio general que se reflejaba en su adelgazamiento económico y su inestabilidad política y social. Sobre estos síntomas Ferguson comenta: “La civilización occidental parece haber perdido la confianza en sí misma”... “Empezando por Stanford en 1963, toda una serie de grandes universidades han dejado de ofrecer el clásico curso de historia de la civilización Occidental a sus alumnos”. Agregando de manera concluyente, después de tomar contacto con el éxito Chino “Pienso que quizá fue solo entonces en donde realmente comprendí que era lo que definía a la primera década del si-

<sup>3</sup> Denominación arbitraria para evidenciar el mestizaje que desde la pasada década de los sesenta, escenifica el comercio, la economía, y la política de las 16 naciones de Asia del Este con los principales actores económicos de Europa y Estados Unidos, así como del mundo en general.

glo XXI...” “... el hecho de que estamos viviendo el final de quinientos años de supremacía occidental” (Ferguson, 2012, págs. 59 y 19). Voces más adelantadas como las de Huntington, desde los noventa, denunciaban ya el dinamismo asiático frente al debilitamiento occidental, “Las sociedades no occidentales,-decía Huntington- particularmente en el Este de Asia, están desarrollando su riqueza económica y sentando las bases de un poderío militar y una influencia política mayores”. A lo que agregaba de manera premonitoria “La era que comenzó con las intromisiones occidentales en 1840 y 1850 está tocando su fin, China está volviendo a asumir su lugar como potencia hegemónica regional y Oriente está tomando posesión de lo suyo” (Huntington, 2001, págs. 22 y 285).

Las dudas de Occidente, sus olvidos, la pérdida de rumbo que viene padeciendo desde la última parte del siglo pasado; el fin de una inercia de postguerra que acompañó a sus mejores éxitos económicos y políticos, contrasta con una certeza oriental que declara sin ambages que el siglo XXI será el siglo de China y el retorno de las hegemonías asiáticas. Mahbubani fundamenta lo anterior cuando opina que “Entre las nuevas mentes asiáticas privan la convicción y certeza genuinas de que el día del Este de Asia ha llegado, aún si el área debe tropezar una o dos veces más antes de encumbrarse...”. Agregando con no poca convicción que “Habiendo despertado ya, la inteligencia asiática no está dispuesta a dormir en el futuro próximo. La exitosa reanimación del desarrollo de las sociedades asiáticas dará origen a un nuevo discurso entre Oriente y Occidente” (Mahbubani, 2002; pág. 18).

El contraste de las posiciones refleja, por un lado, el cansancio y la falta de interés de un Occidente integrado por Europa y Estados Unidos,<sup>4</sup> que desde hace más de tres décadas padece un decaimiento económico progresivo, el cual cohabita con una confusión política que en su conjunto muestran ya como resultado la erosión de sus políticas de bienestar, cada uno en el marco de su circunstancia. Por otro lado, el discurso vitalista asiático, alimentado en la fortaleza de los incrementos económicos de la mayoría de los países de Asia del este, genera una inercia que ha ido creciendo con el tiempo, la cual, al mismo tiempo que ha ido dotando de credibilidad al proyecto, ha generado los fundamentos para poder hablar de un nuevo orden entre el Atlántico y el Pacífico.

<sup>4</sup> Comenta Hobsbawm que “Hay razones internas por las que el imperio estadounidense no puede durar, y la más inmediata es que la mayoría de los estadounidenses no están interesados en el imperialismo ni en la dominación mundial en el sentido de gobernar el mundo” (Hobsbawm, 2007, pág. 82).

La síntesis de estas posturas queda más clara cuando Tony Judt diagnostica sin atajos que “Algo va mal” en Europa, que Occidente en su orfandad de rumbo, ha perdido incluso su capacidad discursiva; que simplemente ya no sabe cómo hablar de todo *esto*, en un ánimo honesto de provocar la discusión de un futuro que rescate el porvenir (Judt, 2013, pág. 45). Por otro lado, un Mahbubani empoderado, y la región de Asia de Este junto con él, comunica al mundo que “El siglo (xxi) se distinguirá por el hecho de que el este de Asia se alzará como centro mundial de poder”... (Mahbubani, 2002, pág. 143).

La historia de las civilizaciones, como de las hegemonías, nunca ha sido lineal. No puede serlo porque la ruta de su éxito o de su fracaso obedece a múltiples factores que dependen a su vez de un sinnúmero de circunstancias. Sin embargo, del debate discursivo de ayer sobre si China ocupará una posición hegemónica en el siglo xxi, o si los países de Asia de Este consolidaran una tendencia que nos permita hablar de una nueva Era del Pacífico, la polémica ha dejado el mundo de las ideas para ubicarse en el de los resultados económicos, el de las cifras, de las cuales se desprende que el mundo omnímodo occidental ha cambiado.

Desde el siglo pasado Occidente ha sido un testigo no inocente del fortalecimiento progresivo de Asia del Este. De cómo este empuje ha derivado en el desplazamiento de la riqueza mundial y del centro de gravedad de la economía. Como un ejemplo de lo anterior puede mencionarse que todavía en el periodo 1991-1995, los países desarrollados generaban el 50% del crecimiento global, mientras que del 2011 al 2015 influyeron solamente en el 28%, para una caída de 22 puntos en un plazo de 25 años. En sentido contrario, China e India, como dos representantes relevantes de Asia del Este, en el periodo 1991-1995 aportaron únicamente el 11% y el 5 % respectivamente del crecimiento global. Para el segundo periodo de 2011-2015, China contribuyó sola al 30% del crecimiento global, o sea dos puntos más que el total de los países desarrollados, e India subió a un 10% para un total de 40% de los dos países (Cepal, 2015).

Como un ejemplo más de la inercia de estas tendencias también puede observarse como en el periodo 1992-2015, el G-7 integrado por Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá y Japón, perdieron 20 puntos de participación del PIB global; mientras que China, India, Rusia y Brasil en el mismo periodo, obtuvieron 20 puntos más de participación.

Con base a estas tendencias, es que algunos autores como Ferguson, Sachs, Summers etc., señalan que Occidente, como hegemonía relevante, está regresando en el tiempo a los niveles económicos, demográficos y territoriales que tenía hace medio milenio, o sea, al año de 1500, donde detentaba el 43% del Pib mundial, el 16% de su población y el 10 % de su territorio; ya que habiendo llegado a

su cúspide en 1913 con el 79% del PIB mundial, 57% de la población y 58% del territorio del mundo, pronostican que para 2020 Occidente tendrá solamente el 35% de la riqueza mundial, el 25% de la población y el 12 % del territorio mundial (Oropeza, 2013, pag. 176); mientras que en 2050 el 60% del PIB global será asiático (Sachs, 2013, pag. 44).

Huntington, de manera más simple sobre el renacimiento asiático respecto al debilitamiento occidental, sentencia: “Los doscientos años de –fugaz paréntesis- occidental en la economía mundial habrán acabado”. (Huntington, 2001, pág. 103).

### III. Asia y Occidente, o el debate por el desarrollo

Son muchas las razones que explican las causas de la debilidad Occidental y el resurgimiento asiático. Como también son muchas las posiciones que analizan un tema abierto que está lejos de ser cosa juzgada. La sociedad global del siglo XXI tendrá que seguir muy atenta para ver como un mundo agobiado por razones inéditas, resuelve de manera razonable la gobernabilidad de la primera mitad del siglo.

No obstante, dentro de las razones que destacan en las primeras interpretaciones del choque, encuentro, competencia, lucha etc., entre Occidente y Asia del Este, por su profundidad y consecuencias resalta el tema de los modelos de desarrollo. Por un lado y hablando en términos generales sin poder atender las particularidades de cada caso, aparece un vertical, estatista, heterodoxo y de *bajo costo* modelo asiático o *socialismo de mercado*; y por el otro un democrático, y *ortodoxo* capitalismo neoliberal.

El modelo económico asiático no es nuevo, empezó a construirse durante el siglo XIX, ante la llegada de las primeras hegemonías marítimas a la zona del pacífico de Asia del Este, con la invasión de Inglaterra a China en 1839 durante las Guerras del Opio y los primeros combates norteamericanos a Japón en 1853 (India había sido controlada desde el siglo XVIII bajo un dominio inglés que fue creciendo hasta su independencia en 1947). Frente a la presencia de estas potencias, como se señaló, India se rinde desde el principio a la hegemonía inglesa; China nunca claudica a pesar de las múltiples intromisiones multinacionales y Japón recurre a la estrategia de la asimilación occidental sin perder su identidad. Como parte de esta asimilación surgen las primeras líneas económicas de un modelo que hoy, en su versión más acabada, conocemos como socialismo de mercado, el cual ha sido implementado por China.



Sobre la transformación de Japón de 1870 a 1884 y las primeras líneas del *modelo asiático* comenta Anguiano “La restauración Meiji fue un periodo de la historia de Japón en el que se acometieron reformas sociales, económicas y políticas de gran envergadura, que a poco más de cuatro décadas transforman a ese país en uno capitalista - industrial bajo patrocinio y control del Estado, que pasó de ser dependiente de las potencias colonialistas a tener pleno control sobre su soberanía nacional, a gozar de igualdad jurídica con los demás países del mundo y comenzó a despertar como potencia regional” (Anguiano, Cechimex, 2014, pág. 9). La industria, o el saber tecnológico como punta de lanza de la transformación económica, y el control del Estado, como el compromiso por hacer que el desarrollo económico *ocurra.*, como dice Mazzucato, son dos de las líneas principales a través de las cuales Japón llegó a ser una potencia mundial en la primera mitad del siglo XXI y a instrumentar su recuperación económica después de su derrota militar en 1945.

Ausencia o disminución de costos sociales en la primera etapa del proyecto. Participación directa del Estado en la planeación económica, pero de manera más importante, en su ejecución, a través de medidas monetarias (control de moneda), de mercado (subsídios, subvenciones, precios controlados, etc.), de comercio (apoyos y subsidios a las exportaciones, barreras a las importaciones, etc.), fiscales (exenciones, reintegraciones, etc.) tecnológicas (prioridad, subsidios y ato presupuesto a la ciencia y a la tecnología, etc.), entre otras, y un cumplimiento a modo (con *características asiáticas*) de la normativa comercial del momento, constituyen tres de los pilares más importantes a través de los cuales se ha venido delineando un proyecto asiático-exportador en la mayoría de las economías de Asia del Este, las cuales lo han desarrollado progresivamente de acuerdo a sus propias particularidades .

En su momento, durante el segundo despegue japonés posterior a 1950, antes de que se convirtiera en la segunda economía del mundo (ahora tercera después de China) ya algunos actores evidenciaban tanto la informalidad asiático-japonesa como la tolerancia occidental – americana. Sobre las políticas de apoyo estatal de Japón en 1955, Frieden reconoce que “El gobierno japonés apoyaba a los fabricantes con reducción de impuestos, subvenciones, créditos baratos y otras ayudas” (Frieden, 2007, pág. 369). Por su parte, Huntington aporta sobre el tema: “... los reiterados conflictos entre los Estados Unidos y Japón sobre cuestiones comerciales respondían a una modalidad en la que los Estados Unidos planteaban exigencias a Japón y amenazaban con sanciones si estas no eran atendidas. A continuación se mantenían negociaciones prolongadas y después, en el último momento antes de que las sanciones entraran en vigor, se anunciaba un acuerdo. Por lo general, los acuerdos estaban redactados de forma

tan ambigua que los Estados Unidos podrán cantar victoria de forma genérica y los japoneses podrían cumplir o no cumplir el acuerdo según quisieran, y todo seguía como antes” (Huntington, 2001, pág. 272).

Estos breves ejemplos de la naturaleza informal del modelo asiático al día de hoy, serían totalmente reproducibles en el caso de China, Vietnam, Bangladesh, Camboya, etc. Incluso en menor medida, todavía en Corea, Japón y Taiwán, en cuanto a una participación del Estado en la defensa de sus empresas e intereses nacionales.

China por su parte, hoy la segunda economía del mundo, por medio de la integración de cientos de zonas especiales, primero en el pacífico y luego a lo largo de todo el país, llevó a su clímax la potencialidad del modelo asiático, logrando un crecimiento económico promedio del 10% por más de 30 años, transformándose en el primer exportador y nación manufacturera del mundo. Sobre su modelo de desarrollo, su impulsor Deng Xiaoping, opinaba que era un experimento sujeto a una revisión permanente. De igual modo, cuando tenía que definirlo, sin preocupaciones intelectuales apuntaba con toda claridad: “Actualmente hay dos modelos de desarrollo productivo. En la medida que cada uno de ellos sirva a nuestros propósitos, nosotros haremos uso de él. Si el socialismo nos es útil, las medidas serán socialistas; si el capitalismo no es útil, las medidas serán capitalistas”. Y agregaba sin dudas, a diferencia de Occidente, que “No existen contradicciones entre el socialismo y la economía de mercado” (Oropeza, 2008, pág. 450).

Los dos modelos, bajo su propia lógica del desarrollo, han competido desde la segunda parte del siglo pasado, y lo siguen haciendo todos los días actualmente. Su convivencia ha traspasado diferentes etapas de difícil explicación que han oscilado entre la competencia frontal por el liderazgo económico del mundo, a una *asociación por precarización* de la plusvalía de la mano de obra asiática, en un entreveramiento de competencias e intereses donde no se llega a distinguir con claridad hasta donde llega el reparto de la renta industrial entre un Occidente que renunció a su fabricación y una Asia del Este que se erige hoy como la fábrica del mundo.

No obstante, la geografía de los números nos dice que en las últimas décadas el crecimiento económico más fuerte ha sido para la mayoría de los países de Asia del Este, o sea, para el modelo asiático de desarrollo. Como ejemplo de ello, en los últimos diez años (2004-2014), la Unión Europea apenas tuvo un crecimiento económico de 0.5% anual promedio y Estados Unidos de 1% anual promedio; mientras que Asia del Este se levantó con 6% promedio anual y China, en especial, con 8% anual promedio en el mismo plazo; lo anterior ha contribuido a que de 2007 a 2014, Grecia haya visto disminuir su PIB p/c en -22%,

Italia -11%, España -7%, Portugal -5%, Gran Bretaña -4% y Francia -1%; mientras que China en el mismo lapso lo incrementó 175%.

Bajo una visión de 18 años (1995-2013), Estados Unidos ha podido subir su PIB p/c en un 36%, mientras que China lo llevó a más del 400%. (CEPAL, 2015).

Mientras Occidente, y la mayor parte de América Latina con él, sigue viviendo un problema económico existencial, como lo refiere Judt cuando pregunta: ¿Estamos condenados a dar bandazos eternamente entre un *mercado libre* disfuncional y los tan publicitados horrores del *socialismo*? (Judt, 2013 pag.45); un modelo asiático sin dudas (vertical, estatista, heterodoxo) define, a través del aumento de sus índices económicos a las economías ganadoras de la primera mitad del siglo XXI.

#### IV. La lucha por el nuevo orden global

Si la polémica de ayer sobre el posible surgimiento de una China hegemónica y una Asia del Este relevante ha perdido oportunidad ante la evidencia de los números, la cuestión que prevalece, ante este nuevo empoderamiento asiático y debilitamiento occidental, es saber el camino que seguirán estas tendencias tanto en su profundización como en su entrelazamiento. Lo que se trasluce por medio de las acciones y los discursos de los participantes, es que ambas partes, de manera esforzada, luchan por la recomposición o la ampliación de sus activos, en un debate sin tregua por la hegemonía del siglo XXI.

De las acciones llevadas a cabo por parte de China, destaca en primer lugar la integración informal iniciada a partir de 2009 respecto del grupo llamado BRICS, formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, los cuales a pesar de no presentarse como una asociación formal en los términos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a la fecha ya cuentan con más logros que otros esquemas de integración global. El esquema Brics ya opera actualmente con un Banco de Desarrollo y un Fondo de Garantías por montos de 100 mil millones de dls. cada uno; a lo cual se agregan acuerdos de naturaleza energética (China, Rusia, 2015), de investigación y desarrollo, comercio, ciencia y tecnología, ecología, energías renovables, etc. De manera relevante, junto con esta estrategia, China ha desplegado a través de toda Asia (2013) un proyecto muy ambicioso de integración inspirado en la Ruta de la Seda llamado "One Belt, One Road" (OBOR) (una integración, un camino), por medio del cual se propone reposicionar su liderazgo geoeconómico y político en toda Asia, o sea, Asia Pacífico, Asia Central y Medio Oriente, en una área que abarca el 55% del PIB mundial, el 70%

de la población mundial y de manera especial ,el 75% de las reservas de energía conocidas. “El objetivo declarado de esta gran iniciativa es patrocinar la continuidad y el comercio entre China y más de 60 países atravesados por el OBOR”. (Vanguardia, 2016, pág. 8).

Por su parte, Estados Unidos desde el 2009 dio inicio al proyecto de integración formal del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) , con la participación de 7 países de Asia del Este (Japón, Singapur, Malasia, Brunei, Vietnam, Australia y Nueva Zelanda) y 4 países americanos (Canadá, México, Perú y Chile), con los cuales ha instrumentado, por medio de un Tratado de Libre Comercio , una política de reposicionamiento geoeconómico y político a partir de Asia del Este y en el marco de su contienda con China. Esta estrategia global, al igual que China, la ha ampliado con una segunda iniciativa que incluye la firma de otro tratado de Libre Comercio (TTIP) con los 28 países de la Unión Europea, lo cual representa un reforzamiento histórico geopolítico occidental.

Esta contienda de acuerdos y tratados de integración que prevalece hoy en lo económico y en lo político, entre el Atlántico y el Pacífico, no puede separarse de los conflictos globales que se registran actualmente en el planeta, en los cuales, las dos tendencias hegemónicas ya dejan sentir el peso de sus intereses.

En el caso de la energía, por ejemplo, en la lucha por los hidrocarburos, los cuales estarán marcando a los países ganadores y perdedores de esta primera mitad de siglo por razones de abasto, agotamiento y precio, China firmó un convenio con Rusia por 270 mil millones de dólares para un suministro de petróleo y gas los próximos 25 años. Asimismo, los dos países se han sumado expresa y tácitamente por la contienda de las reservas de hidrocarburos de Medio Oriente (50%); por ejemplo, a través de su apoyo a Siria y al gobierno de Al Assad, en la idea del control del suministro de reservas mundiales, así como el envío de gas a Europa por parte de Rusia. Por su parte, tanto los actores relevantes de la Unión Europea como Estados Unidos, reúnen apoyos contra la permanencia de Al Assad en Siria, como parte también del proyecto de suministro de hidrocarburos a Europa sin tener que pasar por la zona de control de Rusia, en acompañamiento de diversos actores de la región como Arabia Saudita y Qatar; donde la presencia y el manejo del estado islámico en la zona, es una clara muestra del potencial de escalamiento al que pueden llegar ambas partes. Otro ejemplo de este debate a nivel geopolítico ,son las tensiones prevaletientes en el Mar del Sur de China, tanto en lo que se refiere a la posesión de las islas Diayou, de parte de China, o Senkaku por parte de Japón; así como por el tema de los límites marítimos que reclama China a Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei, entre otros, en el marco del potencial de la zona en materia de hidrocarburos y del control geopolítico del transporte marítimo de la región , lo cual involucra directamente a los Estados Unidos y a sus aliados.

No cabe duda que vivimos una nueva realidad en gestación, cuyo final aún resulta indescifrable. Lo que también es cierto, es que la etapa geopolítica occidental tal cual la concebimos ha terminado, e independientemente del resultado que pueda arrojar la confrontación de dos países y regiones relevantes, hoy ya habitamos un nuevo espacio geoeconómico – político, euroasiático, que obliga a revisar a los diferentes países lo intentado hasta hoy.

## V. México y su circunstancia

Para México, en la parte geopolítica, el antagonismo China –Estados Unidos, Occidente- Asia del Este, presenta serios retos en la administración de un papel que por definición geográfica lo ubica como vecino de uno de los protagonistas. Pero de ese destino geográfico se derivan también las mejores oportunidades para reposicionar un papel que no ha sido valorado ni apoyado en su dimensión por el *socio* del norte.

En el tema económico, la nueva realidad chino- asiática le incide directamente a la matriz de negocio que México ha tenido desde siempre con Estados Unidos con motivo de su cercanía geográfica, derivada de la cual EE.UU ha sido tanto su principal cliente, como el mayor destino de sus exportaciones. Esta matriz, en razón del traslado económico del Atlántico al Pacífico, se ha sofisticado como resultado de la confrontación – asociación que vive la relación chino-americana, cargándole a México parte de los costos. Y en el segundo caso, en el tema de la asociación China- Estados Unidos por la precarización de la plusvalía asiática, México sale lastimado en diversos rubros, porque dicha asociación transcomercial lo impacta de manera directa en su oferta exportadora y su línea de costos.

De igual modo, el país y la región de América Latina salen seriamente lastimados al confrontar todos los días en lo comercial y en lo económico a un modelo asiático que opera impunemente estrategias informales o heterodoxas no ceñidas total o parcialmente a la OMC, bajo el apoyo o asociación de actores occidentales relevantes. Tal vez este sea el mayor reto de alineamiento de la región con la nueva realidad geoeconómica.

El modelo asiático está lejos de ser la respuesta idónea a un mundo necesitado urgentemente de un desarrollo más inclusivo y sustentable para todos. Sus déficits en el cumplimiento de una normativa mundial económica y de comercio, sus serios descuidos ecológicos y omisiones en política social, no lo convierten en un ejemplo mundial a seguir. Sin embargo, la participación comprometida y exitosa del Estado asiático con sus intereses y actores nacionales, que es otra de las

principales características del modelo, si representan una oportunidad para lo realizado hasta hoy por México y la mayor parte de América Latina. Por ello, además de recordar a algunos de los especialistas asiáticos (Deng Xiaoping, Lee Kuan Yew, Chi Fulin, Gao Shangyuan, etc) sobre el tema, como lo están haciendo en Europa y practicando en los Estados Unidos, la región tendría que revisar seriamente a autores actuales como Mazzucato, cuando recuerdan que “Un Estado emprendedor no solo *elimina el riesgo* del sector privado, sino que también visualiza el espacio de riesgo y opera de forma atrevida y efectiva dentro de éste para conseguir que las cosas ocurran. De hecho, cuando el Estado no está convencido de su función, es más probable que sea *capturado* y sometido a los intereses privados. Cuando no asume un papel de liderazgo, se convierte en un pobre imitador de los comportamientos del sector privado, en lugar de una alternativa real. Y es más probable que las críticas habituales sobre su carácter lento y burocrático sean ciertas en países donde se le deja de lado y se le asigna un papel puramente *administrativo*. Así pues, tratar al Estado como un ente engorroso que solo es capaz de conseguir *fallos del mercado* es una profecía que termina por cumplirse”. (Mazzucato, 2014, pág. 34).

En las naciones emergentes no está el poder para incidir en la conformación de los nuevos bloques hegemónicos, agotado el orden económico y político del siglo xx. Sin embargo, en la oportunidad y el talento de sus principales actores económicos y políticos, siempre estará la posibilidad de convertir retos en oportunidades.

Finalmente, en la nueva era del pacífico, con todo su nuevo deslumbramiento, bagaje y relatoría, habrá de cuidarse de no caer en el síndrome de Vasco Núñez de Balboa, que por querer ser el primer occidental en ver el Pacífico, su transgresión le costó la cabeza.

## VI. Bibliografía

- Anguiano, E. (2014). *China y Japón de 1850 a 1914*. Cuadernos de Trabajo CECHI-MEX
- Ferguson, N. (2012). *Civilización: Occidente y el resto*. México: Debate.
- Frieden, J. A. (2007). *Capitalismo Global*. Barcelona: Memoria Crítica.
- Glucksmann, A. (2004). *Occidente contra Occidente*. México: Taurus.
- Hobsbawm, E. (2007). *Guerra y Paz en el siglo XXI*. Barcelona: Memoria Crítica.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Entrevista sobre el siglo XXI*. Barcelona: Crítica
- Huntington. (2001). *El Choque de Civilizaciones*. México: Paidós, Estado y Sociedad.
- Judt, T. (2013). *Algo va mal*. México: Taurus
- Mahbubani, K. (2002). *¿Pueden Pensar los asiáticos?* México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2003). *El nuevo Hemisferio Asiático*. México: Siglo XXI.
- Mazzucato. (2014). *El Estado emprendedor*. Brasil RBA. Libros.
- OCDE/CEPAL/CAF (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, Paris: OECD Publishing.
- Oropeza, A. (2013). *El acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2008). *México- China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
- Sachs, J. (2013). *The Price of civilization*. Gran Bretaña: Vintage.
- Vanguardia, (2016). Núm. 60, pág. 8 .

*Carlos Heredia Zubieta\**

---

## **La relación entre México y Estados Unidos en el siglo XXI: retos y oportunidades\*\***

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Seguridad. III. Migración. IV. La frontera. V. La integración y desarrollo de América del Norte. VI. Conclusiones y recomendaciones. VII. Bibliografía

### **I. Introducción**

No hay otro país con el cual México sostenga una relación más intensa en todos los ámbitos que con Estados Unidos. Sus fuertes vínculos económicos, políticos y culturales han hecho que Estados Unidos sea un referente imprescindible prácticamente para cualquier política pública planteada desde México.

Sin embargo, como ocurre con las relaciones de la primera potencia mundial con prácticamente cualquier país, los vínculos están marcados por una asimetría de poder.

En los textos de autores latinoamericanos inspirados en la teoría de la dependencia, ha sido frecuente leer acerca de las múltiples formas que toma esta domi-

\* Director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Economista egresado del ITAM con Maestría en la Universidad McGill de Montréal, Canadá, y estudios de Doctorado en la UNAM. Asociado fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), forma parte asimismo del Consejo Consultivo del Instituto de México en el Centro Woodrow Wilson, de Washington, DC. \*\* El autor agradece a Alexis Rivera Ballesteros su valioso apoyo de investigación.

\*\* Este artículo fue publicado en la Responsabilidad del Porvenir. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012.



nancia. Sin embargo, este diagnóstico cobra incluso mayor fuerza cuando se origina en la corriente dominante de pensamiento en la política y en la diplomacia estadounidense, y por lo tanto en la literatura al respecto; siguiendo este enfoque, a lo largo de la mayor parte del siglo xx y en los albores del siglo xxi Estados Unidos ha dominado a México en los ámbitos económico, militar y diplomático (Weintraub, 2010).

En consecuencia, México recela de la 'arrogancia' estadounidense y sospecha que a cada paso de la relación bilateral su vecino se propone consolidar e incluso acrecentar esta dominancia. A su vez, Estados Unidos no ha dudado de calificar a México como su patio trasero (Weintraub, 2010). Sin embargo, la vecindad geográfica, los flujos migratorios, comerciales y de inversiones y la demografía en ambos países son factores que para bien o para mal los mantendrán irremisiblemente unidos. A querer o no, México y Estados Unidos están obligados a encontrar soluciones compartidas a los numerosos problemas comunes que enfrentan.

Hay además dos datos que han marcado indeleblemente el rumbo de la relación en años recientes: por un lado, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y por el otro, la crisis económica y financiera detonada en Estados Unidos en el otoño de 2008. Ambos acontecimientos dieron un vuelco a la manera en que la nación más poderosa del orbe se relaciona con el resto del mundo, y por supuesto que México no es la excepción. Se ha dicho acertadamente que en Estados Unidos *toda la política es local*<sup>1</sup> y por lo tanto las consideraciones domésticas prevalecen sistemáticamente sobre la política exterior.

Durante los ocho años de gobierno del Presidente George W. Bush (2002-2010), la relación entre México y Estados Unidos estuvo marcada por el unilateralismo estadounidense. Absolutamente todos los temas (comercio; inversión y finanzas; tráfico de drogas; energía; migración; y asuntos fronterizos) se enfocaron a través del prisma de la seguridad nacional de Estados Unidos. Paradójicamente, fue Bush quien más estuvo de llegar a un acuerdo con México respecto de los flujos migratorios, pero los hechos del 11 de septiembre de 2001 descarriaron una negociación que iba por muy buen camino.

Con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca en enero de 2009 cambió el discurso de Washington, para adoptar un enfoque de 'responsabilidad compartida' a la hora de abordar los temas comunes. Tanto el presidente Obama como su Secretaria de Estado, la señora Hillary Clinton, han subrayado la voluntad de la administración de imprimir un espíritu de cooperación a la rela-

<sup>1</sup> Frase del político estadounidense Thomas 'Tip' O'Neill, congresista por Massachusetts de 1952 a 1987, quien presidió la Cámara de Representantes los diez últimos años de su mandato, cuando la Casa Blanca fue ocupada sucesivamente por James Carter y Ronald Reagan.

ción bilateral con México. Sin embargo, la dinámica de la relación bilateral siguió siendo la misma. En función de la crisis económica y del impasse en el Congreso tras la conquista de la mayoría por parte de los Republicanos en la Cámara de Representantes en las elecciones intermedias de noviembre de 2010, han prevalecido los imperativos de la política interna e incluso de la política partidista estadounidense por encima de cualquier intención de cooperación o coordinación de políticas con el exterior.

Acicateados por los medios de comunicación conservadores y amarillistas como Fox News, a los ojos de buena parte de la clase política estadounidense México pasó de ser un socio comercial de Estados Unidos y un actor que favorecía la estabilidad política regional en los últimos años del siglo xx, a convertirse en un problema de seguridad nacional para Washington en los albores del siglo xxi. Esta percepción se debió al crecimiento de la presencia territorial de las bandas del narcotráfico mexicanas de ambos lados de la frontera y al temor de un desbordamiento de la violencia más allá de la frontera común. Sin embargo, sólo en muy escasas ocasiones se cifra la atención en la responsabilidad de la parte estadounidense en el surgimiento y la extensión de ambos fenómenos.

Aun cuando las agencias gubernamentales de las dos naciones cooperan cotidianamente y en distintos niveles en una amplia gama de asuntos bilaterales, no existe hoy una agenda binacional compartida. El TLCAN ha sufrido un desgaste porque México ha caído en la escala de prioridades económicas y geopolíticas de Estados Unidos, hoy dedicado a remontar su propia crisis, a lidiar con guerras en Afganistán y en Irak y a enfrentar el desafío económico de la República Popular China y los países de la cuenca del Asia-Pacífico.

Washington y la Ciudad de México carecen de una carta de navegación para orientar el curso de la integración entre ambos países. Esta integración se da en los hechos por una cada vez mayor imbricación de sus mercados de trabajo, por la migración mexicana, por el incremento en el volumen comercial, y por la vasta red de contactos entre empresas y ciudadanos de los dos países, además y a veces a pesar de la relación entre los gobiernos nacionales desde las capitales. Los vínculos entre ciudades, entre estados, entre universidades, entre organismos de la sociedad civil, entre artistas y creadores son más numerosos y más sostenidos que nunca,<sup>2</sup> sin embargo, los gobiernos no han sido capaces o no han tenido la voluntad política de dotarse de una hoja de ruta común hacia adelante.

<sup>2</sup> Llama la atención el escaso desarrollo de llamado 'poder suave' por parte de México, cuya principal fortaleza radica justamente en el ámbito cultural. La comida mexicana, su música, su cine, su literatura se han abierto paso en la sociedad estadounidense, pero no forman parte de una estrategia coherente que respalde y consolide la política exterior mexicana.

Con todo, los problemas siguen allí. Los principales temas que se han encontrado en debate en la relación entre México y Estados Unidos durante el transcurso de la primera década del siglo XXI han sido: la seguridad; la migración; la frontera; la explotación de recursos naturales compartidos; y el comercio, la integración y el desarrollo en América del Norte. Estos grandes temas se han convertido en la base de la discusión en la agenda binacional, que debe partir de un planteamiento equilibrado, donde estén reflejadas las perspectivas de los dos países. En este ensayo se expone el debate en torno a cada uno de estos temas y las propuestas de solución que conllevarían a una integración más incluyente de estos dos países en la región norteamericana.

## II. Seguridad

La manera en que se definen los desafíos a la seguridad es clave para determinar las vías para acometer este problema. Si la narrativa gira en torno a que el problema es el narcotráfico en México, como ha sido el caso, entonces la estrategia va a orientarse a capturar a los capos de la bandas del narco.

En cambio, si la narrativa gira en torno a que ambos países enfrentan el desafío del crimen transnacional organizado, el planteamiento de la estrategia difiere radicalmente, por dos razones fundamentales:

- Porque alude a los crímenes que lastiman a la sociedad mexicana incluso más que el propio narcotráfico, como son el secuestro y la trata de personas, la extorsión, el pago de cuotas de protección y otros delitos relacionados.
- Porque subraya el imperativo de la cooperación precisamente porque se reconoce que estos problemas no pueden resolverse de manera unilateral, sino que ponen en relieve el imperativo de la cooperación.

Durante años ambos países se han acusado mutuamente de no hacer lo suficiente para combatir el narcotráfico. México señala que la ola de violencia en su territorio es producto de la disputa entre bandas criminales para abastecer la insaciable demanda de narcóticos al norte de la frontera. Añade además que Washington no muestra eficacia alguna en el ámbito de la inteligencia financiera para detener el flujo de dinero ‘caliente’ originado en el crimen transnacional organizado. Por último, México denuncia en todos los tonos que la permisividad estadounidense para la venta y el comercio ilegal de armas de

asalto que van a dar a manos de las bandas del crimen organizado alimenta la violencia al sur del río Bravo.

A su vez, Washington acusa que México hace muy poco para refrenar el flujo de migrantes indocumentados y el trasiego de droga por su territorio en dirección a los Estados Unidos. Señala también que la falta de reformas económicas, la ausencia del estado de derecho y las nulas garantías de seguridad están en la raíz del éxodo de los mexicanos hacia el norte.

Ante estos desafíos comunes, Estados Unidos y México lanzan en 2007 la Iniciativa Mérida, un programa de cooperación en materia de seguridad para combatir al terrorismo y al crimen organizado, que incluye también a algunos países de Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, Estados Unidos maneja esta iniciativa mucho más como un plan de asistencia y apoyo para combatir el narcotráfico que como un acuerdo de cooperación en la que ambas naciones trabajen en reciprocidad.

Un elemento que indica la falta de reciprocidad es la facilidad con que puede darse el tráfico de armas en Estados Unidos, ya que éstas pueden comprarse en tiendas y ferias estadounidenses, de modo que los narcotraficantes e integrantes del crimen organizado mexicanos tienen acceso a armas cuyo poder de fuego supera a las de las policías e incluso del ejército mexicano. Y por otro lado, no hay un claro marco de cooperación por parte de Estados Unidos para disminuir la gran demanda de drogas en su país, que es uno de los principales elementos por el que se ve afectada la seguridad de ambos países, sobre todo en la zona fronteriza (A.Dever, 2011).

A inicios del año 2011, se abrió un debate respecto a la cooperación en materia de seguridad entre ambos países, derivado de la aplicación del operativo estadounidense "Rápido y Furioso". Este operativo, cuyo propósito declarado era combatir el tráfico de armas, fue emprendido por la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF) del Departamento de Justicia del gobierno estadounidense. Este hecho reveló que desde su base de operaciones en Phoenix, la ATF permitió e incluso propició la entrada mediante once operaciones de unas dos mil armas de alto poder a México, que fueron a dar a manos de bandas del crimen organizado mexicano. Su objetivo supuestamente era rastrear dichas armas al sur de la frontera cuando fuesen utilizadas en actividades delictivas, lo que permitiría fortalecer las evidencias en los casos construidos en investigaciones contra el crimen transnacional organizado.

La violencia criminal en México, como resultado de la disputa por el control territorial de los corredores para el transporte de droga hacia Estados Unidos, ha desembocado en la muerte de más de 45 mil personas. En muchas comunidades en México, la violencia se ha convertido en una aterradora realidad cotidiana.

Un reporte reciente del Congreso de Estados Unidos, señaló que el 70 por ciento de las armas incautadas y rastreadas en México entre el 2009 y 2010 provenían de los Estados Unidos (WOLA). El incremento en los niveles de violencia se debe fundamentalmente a dos razones: por una parte, la ruptura de las estructuras de los cárteles y los enfrentamientos entre ellos a partir de 2004; por la otra, que dichas refriegas alcanzaron un nivel inédito de violencia porque en ese mismo año la administración de George W. Bush puso fin a la prohibición de la venta pública de armas de asalto, que estuvo en vigor durante la administración Clinton. *No deja de ser por lo menos asombroso que, simultáneamente, en lugar de buscar debilitar a los cárteles y cuando la mayoría de los grandes capos que estaban detenidos en México habían sido enviados, en enero de 2007, a EU, se decidiera enviar cientos de armas de asalto a los grupos de criminales* (Menéndez, 2011).

El resultado del operativo “Rápido y Furioso” pone en evidencia que la capacidad de presión política de grupos de interés como la Asociación Nacional del Rifle<sup>3</sup> ha prevalecido por encima del imperativo de la cooperación en materia de seguridad entre ambos países. La Segunda Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América indica que los ciudadanos estadounidenses tienen el derecho de poseer armas para su defensa propia, pero una interpretación absolutamente laxa de este principio lleva al comercio irrestricto y al tráfico sin cortapisas de armas cuyo poder de fuego y de destrucción no tienen que ver con la defensa propia.

Esta falta de claridad para resolver los conflictos del crimen organizado ha propiciado que se exploren vías alternativas, como la despenalización o descriminalización de algunas drogas con el fin de atacar las ganancias monetarias de las bandas criminales. Sin embargo, tanto la postura del gobierno mexicano como del estadounidense se mantienen en el paradigma tradicional de prohibición de la producción, tráfico y consumo de drogas, argumentando que significaría dejar en riesgo a varias generaciones de jóvenes y adolescentes por un aumento del consumo a causa de la disminución del precio y la idea de que su uso es socialmente aceptable (Beltrán, 2010).

Sin embargo, aunque a nivel federal persista la prohibición, en Estados Unidos ha crecido rápidamente el número de estados y de ciudadanos que autorizan el consumo personal de marihuana en dosis reducidas o su uso médico en ciertas circunstancias. Hay otras posturas que proponen abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública y por lo tanto se enfocan en la

<sup>3</sup> National Rifle Association, conocida como NRA por sus siglas en inglés, que financia numerosas campañas electorales locales y federales y se opone terminantemente a prohibir o incluso regular la venta pública de armas de asalto.

reducción del daño a la sociedad, más que en atrapar a los capos de las organizaciones criminales, que tienen una enorme capacidad para reemplazar sus liderazgos una vez que sus cabecillas son abatidos o caen en prisión.

Durante la reunión de evaluación de la Iniciativa Mérida llevada a cabo el 23 de marzo de 2010 en la Ciudad de México, ambos países reconocieron que no pueden ganar la batalla contra el crimen organizado por sí solos, al tiempo que ampliaron la Iniciativa Mérida a temas como educación, salud y desarrollo económico y social en las zonas más castigadas por la violencia del narcotráfico. Sin embargo, a lo más que se ha llegado es a discutir qué va a hacer cada país de su lado para enfrentar un problema común, pero no se ha generado una agenda conjunta, que induzca operativos coordinados e incluso eventualmente un mando común con este propósito.

Por lo tanto, las acciones más importantes que necesitan realizar los dos países para garantizar la seguridad en sus territorios incluyen un control exhaustivo del tráfico de armas y unificar sus políticas hacia el consumo de las drogas, así como establecer una autoridad binacional que esté dedicada exclusivamente a combatir el crimen transnacional organizado en ambos lados de la frontera, sobre todo en los puntos donde se registran actos de violencia con mayor intensidad.

### III. Migración

En el año 2010 se registraron en el censo de población estadounidense 31 millones de personas de origen mexicano que viven y trabajan en aquel país, de los cuales 19 millones son nacidos en la Unión Americana y 12 millones son nacidos en México. Los mercados de trabajo de ambos países son altamente complementarios tanto a nivel regional transfronterizo (en los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas, el suroeste de Estados Unidos) y en una amplia gama de ocupaciones como la agricultura, los servicios de hospitalidad como hotelería y restaurantes, la construcción, el empaclado de carne y procesamiento de alimentos, y la llamada vida asistida, que consiste en el apoyo de paramédicos y enfermeras a las personas de la tercera edad.

Sin embargo, no hay un reconocimiento explícito ni de la necesidad ni de la contribución del trabajo migrante a la sociedad y a la economía de Estados Unidos. La entrada de trabajadores migrantes sigue siendo dosificada de acuerdo con los ciclos de la economía estadounidense. No hay un programa de visas que permita el ingreso legal, seguro y ordenado del número de traba-

jadores que demandan los empleadores estadounidenses. Esta ausencia de un marco regulador provoca que los trabajadores migrantes sigan buscando ingresar a Estados Unidos sin los documentos requeridos para hacerlo por los puertos de entrada autorizados.

En suma, en palabras del propio presidente Barack Obama, el sistema migratorio estadounidense está roto y es disfuncional. Es un sistema que sigue considerando a los trabajadores migrantes como criminales, y que de acuerdo con los ciclos económicos incrementa paulatinamente las dificultades y los requisitos para que éstos ingresen a Estados Unidos a trabajar donde son necesitados. En palabras de los propios migrantes, “nos necesitan, pero no nos quieren”.

En 2006 se produjeron grandes movilizaciones de trabajadores migrantes para protestar contra su criminalización. Ese mismo año y en 2007 avanzó la iniciativa de reforma migratoria integral de los senadores John McCain (Republicano de Arizona) y Edward Kennedy (Demócrata de Massachusetts), que incluía disposiciones para regularizar la situación de los migrantes que ya se encontraban en Estados Unidos, e incluso para que éstos tuvieran una opción para alcanzar la ciudadanía estadounidense. La iniciativa no prosperó en el Senado, y posteriormente el Senador McCain retrocedió en su postura en pro de una reforma migratoria integral a raíz de su candidatura presidencial en 2008, mientras que el Senador Kennedy falleció y su legado aún no ha sido retomado por otro legislador demócrata.

Tanto demócratas como republicanos coinciden en que cualquier eventual reforma migratoria deberá incluir como primer punto el control fronterizo. Otros elementos constitutivos de dicha reforma desde la perspectiva del *establishment* político liberal estadounidense serían:

- Las verificaciones de lugares de trabajo y el establecimiento de sanciones a empleadores que contraten indocumentados.
- La regularización de trabajadores indocumentados a través de una multa.
- El establecimiento de un mecanismo para que los inmigrantes regularizados se conviertan en residentes permanentes y posteriormente en ciudadanos estadounidenses.
- Un esquema para regular los flujos futuros de trabajadores temporales.

Aunque Estados Unidos registra desde 2008 una tasa de desempleo superior al 9 por ciento, la complejidad y diversidad de la economía estadounidense

requiere también de mano de obra que se dedica a ocupaciones de baja remuneración, que tradicionalmente no son desempeñadas por sus ciudadanos, como es el caso de la agricultura. Por ejemplo, si no existiera la mano de obra inmigrante, y en particular la mexicana, que minuciosamente cortan las uvas o las cebollas sin dañarlas, la producción de ambos cultivos se vería en una grave crisis, sin trabajadores (James, 2011).

Los trabajadores extranjeros representan el 15 por ciento de la fuerza económicamente activa de Estados Unidos, de éstos, el 54 por ciento tiene entre 25 y 44 años, mientras que la edad promedio de los trabajadores de origen estadounidense es de 42 años. Se estima que para 2050 los inmigrantes y sus hijos representarán el 60 por ciento del crecimiento poblacional estadounidense, y al ser Estados Unidos una sociedad que tiende a envejecer, la edad promedio de la población inmigrante será inferior, por lo cual serán los inmigrantes quienes den sustento a su economía (Solis).

En México, el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos se ha vuelto una cuestión de “costumbre” que en las pequeñas poblaciones mexicanas, los jóvenes, una vez cumpliendo los 16 años se preparan para emigrar hacia el norte (Johnson, 2011). El campo mexicano está perdiendo competitividad, y aún con programas de subsidios gubernamentales como Procampo, no existe una certidumbre por parte de los campesinos mexicanos para tener una cosecha que pueda ser suficiente para la alimentación y manutención de su familia durante todo el año.

Ésta es una asimetría más entre los dos países: la mano de obra migrante mexicana soporta la próspera agricultura estadounidense, que a su vez exporta a México productos agropecuarios subsidiados por el gobierno estadounidense, mientras que la agricultura campesina agoniza en México.

México es país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Estados Unidos es el receptor, por lo que esta población adicional en su territorio genera opiniones encontradas a favor y en contra. El gobierno federal estadounidense está consciente de que la inmigración es necesaria para su país; pero existen otros grupos como el *Tea Party* que se oponen rotundamente a este fenómeno y presionan para que el gobierno federal opte por un mecanismo de contención y deportación, criticando los beneficios gubernamentales que los migrantes reciben por el hecho de estar en su territorio, pero argumentando que no deberían tener el derecho a disfrutarlos.

Han surgido mecanismos aplicados por algunos estados como la Ley SB1070 en Arizona y grupos antiinmigrantes como los *Minutemen* que se han encargado de “contener” la inmigración. En la década pasada, la patrulla fronteriza de Estados Unidos duplicó el número de agentes posicionados en 262 millas de los lí-



mites de Arziona a 3,400 agentes. Sin embargo, todas estas medidas lo que realmente provocan es que cruzar la frontera se convierta en una tarea aún más difícil, costosa y peligrosa, de tal forma que los *coyotes* cobren más por su servicio y aumente la violencia en la zona fronteriza (Romo, 2011).

Por otro lado, se han planteado nuevos esquemas para una reforma migratoria incluyente, los cuales coinciden en instrumentar un mecanismo de legalización de inmigrantes, que según los grupos pro-inmigrantes puede contribuir a incrementar el salario mínimo de todos los trabajadores. Su racionalidad es la siguiente: al estar incluidos en el sistema económico estadounidense, estarían en mejores condiciones para invertir más en el desarrollo de su propio capital humano, como aprender inglés, capacitarse para un trabajo y hacerse más productivos, además de crear trabajos al convertirse en empresarios emprendedores (The Economic Benefits of Immigration Reform, 2010). Estas reformas incluyen la expedición de la visa H-2A, mediante la cual se implementará un programa para trabajadores temporales por la vía legal, o el *Dream Act* que permitiría que cada año aproximadamente 65 mil estudiantes indocumentados graduados de preparatoria, ajusten su estatus a residente legal condicionado por 6 años.

El gobierno de Obama ha manifestado su apoyo a estas últimas propuestas con un carácter más incluyente. Adicionalmente, altos funcionarios de su gobierno han sostenido en diferentes ocasiones que más allá de los vínculos diplomáticos y entre gobiernos, los empresarios, académicos y dirigentes de organismos civiles son bienvenidos en los Estados Unidos para informar sobre México, subrayando que ello no sólo es conveniente, sino necesario, dado que todavía hay una gran ignorancia sobre México en los Estados Unidos.

A su vez, México ha impulsado la nueva Ley de Migración, que es el primer ordenamiento en la materia desde la Ley de Población promulgada en 1974. En la primera semana de noviembre de 2011, la Ley había sido aprobada en el Congreso de la Unión, pero su reglamento estaba todavía en fase de discusión y redacción. En todo caso, lo relevante es que el país sea congruente con su naturaleza de país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Esta ley es un paso importante, aun si sólo se ocupa del tema de extranjería, quedando pendiente un ordenamiento legal en materia de la emigración de mexicanos.

#### IV. La frontera

La línea fronteriza entre los Estados Unidos y México tiene una extensión de 3,141 kilómetros, desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México, o si se quiere, desde

Tijuana/San Diego hasta Matamoros/Brownsville. En 1983 la franja fronteriza quedó definida legalmente en 100 kilómetros a cada lado del límite internacional, cuya base jurídica, se encuentra supervisada por la Comisión Internacional de Límites y Aguas, la cual se rige a través de diversos tratados y convenciones que han celebrado los gobiernos de México y Estados Unidos en materia de límites y distribución de las aguas de ríos internacionales (Secretaría de Relaciones Exteriores).<sup>4</sup>

Las zonas fronterizas de los dos países comparten características ambientales, sociales, económicas, culturales y epidemiológicas entre sí, pero funcionan bajo diferentes políticas, normas y reglamentos. La frontera de Estados Unidos y México está formada por 10 estados (California, Arizona, Nuevo México, Texas, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), 48 condados de los Estados Unidos y 80 municipios mexicanos, que tienen una población total de un poco más de 13 millones de habitantes (Infofrontera).

La conjunción de una sociedad rica en capital y tecnológicamente avanzada, con un país en vías de modernización que exporta mano de obra, crea el potencial tanto para la sinergia como para el conflicto. El desafío que enfrentan México y Estados Unidos es mitigar los conflictos que esta dicotomía suscita, y al mismo tiempo aprovechar las oportunidades generadas por la diversidad mencionada (Heredia & Chappell).

La vecindad geográfica obliga a Estados Unidos y a México a trabajar conjuntamente en temas inherentes al manejo fronterizo, tales como seguridad pública, facilitación del tránsito y del comercio legal, desarrollo económico, administración del agua y de otros recursos compartidos, medio ambiente y migración (Heredia & Chappell).

Sin embargo, es evidente que ha prevalecido la dinámica del conflicto. En 1994, se empezó a construir un muro fronterizo México – Estados Unidos, que pretendía impedir el flujo de personas que no atraviesan la frontera por los cruces fronterizos autorizados. Su construcción se inició bajo el programa estadounidense de lucha contra la inmigración ilegal conocido como “Operación Guardián” en la frontera Tijuana – San Diego. Los estadounidenses nativos, e incluso los de ascendencia hispana, apoyaron esta iniciativa argumentando que era la mejor manera para frenar la inmigración indocumentada. Este hecho fue criticado severamente por algunas autoridades mexicanas y por la opinión internacional.

La falta de una legislación consistente para regular la migración de manera que sea legal, ordenada y segura, hace que las vallas fronterizas sean vistas co-

<sup>4</sup> Conocida por su acrónimo CILA en español e International Boundary & Water Commission (IBWC) en inglés. Sus respectivos portales son: [www.sre.gob.mx/cila](http://www.sre.gob.mx/cila) y [www.ibwc.state.gov](http://www.ibwc.state.gov)

mo la vía más expedita para ‘resolver’ esta cuestión, como se ha puesto de manifiesto en los debates entre los precandidatos para alcanzar la nominación del partido Republicano en las elecciones presidenciales de noviembre de 2012 (Bachmann, 2011).

La región fronteriza que comprende comunidades de Estados Unidos y México, ha centrado todos sus esfuerzos en el combate de la violencia que ha dejado de lado muchos otros temas para el bienestar social.

Los principales factores que afectan el bienestar de las comunidades fronterizas son las barreras culturales y de idioma, un alto porcentaje de desempleo, el crecimiento acelerado en la población, la brecha en la calidad de los servicios médicos, la cobertura insuficiente de servicios de salud y la negación de los servicios médicos a mexicanos por su situación migratoria.

En el año 2000 surge la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSFMEU), mediante un Acuerdo firmado por el Secretario de Salud de México y el Secretario de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, cuyo propósito es valorar y enfrentar los problemas de salud que se presentan a todo lo largo de la frontera. Según la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, si esta región fuera un estado, ocuparía el último puesto en acceso a atención de salud, con mayores índices de pobreza infantil y más elevadas tasas de desempleo que el promedio nacional de Estados Unidos y de México, respectivamente.

Asimismo, para resolver la problemática del medio ambiente que existe en la región, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (SEMARNAT) y la Agencia de Protección al Medio Ambiente de Estados Unidos (USEPA), crearon el Programa Ambiental México-Estados Unidos: Frontera 2012, cuya misión es proteger el medio ambiente y la salud pública en la región fronteriza México-Estados Unidos, de manera consistente con los principios de desarrollo sustentable. Este programa establece metas y objetivos hasta el año 2012 para ser cumplidos por los grupos de trabajo regionales y los equipos de trabajo temáticos.<sup>5</sup>

Las zonas conurbadas más importantes en la frontera norte, por su desarrollo económico y por la interacción que mantienen, son Tijuana/San Diego, Mexicali/Calexico, Nogales, Sonora/Nogales, Arizona; Ciudad Juárez/El Paso; Piedras Negras/Eagle Pass, Ciudad Acuña/Del Río, Nuevo Laredo/Laredo, Reynosa/McAllen y Matamoros/Brownsville. Las localidades estadounidenses se encuentran entre las más seguras del país, mientras que las localidades mexicanas registran altos índices delictivos. Lo mismo ocurre con otras localidades

<sup>5</sup> Ver [www.epa.gov/icc/files](http://www.epa.gov/icc/files)

mexicanas en estados fronterizos, como Torreón, Coahuila y Monterrey, Nuevo León, que registran altos índices de inseguridad. Paradójicamente, varias ciudades fronterizas o en estados fronterizos del lado estadounidense se encuentran entre las más seguras dentro de aquellas localidades que rebasan el medio millón de habitantes; es el caso de San Diego, El Paso y Austin.

Las localidades fronterizas son los principales centros de operación de las bandas delictivas llamadas “polleros” o “coyotes”. La trata de personas se ha convertido en un negocio rentable para las bandas criminales. Sin embargo, no existe autoridad alguna que imponga sanciones, los persiga o evite el cruce ilegal de personas (Mosso Castro, 2006). Por ello Estados Unidos recrimina a México que nuestro país no hace cumplir su propia ley, en el sentido de que cuando los mexicanos salgan de nuestro país lo hagan por los cruces fronterizos autorizados y con los documentos de viaje necesarios.

El reforzamiento de la seguridad en la franja fronteriza del lado mexicano es vital para poder contener la creciente violencia que se suscita en esta región. La cooperación de Estados Unidos para poder garantizar la seguridad de su frontera, tiene que ver un poco más allá del Río Bravo y coordinarse con las autoridades mexicanas y asociaciones público-privadas para sumar sus fuerzas con el Grupo Beta y las policías locales para crear una infraestructura de comunicación entre ambos lados, además de que éstas deben aumentar su número de efectivos.

Idealmente, México y Estados Unidos deberían formular un plan para el manejo conjunto de la frontera, formulado sobre las siguientes bases:

- Un modelo binacional para el cumplimiento de la ley, en el cual los funcionarios de agencias paralelas profesionalizadas trabajen juntos de manera cotidiana.
- Una estrategia económica coherente para la región fronteriza, basada en la agilización del comercio legítimo, en nuevos incentivos para construir infraestructura fronteriza, y en el otorgamiento de mayor autoridad a las instituciones de desarrollo ya existentes.
- El manejo inteligente e integral de los recursos naturales que comparten ambos países, como el aire, el suelo y el agua, tanto la que corre por la superficie como la del subsuelo.
- Una solución integral y binacional para la migración.

## V. La integración y desarrollo de América del Norte

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá el 1 de enero de 1994 se inició el desafío de integrar a países con niveles de desarrollo muy desigual. A la hora de ‘vender’ el tratado a la opinión pública y a los legisladores de cada país, se argumentó que el pacto comercial aumentaría el crecimiento económico de la región, creando empleos, ayudando al cuidado del medio ambiente, y reduciendo la migración desde México hacia el Norte con la premisa de que se generaría un proceso de convergencia en indicadores económicos y sociales por el cual México cerraría la brecha del desarrollo respecto de sus vecinos al norte del río Bravo.

Sin embargo, los efectos del TLCAN tomaron otro rumbo. El sector empresarial creció bajo el marco del este, aumentando sus exportaciones considerablemente hacia Estados Unidos, lo que provocó que las exportaciones mexicanas alcanzaran un alto grado de concentración hasta llegar a representar más del 80% de los productos mexicanos exportados. A su vez, al eliminarse los aranceles a productos provenientes de Estados Unidos, éstos al ser más competitivos por subsidios gubernamentales, mejor acceso a créditos, asistencia técnica, mejor tecnología y mejores tierras para el cultivo, acabaron con la industria y campo mexicano. Los productos estadounidenses entraron al mercado mexicano con precios más bajos obligando a los productores mexicanos a reducir sus precios e incurrir en pérdidas, con lo cual, los pequeños productores tuvieron que dejar de producir. Sin embargo, las grandes empresas se beneficiaron al tener acceso a uno de los mercados más grandes del mundo, permitiéndoles aumentar sus ventas y extenderse por toda la región.

Este hecho provoca un círculo vicioso que funciona de esta manera: el maíz barato de Estados Unidos entra al mercado mexicano haciendo que los pequeños productores mexicanos pierdan sus tierras, aumentando la pobreza en las comunidades agrícolas del país, por lo que tienen que buscar otros medios de subsistencia. Por tal motivo, estos productores mexicanos no tienen otro remedio que emigrar a grandes ciudades o hacia Estados Unidos, haciendo que la migración hacia el norte se intensifique. Esto a su vez, obliga a Estados Unidos a reformular sus estrategias y medidas antiinmigrantes, por lo que aumenta su gasto gubernamental para este propósito y se dejan de lado otras prioridades en su país. Al igual que en México, los pequeños productores estadounidenses pierden acceso a créditos y programas gubernamentales para aumentar su producción y caen en crisis, dejando que las grandes empresas resulten victoriosas

en este esquema, se fortalezcan más y puedan ser más competitivas, y exportando con precios más competitivos a México (Morales C.).

Otro efecto producido por la firma del TLCAN fue la triangulación del comercio desde países ajenos al tratado que gozan los beneficios acordados entre los miembros. La Unión Europea ha encontrado un mecanismo a través del TLCUEM (Tratado de Libre Comercio Unión Europea – México) y el TLCAN aprovechando las facilidades que tiene para instalarse en nuestro país, instalando fábricas que importan productos semiterminados como insumo, los cuales son terminados en nuestro territorio para su posterior reexportación a Estados Unidos, lo cual le brinda a México tan sólo unos cuantos empleos.

Con el surgimiento de China como potencia económica, este país asiático ha sabido aprovechar el TLCAN para poder ingresar sus productos al mercado mexicano evitando las altas cuotas compensatorias que nuestro país le ha impuesto a la nación asiática, país con el cual México tiene un gran déficit en la balanza comercial. Esta triangulación también es un efecto negativo del TLCAN, ya que productos chinos con precios competitivos, aun con los costos de reexportación, ingresan a nuestro territorio desplazando a la economía nacional (Morales, Septiembre 2008)

“El posible efecto dinamizador y estimulante de las exportaciones y de las inversiones que pudo haber ejercido el TLCAN se ha diluido porque otros competidores ya compensan eficazmente las ventajas competitivas de México derivadas de la combinación de acceso preferencial con vecindad y tradición. Significa que habría que buscar otras fuentes de competitividad porque aquellas que permitieron a México aprovechar los últimos diez años de bonanza estadounidense que durante la última década del siglo veinte ya se agotaron” (Gazol Sánchez, 2004).

A casi 18 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, queda claro que éste cumplió sus objetivos de promoción comercial, de facilitación de inversiones y de los flujos de capital. El TLCAN ha propiciado un incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México y un mayor flujo comercial con EEUU y Canadá. Sin embargo, el incremento del intercambio comercial y de la inversión extranjera no genera un desarrollo económico dinámico a nivel local.

La economía mexicana es cada vez más dependiente del ciclo económico estadounidense, y en particular del curso que sigue la industria manufacturera en el vecino país. El TLCAN ya no es la hoja de ruta que ambos países necesitan para codificar el futuro de su integración. Cualquier diseño en este sentido debe tener en consideración que el objetivo más importante para la integración futura es la reducción de la brecha del desarrollo entre, por un parte México, por otra parte sus dos socios comerciales industrializados, Estados Unidos y Cana-

dá. Este diseño estratégico no puede dejar de lado la agenda social: la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la transparencia, el respeto de los derechos laborales y el impulso al desarrollo local.

A casi dos décadas de la entrada en vigor del TLCAN, México, Estados Unidos y Canadá necesitan reformular su estrategia de competitividad respecto al resto del mundo. Estados Unidos tiene una economía post-material, que cada vez se sustentan más en los servicios, y particularmente, en el conocimiento; sus empresas son una fuente constante de innovación tecnológica y sus productos alcanzan una distribución global, a cada rincón del orbe. Canadá combina una economía con abundantes recursos naturales como agua fresca, petróleo y gas de arenas bituminosas, y madera, entre otros, con el desarrollo de *clusters* manufactureros y de servicios que también requieren una continua innovación tecnológica.

En esta distribución del trabajo, México podría consolidarse como una plataforma productiva manufacturera y un centro logístico de distribución que conecte la región. Para ello será preciso fortalecer la infraestructura educativa y los programas de formación y capacitación técnica en el país.

Adicionalmente, México necesita tener en mente que todos los países que han alcanzado el grado de economías desarrolladas lo han hecho con base en el impulso a sus cadenas productivas, el fortalecimiento de su mercado interno y el mejoramiento de la calidad de su educación, tarea aun por realizarse en nuestro país.

Asimismo, los tres socios del TLCAN deberían fortalecer y multiplicar los actuales programas de becas, intercambio académico y movilidad estudiantil entre los tres países, como un medio para profundizar en el conocimiento mutuo y en la identificación de intereses comunes.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

México y Estados Unidos deben establecer una comisión de economistas, demógrafos, empresarios y líderes sindicales de ambos países para analizar la complementariedad y las sinergias entre ambos mercados laborales producidas por la integración económica y por las tendencias demográficas de largo plazo. Esta Comisión deberá informar acerca de los resultados obtenidos al Presidente y al Congreso de cada país. Un buen inicio es el Grupo Regional de Estudios Migratorios impulsado por el Centro Woodrow Wilson y el Instituto de Políticas Migratorias, ambos de Washington, DC, con la participación de expertos de Estados Unidos, México y Centroamérica (Migration Policy).

Ambos gobiernos deberán desarrollar conjuntamente un programa para manejar los flujos migratorios futuros, tanto temporales como permanentes, y que tome en cuenta las realidades demográficas, las interdependencias y las complementariedades del mercado laboral en ambos países.

Retomando el tema del cierre de la brecha del desarrollo entre México y Estados Unidos, es preciso tener claro que en el fondo el desarrollo de una sociedad no es principalmente un tema de dinero, de comercio o de inversión, sino de estrategias claras y de trabajo coordinado que apunte a la cooperación en el tema de la seguridad humana y ciudadana.

México y Estados Unidos sólo podrán consolidar su asociación si se proponen cada uno construir una mejor sociedad y se apoyan mutuamente en este propósito. De aquí la importancia crucial de dar contenido concreto a la 'responsabilidad compartida' y de adoptar compromisos conjuntos. Sólo así podrán México y Estados Unidos acometer los desafíos de su compleja relación bilateral en un entorno global que en los albores del siglo XXI está cambiando de manera vertiginosa.

## VII. Bibliografía

- A.Dever, L. (12 de mayo de 2011). Abandoned on the border. *The New York Times*.
- Bachmann, M. (18 de octubre de 2011). *Will Build A Double-Walled Fence*. Obtenido de [www.huffingtonpost.com](http://www.huffingtonpost.com)
- Beltrán, C. H. (4 de Agosto de 2010). Admite Calderón debate sobre legalizar drogas; él, 'en desacuerdo'. *La Jornada, México DF*.
- Inmigration Policy Center, American Inmigration Council (2010, 11 de enero) Obtenido de <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/economic-benefits-immigration-reform>
- Gazol Sánchez, A. (2004). Diez Años del TLCAN: Una Visión al Futuro. *Economía UNAM. Vol. 1. Núm. 3,*
- Heredia, C., & Chappell, L. (2009). *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: Soluciones conjuntas a problemas comunes*. México DF: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Pacific Council on International Policy [www.consejomexicano.org](http://www.consejomexicano.org).
- Inmigration Policy Center, American Inmigration Council (2010, 11 de enero) Obtenido de <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/economic-benefits-immigration-reform>
- James, S. (26 de mayo de 2011). Aware of its Dependence, Napa Takes Care of Migrant Workers. *The New York Times*.



- Johnson, T. (1 de febrero de 2011). *Free trade: As U.S. corn flows south, Mexicans stop farming*. Obtenido de [www.mcclatchydc.com](http://www.mcclatchydc.com)
- Menéndez, J. F. (7 de noviembre de 2011). *Armas para desestabilizar a México. Excélsior*.
- Migration Policy*. (s.f.). Obtenido de [www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup](http://www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup)
- Morales, C. (s.f.). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Obtenido de <http://www.ciepac.org/neoliberal/esp/tlcan.html>
- Morales, C. (Septiembre 2008). *La Triangulación del Comercio China-México*. Estrategias para la competitividad. Facultad de Contaduría y Administración. UNAM.
- Mosso Castro, R. (septiembre de 2006). *Polleros: negociazo en Tecate. ZetaTijuana, edición 1692, semana del 1 al 7 de septiembre de 2006*.
- Romo, R. (5 de marzo de 2011). *Tide turns: Sharp increase in number of Mexicans returning home*. Obtenido de En el portal : <http://edition.cnn.com/>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (s.f.). Obtenido de <http://portal.sre.gob.mx/cilanorte/index.php?option=displaypage&Itemid=78&op=page&SubMenu>
- Solis, H. L. (s.f.). *Immigrants and America's Future*. Obtenido de [www.americas-quarterly.org/node/2419](http://www.americas-quarterly.org/node/2419) ,
- Weintraub, S. (2010). *Unequal Partners: Mexico and the United States*. Pitt Latin American Studies, University of Pittsburgh Press, 2010. .
- WOLA. (s.f.). *Washington Office on Latin America*. Obtenido de [www.wola.org](http://www.wola.org)

## Capítulo V

---

### **Sociedad, Valores y desarrollo. Una apuesta ineludible de futuro**

*Ugo Pipitone\**

---

## **Vientos de la historia sobre México**

*Yo tenía un mar de dolor en el alma...  
Se me había cerrado el mundo,  
tenía una loza sobre el corazón.*  
Guillermo Prieto, "Mi guerra del 47"

*Los gobernantes revolucionarios habían salido del pueblo...  
y se habían convertido en jefes despóticos,  
ministros voraces, senadores y diputados serviles,  
gobernadores ladrones, alcaldes arbitrarios.*  
Octavio Paz  
"El Ogro Filantrópico"

En la última década el brutal impacto de la criminalidad en la vida de México ha revelado la fragilidad de instituciones que, a pesar de sus antiguas fallas democráticas y su permanente inclinación al simulacro, hasta hace poco parecían medianamente sólidas, de pronto descubrimos que no era así, que la fachada cubría una embarazosa fragilidad.

Como en un rápido aprendizaje bajo los balazos, se nos hizo evidente que instituciones de baja calidad afectan dramáticamente la calidad de la vida de cada uno y las posibilidades del progreso de todos. En algunos países de América Latina la criminalidad tuvo que enfrentarse a un contraste institucional que ha mostrado cierta eficacia en su contención, no así en México, donde una delincuencia robustecida por la cercanía del mercado estadounidense (y su masiva demanda de drogas) encuentra las mejores condiciones de su propagación gracias a la inconsistencia de instituciones carcomidas por décadas de corrupción e impunidad.

\* Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Se ha activado un círculo vicioso de consecuencias trágicas: instituciones de mala calidad favorecen la difusión de la criminalidad así como esta última carcome aún más a las instituciones. Y de pronto, un país entero descubre de tener que pagar las cuentas por haber tolerado a lo largo de décadas instituciones que simulaban una solidez que no tenían. El crimen organizado, que según algunas estimaciones, es ya la quinta fuente de empleo, recluta masivamente individuos crecidos en la marginalidad, abrevados en el resentimiento y el desprecio por la vida y capaces de formas inauditas de crueldad. Y frente a eso, instituciones (sobre todo en la seguridad pública y en la justicia) quebradizas, incompetentes, sin espíritu de cooperación entre sus diversos cuerpos y, fundamentalmente, sin sentido del Estado; a parte la siempre abundante retórica para justificar supuestas buenas intenciones incumplidas.

El país experimenta aquello que sólo pocos años atrás era inimaginable: el quebranto del monopolio estatal de la violencia, la pérdida del control de amplias regiones del territorio nacional y la descomposición de la coherencia funcional (nunca muy alta) entre distintas partes del estado mexicano.

En síntesis: la enfermedad es grave y el remedio inoperante. Las sociedades, a diferencias de sus miembros individuales, no mueren, pero pueden deteriorar sus nexos internos de confianza hasta volver la vida colectiva una fuente de aflicción y un campo minado a lo largo de generaciones. Desde su Independencia, México enfrentó una descomposición de su sentido de pertenencia que hizo posible, antes, la pérdida de la mitad del territorio nacional y culminó con una dictadura de tres décadas sobre cuyas ruinas se construyó casi un siglo de un autoritarismo populista que hoy se revela impotente (y a menudo cómplice) con la oleada criminal que asola el país. Sin embargo, en la actualidad, el largo plazo (congelado por décadas en simulaciones revolucionarias y, después, en una transición sin capacidad real de cambio) vuelve a presentarse a nuestros ojos como un abanico de posibilidades pocas de las cuales venturosas. ¿Qué seguirá a este tenebroso presente de cabezas cercenadas, policías sicarios al servicio de la criminalidad, secuestros y extorsiones que definen nuestro tenebroso presente? ¿Una narcopolítica capaz de carcomer hasta sus endeble fundamentos las razones de la convivencia en este país? ¿Una reacción autoritaria con las fuerzas armadas como última ratio y una secuela de retrocesos de los escasos avances democráticos desde fines del siglo pasado? ¿Una balcanización –como la experimentada por Colombia sólo pocos años atrás– con multiplicidad de actores (ejército, narcotraficantes, paramilitares, elites locales disponibles a todo para ensanchar cotos de poder exclusivos, guerrilleros obtusamente ideologizados, etc.) en alianzas precarias con las únicas constantes de la siembra de cadáveres y la sociedad como rehén de fuerzas ilegales o paralegales?

Ahí está México hoy, en la expectativa de su futuro entre el espanto frente a una inaudita barbarie criminal y el anhelo de un milagro que no se materializa; entre instituciones desarticuladas y una clase política sin real responsabilidad ciudadana. Y la sociedad, parafraseando a Ignacio Ramírez (el Nigromante): “recogidas las alas y palpitando azorada entre las manos de asesinos, a veces uniformados” (Villegas, 1953, pág. 46). Cuando estas palabras se escribieron, en lugar de la sociedad estaba la inteligencia y en lugar de los asesinos, la Inquisición. Desde entonces ha cambiado todo y, sin embargo, tal vez, no ha cambiado nada, salvo la forma del horror. Hace más de un siglo y medio México perdió la mitad de su territorio en un contexto histórico de desorganización y “lamentable liderazgo de los mexicanos” (Hale, 1991, pág. 14). Hoy, al enemigo externo se ha sustituido un amenazador enemigo interno, la criminalidad organizada, pero desorganización y lamentable liderazgo siguen ahí. Cambian los regímenes, cambian los actores, cambian los lenguajes y las urgencias, pero algunas cosas siguen inalteradas.

La máquina infernal que engulle vidas con voracidad insaciable y una saña de otros tiempos sigue avanzando entre centenares de miles de desplazados internos, elites económicas que envían sus hijos al exterior y contratan más guardaespaldas y una sociedad engarrotada en el pavor hecho segunda piel. Trasponiendo de otros tiempos, también para el presente vale la pregunta que años atrás se hacía un gran historiador mexicano: “¿Por qué cayó sobre México ese chubasco furioso?” Durante 2014, según estimaciones oficiales, hubo cerca de 15 mil asesinatos dolosos, 41 al día. Mismo número de Irak, en el mismo lapso (Aristeguinoticias), con una diferencia: Irak ha sido durante la primera década del siglo teatro de una guerra con la virtual disolución del Estado y, después, vivió choques interreligiosos y fanatismos sectarios en medio de una lenta y azarosa reconstrucción institucional. Si a la sangrienta estadística mexicana se añaden los secuestros, las extorsiones, los asaltos y el conjunto de delitos que conforman nuestra pesadilla cotidiana, la conclusión es inexorable: frente a la nueva oleada de criminalidad, el Estado mexicano ha perdido la capacidad de proteger vida y patrimonio de sus ciudadanos.

Sin embargo, contra toda desbordada imaginación, la realidad es peor. No se trata solamente de la incapacidad del Estado para proteger la vida de aquellos que viven en estas tierras (razón primordial de la existencia de cualquier Estado que merezca este nombre) sino que ese mismo Estado atenta frecuentemente contra ella a través de policías y jueces frecuentemente coludidos con la criminalidad. Una parte del Estado cumple, más o menos rutinaria o negligentemente, sus funciones, otra parte se entregó a la criminalidad y otra parte más mira al otro lado simulando una normalidad ficticia. Y una minoría intenta con dedicación cumplir su deber en un contexto en que el hacerlo puede incluso poner en

riesgo la propia vida. Algunos datos para ilustrar las dimensiones dantescas del problema. Comencemos con una noticia con que se inaugura 2015. “El fotorreportero y activista social José Moisés Sánchez Cerezo fue sustraído ayer 2 de enero por un grupo armado...los vecinos avisaron a la policía de Medellín de Bravo (Veracruz), pero su respuesta fue nula y cuando arribaron al domicilio, horas después, indicaron que ‘no podían hacer ya nada’”.<sup>1</sup> ¿Negligencia acostumbrada o algo peor? Veamos de dónde surge la duda. En 1995 se estimaba que de 900 bandas delictivas operantes en el país más de la mitad estaba compuesta por policías o ex policías. El problema, evidentemente, no es de la última hora. En la actualidad algunas ONG estiman que 70% de los secuestros involucran agentes o ex agentes policiales. Ningún asombro, entonces, que apenas 12% de los delitos sean denunciados y (procesados al interior de una maquinaria judicial y de investigación en buena medida descompuesta) sólo 1% llegue a sentencias de condena (Aguayo, 2010, pág. 263. Tuckman, 2013, pág. 157. Guazo, 2014). Resultado: impunidad difundida. ¿Con qué confianza puede un ciudadano denunciar un delito frente a tutores de la ley (sarcasmo involuntario) que, con una probabilidad no despreciable, están coludidos con la criminalidad o son criminales en propio? Corrupción y criminalidad institucionales reducen a sus mínimos términos la confianza ciudadana que, renunciando a su función de control, retroalimenta esa misma descomposición institucional.

Los hechos de Iguala del 26 septiembre de 2014 (una fecha que quedará en los anales de la vergüenza de las instituciones de este país) mostraron a los ojos del mundo policías convertidos en sicarios al servicio del crimen organizado. Desde tiempos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz, para garantizar la seguridad de los caminos, era frecuente que se contrataran bandidos como policías (Vanderwood, 1986, págs. 79-83) quienes vivían de violar la ley se convertían, con ponerse el uniforme plateado de los rurales, en sus defensores. Era entonces el recurso forzoso de una nación débil que necesitaba imponer algún respecto por reglas de convivencia fatigosamente establecidas.<sup>2</sup> Pero ¿qué decir un siglo y medio después, cuando los términos se invierten y los policías se vuelven crimi-

<sup>1</sup> www.animalpolítico.com 3 de enero 2015. Tres días después, en la misma publicación, aparece la noticia siguiente: la Procuraduría General de Justicia de Veracruz informa que “Como parte de las investigaciones de la desaparición de José Moisés Sánchez Cerezo, policías municipales de Medellín de Bravo fueron retenidos y sujetos a investigación en los primeros minutos de hoy”.

<sup>2</sup> Madame Calderón de la Barca escribía en 1840: “Esta pestilencia de los ladrones, que infesta la república, nunca ha podido ser extirpada [por]... el estado de desorganización en que se encuentra el país”, *La vida en México* (1842), Porrúa Ed., México 1997, p. 256.

nales? ¿Cómo fue posible que a la conclusión de tantas décadas de estabilidad institucional (antes con el porfirismo y después con los regímenes de la “revolución hecha gobierno”) brotara esta monstruosidad? Después de haber estudiado a las policías de Chihuahua, Hermosillo, Mexicali y Tijuana, un investigador estadounidense llega a la conclusión que más que el peso corruptivo de la criminalidad (que no es poco y en algunas zonas es insostenible), en la corrupción policial intervienen reglas arraigadas y prácticas informales propias del sistema político mexicano, donde prevalecen lealtades corporativas y liderazgos personalistas que sentirían amenazados sus cotos de poder por el uso del mérito como criterio de selección (Sabet, 2012, págs. 27-8. Pansters, Octubre 2013). Como en el caso de los líderes sindicales corruptos, la paz consiste en que el Estado no pretenda introducir transparencia y honorabilidad en sus dispersos dominios. La selección ocurre en sentido contrario adhiriendo a una costumbre normalizada de complicidades y simulaciones que encubren el uso privado del poder público. La policía no es más que el reflejo patológico de un sistema enviciado por el desdén hacia las leyes y los derechos ciudadanos y proclive a la impostura y a la impunidad de una autoridad que cumple la ley en forma errática dependiendo de las circunstancias y los potenciales beneficios personales.

El problema actual de la policía mexicana hace parte de una vetusta cultura político-institucional en que cada pedazo del Estado o de la sociedad corporativizada puede hacer lo que quiera a condición de no crear problemas al centro del sistema político, el Señor Presidente. La tolerancia al latrocinio, al abuso, a la ineficiencia fue por décadas el cemento para mantener unida y sin demasiados chirridos una compleja maquinaria de poder y el costo, naturalmente, se pagó en las bases de la sociedad. Recordemos, para contextualizar, un episodio de hace casi medio siglo relatado por Carlos Fuentes. Después de la matanza de estudiantes a manos del ejército en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968, un portavoz del gobierno mexicano declaraba frente a los corresponsales extranjeros: “No se alarmen: piensen que treinta muertitos en México son como un muertito en Francia” (Fuentes, 1971, pág. 153). Esa asombrosa impudicia reflejaba algo verdadero: los muertos producto de las “fuerzas del orden” cuestan aquí políticamente mucho menos que en otras partes del mundo. Una cultura institucional que se confirma décadas después con la indolencia en reformar los sistemas de seguridad y de justicia a pesar de su demostrada ineficacia frente a decenas de miles de muertos que vienen en la última década de una barbarie criminal complementada por la criminalidad institucional de los policías de Iguala (Guerrero) o de San Fernando (Tamaulipas). Los primeros, que desaparecieron, en 2014, 43 muchachos de entre 18 y 23 años y los segundos, que participaron en 2010 en la masacre de 72 emigrantes centroamericanos. En 1971, frente al descaro del po-

der, Fuentes mencionaba el papel de “coro operístico” de intelectuales como Salvador Novo y Martín Luis Guzmán, por no hablar del priísta-bolchevique Vicente Lombardo Toledano. En tiempos recientes el coro operístico subsiste, pero ahora bajo la forma de una leguleya, inadmisibile, negación de la responsabilidad del Estado, como si las policías municipales (y las otras que no son necesariamente mucho mejores) fueran agencias independientes y no partes integrantes del Estado de este país. “El Estado no fue” es la consigna institucional, mientras en las plazas de México, en las mantas y en los gritos de miles de ciudadanos, se expresa exactamente lo contrario: fue el Estado.

Después de la Revolución, el siglo xx mexicano produjo (en el contexto latinoamericano) un resultado asombroso: una prolongada estabilidad política. Sin embargo, a la sombra de esta estabilidad aliñó una enfermedad que Octavio Paz resumía en dos palabras capaces de describir la cultura política mexicana desde el siglo xix: simulación e inautenticidad. De ahí decía el poeta vino un “daño moral profundo” y una “mutilación espiritual”. La conclusión no dejaba espacio a fáciles consuelos: “Nos movemos en la mentira con naturalidad” (Paz, 1979, pág. 99. Paz, *El laberinto de la soledad*, 2004, págs. 133-34). El subproducto de la estabilidad fue la creciente no-credibilidad de un sistema político que -detrás de una supuesta continuidad revolucionaria- (O’Gorman, 1999, págs. 92-96)<sup>3</sup> ocultaba redes partidarias de fidelidad y complicidades clientelares que envilecían la dimensión pública con la torsión (cuando no la abierta violación) de reglas y leyes sólo formalmente respetadas. La simulación, convertida en razón de Estado, impidió (e impide) nombrar los problemas con sus nombres propios y mucho menos enfrentarlos con honestidad crítica o con algo parecido a un compromiso ciudadano. Asumiéndose como heredero de la revolución de 1910, el PRI repitió una antigua historia de apropiación exclusiva de eventos pasados capaces de dar alguna nobleza a una simulación democrática en el presente. Así había hecho Porfirio Díaz apropiándose simbólicamente de una edad de la Reforma que, sin embargo, enterró y cuya constitución (de 1857) violó sistemáticamente. Así hizo Iturbide hacedor de una Independencia depurada del carácter popular que le había dado la sublevación de Hidalgo y, yendo más lejos, así hicieron los aztecas erigiéndose a herederos imperiales de la antigua cultura tolteca (Villoro, 1999, pág. 202).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Edmundo O’Gorman cuestionaba el mito de la revolución que se mantiene después de la revolución en nombre de una pretendida “familia revolucionaria”.

<sup>4</sup> Octavio Paz, “Crítica de la pirámide” (en *Postdata*, 1970), incluido en la ed. cit. de *El Laberinto de la soledad*, p. 314 donde habla de “petrificación del PRI”.



Acerca del interminable régimen de un hombre del siglo XIX que creía encarnar el único futuro posible de México, escribía hace un siglo Francisco Madero: “El régimen actual de gobierno acabó con las libertades públicas, ha hollado la Constitución, desprestigiado la ley y, por último, acabó con el civismo de los mexicanos”. ¿Cómo no escuchar en esas palabras una resonancia que nos devuelve a tiempos más recientes? Madero había entendido algo que todavía hoy nos cuesta asumir: un poder sin frenos ciudadanos incorporados “corrompe a quienes lo ejercen y a quienes lo sufren” (Madero, págs. 243 y 247-49). O sea, traba la consolidación de instituciones responsables y obstaculiza el desarrollo de una sociedad civil activa. Viene la tentación de pensar que el autoritarismo centralista azteca-castellano -según palabras de Octavio Paz- ha tenido en la historia mexicana varias reencarnaciones y cada vez como una novedad que encadenaba el país a un pasado insuperado salvo por sus formas. El PRI continuó aquello que pretendía superar y de ahí viene la fragilidad institucional que menoscaba la capacidad para poner un freno a la barbarie criminal que nos rodea. Sin embargo, han ocurrido cambios en las últimas décadas que han hecho más compleja a la sociedad mexicana y menos disciplinable frente al *dominus* tradicional del presidencialismo, emanación de una unanimidad ficticia encubridora de prácticas para-legales en el ejercicio del poder. Entre estos cambios, que han socavado silenciosamente la coherencia autoritaria de antaño, está la independencia del IFE frente al gobierno en 1996, la mayor variedad y capacidad crítica de los medios (excluyendo la televisión, que sigue siendo un informal ministerio de propaganda del régimen), la creciente autonomía de los gobernadores del poder central (cuyo primer anuncio vino en 1994 del conflicto entre el gobernador de Tabasco Roberto Madrazo y el presidente Ernesto Zedillo)<sup>5</sup> y el mayor peso electoral de los partidos, lo que ha impedido desde 1997 cualquiera mayoría absoluta en el Congreso.

A pesar de lo anterior y del cambio del partido al gobierno en 2000, el antiguo régimen revolucionario se ha conservado incluso sin el PRI en la presidencia. La alternancia ocultó una muda resistencia sistémica que desembocó finalmente en el retorno del PRI al gobierno en 2012. Algunos factores han contribuido a esta resiliencia. El primero de ellos fue la desilusión acerca de doce años de gobiernos panistas que dejaron virtualmente sin cambio la anatomía y fisiología del sistema previo. Pero, además, intervinieron otros elementos. Por

<sup>5</sup> Al margen, como premio de sus vínculos con una vieja cultura priísta basada en clientelas y prácticas opacas de poder, Madrazo fue nominado, antes, presidente nacional del PRI en 2002 y, después, candidato a la presidencia de la república en 2006.

un lado, la corrupción misma promete beneficios que han uncido a un carro institucional de baja calidad tanto a sectores de elite como de las bases sociales del país. Se ha sostenido incluso que la corrupción redujo en el largo plazo las posibilidades de revueltas (V. Colin M. MacLachlan, 2010, pág. 152). El desgajamiento del sistema por disensiones internas entre la elite, como con Bernardo Reyes durante el Porfiriato, fue evitado antes y después del 2000 gracias a una corrupción ecuménica. Complementariamente, sigue la antigua tradición del origen político de las grandes fortunas mexicanas, desde Luis Terrazas hasta Carlos Slim, pasando por el “soldado de la Revolución” Emilio Azcárraga Milmo. Otra vez Octavio Paz toca un punto nodal: “...herederos de la sociedad jerárquica que fue Nueva España, nuestros ricos nunca han hecho realmente suya la ideología liberal y democrática”.<sup>6</sup> Un Estado débil era, y es, lo mejor para la corrupción y para los grandes negocios a pesar de las distorsiones democráticas acumuladas en el pasado y de las desastrosas consecuencias, en el frente de la inseguridad, que la sociedad mexicana sufre desde inicios del nuevo siglo. El régimen institucional priísta se ha conservado con su potencial entrópico sobre la operatividad de las instituciones y, por consiguiente, sobre la calidad de la vida colectiva, más no sólo: según algunos estudiosos, si México redujera su corrupción al nivel de Estados Unidos, su PIB per cápita se duplicaría (Christopher Paul, 2014, pág. 47) La prolongación de la Pax priísta ha implicado costos elevadísimos: el envilecimiento de la función pública y del sentido cívico así como la pérdida de oportunidades de un desarrollo que podría haber sido menos desigual.

Si se observa la historia universal del último siglo, o algo más, parecería haber dos posibles caminos para la consolidación de instituciones públicas eficaces y creíbles: la presión ejercida por una sociedad civil organizada y la calidad de una burocracia capaz de transferir a una entera sociedad sus propios valores y comportamientos. Si se mira a finales del siglo XIX buscando tipos ejemplares, por un lado encontramos a Suecia y por el otro a Japón. En la historia independiente de México ninguno de estos dos rumbos fue viable. El corporativismo (objeto crítico de los liberales después de la Independencia)<sup>7</sup> impidió en el siglo XX la consolidación de una dinámica sociedad civil y, por otra parte, el

<sup>6</sup> *El Ogro Filantrópico*, cit., p. 56.

<sup>7</sup> Para Luis Mora gran parte de los problemas mexicanos del siglo XIX provenía de un corporativismo cuyo “espíritu de cuerpo destruye el espíritu nacional”, cit. en François-Xavier Guerra, “La revolución mexicana en una perspectiva secular”, Leticia Rina, Elisa Servín (Eds.), *Crisis, reforma y revolución*, Conaculta-INAH, México 2002, p. 296.

presidencialismo asfixió la formación de una administración pública profesional capaz de frenar arbitrariedades y personalismos de un poder con escasos frenos incorporados.

Miremos las cosas desde otro ángulo: en la larga duración mexicana, la libertad (como instrumento y objetivo de la construcción del ciudadano) y la prosperidad (como integración social en el surco del crecimiento económico) no pudieron establecer entre sí un circuito de retroalimentación. Uno de los mayores pensadores mexicanos del siglo xx ofrece una síntesis sugerente. Durante la República Restaurada (1867-1876) los liberales intentaron (sin éxito) alcanzar la prosperidad conservando la libertad; con el Porfiriato se prometió prosperidad (incumplida salvo en el aspecto de la aceleración económica) sacrificando la libertad ciudadana. Y con Madero, frente a una polarización social insostenible, el país se levantó para reconquistar su libertad aun a costa del retroceso material. (Villegas D. C., 1995, pág. 57) ¿Cómo definir, siguiendo la amplia mirada de Cosío Villegas, el siglo posterior a la revolución de 1910? Tal vez no sea descabellado considerar el prolongado (y hasta ahora vigente) régimen priísta como un arreglo estable que trabó la eclosión de un espíritu ciudadano capaz de mantener bajo control a las instituciones, y frustró una presión social que habría permitido formas menos polarizadas de desarrollo económico. A comienzos del siglo XXI nos encontramos así con antiguas tareas incumplidas (espíritu ciudadano, integración social e instituciones creíbles) con el agravante de un Estado incapaz de ser coherente con sus propias intenciones declaradas. Hace tiempo, en México, el mayor problema no es tanto de políticas públicas sino de la base institucional que las instrumenta. ¿Cómo se construye algo sólido sobre un terreno movedizo?

En el choque, en los últimos tres meses de 2014, entre una protesta social contra instituciones incapaces de controlar la criminalidad (y a veces cómplices de la misma) y la inercia de un régimen político que no puede reconocer su anacronismo en los tiempos de México y del mundo, se avizora la reaparición del viento de la historia sobre México, lo que se manifiesta como ruptura del encantamiento que, desde 2012, hizo pensar a muchos mexicanos que seguridad y prosperidad serían posibles con el retorno del PRI al gobierno. Desde fines de 2014, al calor de la vergüenza y el pasmo por los acontecimientos de Iguala y las fundadas sospechas de enriquecimiento ilícito entre los mayores representantes del Estado, ha comenzado a disolverse el acto de fe que buscaba exorcizar un presente sombrío con el retorno a un pasado embellecido por la desmemoria. Hoy queda claro para muchos que volver al camino conocido no conducía en realidad a ninguna parte, lo que pone la sociedad mexicana frente a la ardua tarea de cuestionar sus formas y comportamientos congelados en la autocomplacencia del viejo régimen.

El “régimen revolucionario” siempre fue surreal entre sindicalistas millonarios, gobiernos autodenominados progresistas y adaptados a una de las sociedades más polarizadas del planeta (con la excepción de Lázaro Cárdenas en los años treinta), fraudes electorales (para cuidar de sí mismo a un pueblo que podía no saber lo que quería) y una política palaciega que un corresponsal de la revista *Time* definía, con brutalidad puritana, pero no sin razón, bizantino-mafiosa. Para mantener una imagen de confianza inoxidable, en la antigua URSS los media oficiales no daban noticia de los temblores; por décadas México vivió (y revive hoy) una parecida conjura del optimismo institucional.<sup>8</sup> Una clase de simulación que acentúa una impresión fantasmal inextricablemente entretejida con hebras escogidas de la realidad. Limitémonos a algunos ejemplos escogidos, casi, al azar. Además de endeudar sin control a su estado por las siguientes generaciones, un ex gobernador del estado de Coahuila, moviéndose en el terreno ambiguo entre revolución institucional y república de las bananas, daba el nombre de su hija y esposa a hospitales y escuelas de su estado. Una especie de Santa Anna, naturalmente, revolucionario. Y esa *modernidad* cultural será premiada por sus correligionarios elevándolo a presidente nacional del PRI.

El primitivismo cultural y político no sólo no se esconde con vergüenza sino que se exhibe con orgullo. Por la serie de la realidad que supera a la fantasía, a mediados de diciembre de 2014 los periódicos informan que en la policía capitalina trabajan diez parientes cercanos (hermano, yerno, cuatro primos y cuatro sobrinos) del subjefe de la misma policía. La pregunta es obvia: ¿no existen controles administrativos para evitar que el amor hacia los parientes prevalezca sobre la decencia? Sigamos con esta clase de realismo mágico: la Cámara de diputados aprueba con aplastante mayoría en noviembre pasado la reducción, en 63%, de un ya insignificante presupuesto destinado a la búsqueda de personas desaparecidas, estimadas oficialmente en 22 mil. Poco antes, una alta funcionaria de la Procuraduría General de la República afirmaba que el tema de los desaparecidos constituía un “compromiso prioritario” del gobierno.

Acciones y palabras viven evidentemente en dimensiones recíprocamente desconocidas. Y finalmente, el 10 de diciembre pasado, dos miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que cuesta tres veces su correspondiente

<sup>8</sup> Lo que recuerda las primeras palabras de un famoso ensayo de Daniel Cosío Villegas de 1947: “México viene padeciendo hace algunos años una crisis que se agrava día con día; pero como en los casos de enfermedad mortal, nadie de la familia habla del asunto, o lo hace con un optimismo trágicamente irreal”, *La crisis de México*, Clío, México 1997, p. 15.

de Estados Unidos), después de declarar, con sobrada razón, que “tenemos una sociedad con miedo, secuestrada por la violencia”, añaden increíblemente que el poder judicial “no permitirá la impunidad” (Aristeguinoticias, 2014). Con apenas algún retardo, considerando que la impunidad prevalece en la sociedad mexicana desde hace muchos años alentando un incontrolado alud de delincuencia. En lugar que reconocer los hechos y abrir la discusión sobre los remedios, mejor las declaraciones altisonantes que esconden detrás de una moralidad declarativa una ineficacia interiorizada.

Pero, haciendo a un lado ese deprimente folclor institucional, queda el problema de *medir* la calidad de las instituciones mexicanas en el entorno internacional. Un indicador aproximado puede ser el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de *Transparency International*. Sin conjeturar alguna línea de causalidad, la calidad institucional está ligada (aunque no exhaustivamente) al PIB per cápita, generalmente, a un mayor ingreso corresponde, en comparación internacional, una mayor calidad del Estado.

Ahora bien, siguiendo la tendencia que prevalece en América Latina, al nivel de ingreso de México debería corresponder un valor medio del IPC de entre 5 y 6 puntos. Sin embargo, desde hace dos décadas, México se encuentra establemente más cerca de los 3 que de los 4 puntos. Costa Rica, Perú, Colombia y Brasil, con ingresos medios considerablemente inferiores a México (en especial los primeros tres países) registran un IPC bastante superior. En la región, sólo Venezuela, con un ingreso similar al mexicano, muestra un menor IPC. Conclusión: en su propio contexto regional México es un caso notorio de serio retardo institucional respecto a su nivel de ingreso. ¿Es ese resultado independiente de más de siete décadas de un régimen *revolucionario*?

Como era predecible, con el retorno del PRI a la presidencia no se manifiesta ninguna disponibilidad a reformar su antiguo sistema de gobierno. Ocurre más bien lo contrario como indica la fuerte presencia en el gabinete de antiguos operadores políticos (ex gobernadores, dirigentes nacionales del PRI, etc.) forjados cultural y políticamente en las añejas prácticas clientelares y corporativas del partido-Estado (Camp, 12 de marzo 2013, pág. 5. Martínez, 1° de julio 2013).

Lo que cambia con la llegada de Peña Nieto a la presidencia es la desacentuación del discurso del combate a la delincuencia organizada. El léxico oficial es depurado de las palabras guerra, enemigos, capos, narcotráfico, etc. El reconocimiento explícito de una realidad incómoda es sustituido por circunloquios tranquilizadores (Martínez C. E., 2014, pág. 286). Una baja de tensión que se refleja tanto en los media como en los mismos partidos de oposición durante los primeros dos años del gobierno actual como prueba de la capacidad de irradiación hacia el conjunto del sistema político mexicano de

los *humores* de su centro ejecutivo se abre camino una idea ilusoria (empalmada con una necesidad social de remoción de un fenómeno criminal dramáticamente angustiada): el crecimiento económico, derivado de las reformas energética, fiscal, etc. promovidas por el presidente, llevará, con mayor bienestar, a la contención de la violencia. Una idea extravagante que supone nadar contracorriente de la percepción intuitiva que sin instituciones exitosas en el combate a la criminalidad, el desarrollo económico enfrentará obstáculos decisivos con el enraizamiento de actividades económicas ilegales y el desincentivo a las inversiones en la economía legal.

La historia secular del sur de Italia parecería no haber producido alguna enseñanza. Un Estado de baja calidad y que convive con la delincuencia simplemente no puede ser factor de desarrollo económico en el largo plazo. ¿Es necesario discutir acerca de esta obviedad? Comentando en rueda de prensa los acontecimientos de Iguala, José Miguel Vivanco, director para América Latina de Human Rights Watch, declara: “El gobierno del presidente Peña Nieto, preocupado especialmente por su imagen, se ha alejado lo más posible de estos temas [de derechos humanos], incluso de los de seguridad, por considerarlos tóxicos, y construir una imagen de un México ficticio. Hoy, lo que ha salido a la luz [con los acontecimientos de Iguala], es el otro México. El México de los abusos, el México de los sectores más vulnerables” (Reforma, 2014)

Porfirio Díaz fue reelegido siete veces a lo largo de más de tres décadas, pero esta anomalía resultó socialmente tolerable, hasta 1910, por la estabilidad política que el régimen garantizaba después de tantas guerras, asonadas militares, motines, invasiones externas y bandolerismo impune. El régimen priísta garantizó la estabilidad (político-social) por más de siete décadas y también esta anomalía fue tolerada para evitar una recaída en el desorden y el altísimo costo en vidas humanas posterior a 1910. Corrupción, clientelismo, polarización social, simulaciones institucionales, etc. fueron el costo de la estabilidad pero, aunque estos costos sigan inalterados, el beneficio de la estabilidad interna se ha perdido frente a una criminalidad desbordada. La criminalidad y el corolario de la inseguridad social han llegado para revelar los límites históricos del régimen priísta como arreglo socio-institucional duradero.

Por muchas décadas el PRI produjo de sí mismo (como es inevitable en cualquier partido que se conserve tanto tiempo en el poder) una imagen muy cercana a la idea misma de nación, hubo en esto una falsedad y, al mismo tiempo, una verdad oblicua.

La falsedad es la misma que encarnaron los conservadores mexicanos después de la Independencia tratando muchos elementos de Nueva España como constitutivos de un México eterno (O’Gorman, 1986, pág. 39).

Análogamente, la permanencia del PRI en el poder era asumida como un equilibrio definitivamente adquirido e inextricablemente enlazado con el *espíritu* de la nación. Sin embargo, la historia reciente del país no va necesariamente contra esa narrativa auto-adulatoria, por caminos torcidos, la simulación interesada puede crear la realidad que le corresponda y así, desde fines del siglo pasado, nace el PRD a partir de una costilla del PRI y, desde el año 2000, llega al gobierno otro partido, el PAN, sin capacidad para emprender un cambio profundo en la arquitectura y comportamiento institucionales del país.

En la oposición o en el gobierno, consciente o inconscientemente, se reprodujo con formas apenas modificadas el estilo político priísta de verbosidad sin compromisos concretos, prolongación de una cultura patrimonialista-clientelar, indulgencia frente a difundidas prácticas de corrupción pública, además de un presidencialismo más basado sobre las buenas intenciones de un subjetivismo ético que sobre reglas socialmente negociadas a pesar de la doble derrota electoral, el horizonte cultural del PRI se mantuvo gracias a la mediocridad de una clase política que, aun criticando a este partido, absorbió su estilo y visión del quehacer político.<sup>9</sup>

El gobierno del PAN desde el 2000 reflejó la incapacidad de rebasar los límites priístas de una visión corporativo-presidencial del Estado mexicano a lo que se añadió una mezcla, que podría decirse propiamente conservadora, de responsabilidad y pusilanimidad para evitar los posibles contragolpes de los sectores sociales corporativizados (bajo control del PRI), la solución fue una especie de sosiego vagamente budista como si el país hubiera alcanzado un equilibrio institucional al que sólo faltaban ajustes más o menos marginales, la popularidad inicial del presidente Fox se disolvió rápidamente por su ineptitud en asumir la tarea de la reconstrucción real y simbólica del Estado mexicano, ex abruptos humorosos e indigencia intelectual caracterizaron a un hombre de Estado sin visión de Estado, y su sucesor, el presidente Calderón, prolongará la misma flema filosófica con el agravante de un muy débil crecimiento económico

<sup>9</sup> Aunque sea una banalidad, es difícil escaparse al contraste entre la brillantez intelectual del debate político mexicano durante el siglo XIX con la insustancialidad ampulosa que caracterizó el siglo XX. Ya Justo Sierra registraba la distancia abismal entre “el apasionado México liberal de su juventud” y “la asfixia intelectual del régimen porfiriano”, v. David Brading, “Justo Sierra y la historia patria”, en *Memoria de las revoluciones en México*, Reflejo GM medios, México 2009, p. 43. Una chatura intelectual porfiriana que persistirá (acentuada) en la cultura política de los posteriores “régimenes revolucionarios”. En el gobierno y en la oposición.

en un contexto de sextuplicación (de 2 mil a 12 mil) de los homicidios entre 2006 y 2011; la guerra al narco, con la intervención del ejército, terminó por ser una forma para evitar una profunda transformación de las fuerzas de seguridad del país y del propio sistema judicial, ningún asombro que frente a los resultados de una alternancia incapaz de asumir sus responsabilidades de reforma institucional enfrentando un contexto criminal desbocado, la sociedad mexicana se replegara en la nostalgia hacia el viejo partido-Estado.

El historiador y politólogo mexicano Lorenzo Meyer sostiene que en 2006 era “lógico y natural que la izquierda tuviera su turno en la dirección del país” (Meyer, 2013, pág. 36), hagamos a un lado que en la historia lo “lógico y natural” sólo tiene cabida en visiones deterministas donde una hiperrealidad racional se impone sobre el acontecer concreto en la vida de los pueblos ninguna corriente histórica inexorable conducía necesariamente el PRD al gobierno y, aun alcanzando el 35% de los votos, en 2006 este partido no pudo sobrepasar al PAN debido en gran medida a la (justificada) desconfianza de varios sectores sociales hacia el mesianismo populista del entonces abanderado del PRD, López Obrador, un mesianismo que el partido perdió posteriormente (por lo menos en su versión carismática) en nombre de una *realpolitik* caracterizada, sin embargo, por la ausencia de propuestas de cambios estructurales viables y replegada en una cultura de nacionalismo nostálgico, corporativa y presidencialista en el mejor estilo del PRI vieja manera, así que, mientras el PAN encubría con un individualismo sin alientos ciudadanos su indisponibilidad a asumir el reto del rediseño institucional del país, el PRD se convertía en un receptáculo de priístas frustrados en sus ambiciones personales y necesitados de una sigla partidaria para acceder a cargos de elección popular. Jesús Ortega, ex dirigente nacional del partido, declaraba hace poco: “¿quién dice qué priístas son buenos y cuáles malos?” (País, 2014)

Traduzcamos en forma positiva: son todos *buenos* los priístas que salgan de su partido (incluso sin la menor reflexión crítica) y lleven votos y espacios locales de poder al PRD, aunque esta transubstanciación laica ocurra reforzando una antigua cultura clientelar en el seno de una izquierda ya agobiada por la ausencia de debate político interno (más allá de las diatribas usuales entre las corrientes), por la falta de vivacidad cultural y por la incapacidad de organizar el malestar social hacia extendidas convergencias reformadoras, aunque patológico, nada realmente asombroso en el hecho que, siguiendo un rumbo en que las oportunidades electorales prevalecen sobre cualquier otra consideración política, el alcalde de Iguala -que aparentemente ordenó la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa haya sido candidato a su cargo por el PRD y que este partido defendiera, hasta cuando percibió el alto costo político, al gobernador de Guerrero, un reconocido cacique regional, otro miembro del PRD salido del PRI.



Hemos mencionado al historiador Lorenzo Meyer; mencionemos otro historiador (y novelista) mexicano, Héctor Aguilar Camín. Una premisa: en un régimen que no puede dar el salto hacia una democracia con instituciones eficientes y creíbles, el papel de los intelectuales es especialmente importante en un contexto donde la credibilidad es, con sobradas razones, una sustancia evanescente, de ahí el desaliento que produce una declaración como la siguiente del autor en cuestión: “Este gobierno tiene visión estratégica pero baja ejecución” (País, 2014), dos deslices en una sola proposición guardada toda proporción, también Stalin o Khomeyni tuvieron probablemente una “visión estratégica”, así que una expresión de este tipo sin el añadido de un calificativo que defina esta visión (y en el caso mexicano se trata en la sustancia de prolongar en el tiempo un sistema de poder clientelar sistémicamente corrupto) mucho se parece a un reconocimiento oblicuo.

Por otra parte, “baja ejecución” da la impresión de un problema técnico, la ineficacia del Estado (un sistema judicial desastrado y una policía demasiado a menudo coludida con la criminalidad, para limitarnos a la punta del iceberg), en lugar que ser reconocida como el resultado lentamente madurado de un sistema político sobrevivido a sí mismo, se presenta como una cuestión administrativa, una visión, cuando menos, reductiva.

Sin embargo, es necesario apuntar que en los últimos meses entre intelectuales, periodistas y comunicadores de vario tipo ha habido un ensanchamiento de voces críticas que expresan, al mismo tiempo, dignidad ofendida y vergüenza nacional, algo que podría indicar el cansancio social hacia prácticas de gobierno e inconsistencias institucionales que se han vuelto cada vez menos tolerables para una parte importante de la sociedad mexicana.

En las protestas sociales derivadas de los trágicos acontecimientos de Iguala, ni PAN ni PRD fueron parte de movilizaciones que configuran tal vez la mayor crisis política de México desde 1968, estos dos partidos (para no hablar de sempiterno PRI) parecerían tener otras urgencias, empeñados como están en una lucha feroz para el control del presupuesto<sup>10</sup> y de espacios de poder para acomodar su clientela voraz.

<sup>10</sup> Si convertimos el financiamiento público a los partidos indicado por el INE ([www.ine.mx/docs](http://www.ine.mx/docs)) en dólares de EU al tipo de cambio nominal anual entre 1997 y 2014, el monto total es superior a la cifra enorme de 4,700 millones de dólares, o sea un promedio anual que se acerca a 300 millones de dólares. Apuntemos como referencia que en Alemania el financiamiento público a los partidos gira alrededor de la mitad y en Francia alrededor de una tercera parte.

Cuando menos hasta ahora se ha tratado de partidos sustancialmente incapaces para articular un debate público maduro y demandas de eficacia y credibilidad de las instituciones; la conclusión es preocupante: por primera vez en la historia moderna de México, a una crisis de legitimación social (aunque falte - ¿todavía?- el componente de desgajamiento en la élite económica) de un régimen que pierde coherencia interna y capacidad de maniobra, no corresponde una propuesta alternativa de partidos o personalidades con fuerte arraigo social.

Si el PRI es un partido fuera de época,<sup>11</sup> ni el PAN ni el PRD parecerían cultural o políticamente capaces de proponer un futuro de reconciliación, sobre nuevas bases, entre sociedad e instituciones reformadas.

El escenario no es alentador, pero la historia de México nos ha acostumbrado a paradojas inesperadas como un emperador liberal que, contra la cultura conservadora que lo había entronizado, daba el grito del 16 de septiembre legitimando ex post la figura del cura Hidalgo, o como un pacifista proveniente de una familia acaudalada que, en 1910, llamaba a una revuelta armada.

No queda más que esperar lo inesperado para que se abran perspectivas no visibles desde el confuso y tormentoso presente mexicano.

## Bibliografía

- ADNPolítico. (2 de Diciembre de 2012). ¿Qué es y cómo opera el “Pacto por México”,. México.
- Aguayo, V. S. (2010). *Vuelta en U. México* : Taurus.
- Aristeguinoticias. (s.f.). Recuperado el 2 de Enero de 2015, de [www.aristeguinoticias.com](http://www.aristeguinoticias.com)
- Aristeguinoticias. (10 de diciembre de 2014).
- Cámara de Diputados. (9 de Marzo de 2015). *El Proyecto del Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2014-2015*. Obtenido de Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Sitio: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-22-14.pdf>
- Camp, V. R. (12 de marzo 2013). *Peña Nieto’s cabinet: what does it tell us about Mexican leadership*. Wilson centre (Mexico Institute).

<sup>11</sup> Dirigiéndose a Porfirio Díaz, decía Francisco Madero: “Perteneceís más a la historia que a vuestra época”, *Op. cit.*, p. 356.

- Christopher Paul, C. P. (2014). *Mexico is not Colombia*. Rand Corporation (National Security Research Division).
- CIDAC. (7 de Enero de 2015). *Reporte de Hallazgos 2014*. Obtenido de <http://proyectojusticia.org/images/Articulos/ReportedeHallazgos2014.pdf>
- Fuentes, C. (1971). *Tiempo mexicano*. México : Joaquín Mortiz.
- Guazo, D. (17 de noviembre de 2014). "Policías al servicio de la delincuencia". *El Universal* .
- Hale, C. A. (1991). *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*. México: Siglo XXI.
- La sucesión presidencial en 1910*. México: Edición época.
- Madero, F. I. *La sucesión presidencial en 1910*. México: Edición Época.
- Martínez, C. E. (2014). *Enrique Peña Nieto y la violencia: el discurso del nuevo orden social*. San Luis Potosí: Memorias AMIC.
- Martínez, J. C. (1º de julio 2013). ¿Habilidad política del ejecutivo? *Este País*, n. 267 .
- Meyer, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México: Debate.
- O´Gorman, E. (1999). *México, el trauma de su historia (1977)*. México: Conaculta.
- \_\_\_\_\_ (1986). *La supervivencia política Novo-Hispana*. México: Un. Iberoamericana.
- País, E. (12 de Noviembre de 2014).
- \_\_\_\_\_ ( 7 de diciembre de 2014).
- Pansters, W. G. ( Octubre 2013). *European Review of Latin American and Caribbean Studies n.5* , 129-30.
- \_\_\_\_\_ (2013 ). *European Review of Latin American and Caribbean Studies* , 129-30.
- Paz, O. ( 2004). *El laberinto de la soledad*. México: FCE.
- \_\_\_\_\_ (1979). *El ogro filantrópico (1971-1978)*. México: Joaquín Mortiz.
- Reforma. (7 de Noviembre de 2014).
- Reynaldo., B. (20 de Abril de 2015). *Insultante salario de policias municipales*. Obtenido de [noticias.net.mx](http://noticias.net.mx) : <http://noticiasnet.mx/portal/oaxaca/167404-insultante-salario-policias-municipales>
- Rivas, F. (2014). *Análisis Integral del Secuestro en México*. México, D.F.: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Sabet, D. (2012). *Police reform in Mexico*. California: Stanford Un. Press.
- SEGOB. (s.f.). *D.O.F., Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- Torres, R. (2012). De los delitos, 90% no es denunciado: INEGI. *El economista* , pág. 8.

- Tuckman, J. (2013). *México, democracia interrumpida*. México : Debate.
- V. Colin M. MacLachlan, W. H. (2010). *Mexico's crucial century, 1810-1910*. Un. of Nebraska.
- Vanderwood, V. P. (1986). *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*. México : Siglo XXI.
- Villegas, C. e. (1953). *Historia moderna de México. La república restaurada; la vida política*. México: Hermes.
- \_\_\_\_\_, D. C. (1995). *Historia moderna de México. La república restaurada. La vida política*. México: Hermes.
- Villoro, L. ( 1999). *El proceso ideológico de la revolución de independencia (1953)*. México: Conaculta.

*Alejandro Martí*

---

## **Balance de una iniciativa desde la sociedad civil. La Agenda México 12.18**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La Agenda México 12.18, alcances, compromisos y expectativas. III. Las expectativas en política de seguridad y justicia bajo el nuevo gobierno. IV. Los logros obtenidos. V. El nudo crítico y los grandes pendientes. VI. Bibliografía.

### **I. Introducción**

Realizar un diagnóstico sobre el estado que guardan la seguridad y la justicia en nuestro país no es tarea sencilla y demanda mucha responsabilidad sobre los juicios que se emitan. Al no ser experto en la materia la presente reflexión la realizo desde la óptica de un ciudadano que, siendo víctima de la delincuencia e impunidad que aún privan en nuestra sociedad, se remite a comentar las aportaciones de una iniciativa ciudadana de la que México SOS, a quien me honro en presidir, y mi propia persona formamos parte y que pretende mejorar las políticas de seguridad y justicia que se aplican en México; asimismo, me remito a señalar los pendientes que la realidad y los mexicanos le demandamos resolver a los sistemas de seguridad pública y la administración e impartición de justicia de manera urgente.

\* Activista social y Presidente de México SOS.

En abril de 2012, en el contexto de las campañas electorales, un grupo de 70 organizaciones de la sociedad civil y especialistas en seguridad y justicia que dedicamos nuestros esfuerzos a promover la transformación y fortalecimiento de las instituciones del país para contar con un eficaz sistema de impartición y administración de justicia y un modelo de seguridad pública eficiente presentamos, a los entonces candidatos a la Presidencia de la República, la Agenda México 12.18, Seguridad y Justicia.

Producto de un ejercicio de reflexión, investigación y evaluación colectiva sobre las condiciones que privaban en el país en materia de seguridad y justicia este documento contiene las condiciones sin las cuales, de acuerdo a lo que este grupo de la sociedad civil y la academia, será imposible revertir tanto las obsolescencias del viejo sistema de justicia penal inquisitivo como las de un disfuncional sistema de seguridad pública que aún no ofrece las garantías de seguridad jurídica, de acceso expedito a la justicia a todo aquel ciudadano que se vea implicado en cualquier tipo de delito ya sea en calidad de víctima o indiciado, ni las mejores condiciones para enfrentar las causas que generan la violencia criminal y la crisis de seguridad; propiciando una dinámica de elevados índices de incidencia delictiva que impiden contar con las condiciones de estabilidad y paz social que requerimos los mexicanos para el ejercicio de nuestros derechos.

Por tal motivo, nos dimos a la tarea de integrar y demandar la aprobación y puesta en marcha de un conjunto de iniciativas gubernamentales que, consideramos, deben ser implementadas a cabalidad para consolidar los imperativos que fueron establecidos en la Reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública que se promulgó en 2008.

Como sabemos, la Reforma al sistema de justicia penal y seguridad pública sienta las bases para transitar de un sistema penal inquisitivo a un modelo acusatorio que incluye, entre otras cosas, la realización de juicios orales, de carácter público y contradictorio, ante un tribunal que garantiza la realización del debido proceso, la protección de los derechos de las víctimas, de los imputados y de quienes estén cumpliendo una sentencia penal. Asimismo, mediante la Reforma del 2008 se eleva a rango constitucional el derecho a la presunción de inocencia, se promueve una profunda transformación institucional a nivel federal y estatal que comprende la construcción de infraestructura judicial específica (salas de juicios orales), la incorporación de tres nuevos tipos de jueces (de control de garantías, de juicio oral y ejecución de penas), de prácticas innovadoras entre quienes conforman el sistema (jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados) y la integración de un factor fundamental que se espera, una vez que se ponga en marcha, contribuya a eficientar la operación de todo el sistema de justicia penal y a descongestionar y reformar el sistema penitenciario.

## **II. La Agenda México 12.18, alcances, compromisos y expectativas**

Como hemos señalado, mediante un acto público inusual, el pasado 2 de abril de 2012, por vez primera, en un ambiente de cordialidad y propicio para un diálogo entre pares, los cuatro candidatos recibieron de manos de las organizaciones promotoras la Agenda México 12.18, misma que se comprometieron a incluir en sus proyectos de gobierno en caso de ganar la contienda electoral. De manera simbólica pero contundente, con este evento se establece una simetría en el discurso entre ciudadanos y autoridades.

Bajo dos líneas estratégicas (Sistema de Justicia Penal y Seguridad Ciudadana), la Agenda México 12.18 integra 25 temas de trabajo.

Cabe destacar que, de abril a finales de junio, durante el periodo legal establecido para el desarrollo de las campañas, los cuatro candidatos incorporaron a sus propuestas de gobierno el tema de la seguridad y el combate al crimen organizado.

La trascendencia que cobraron las demandas que enarbolamos las organizaciones de la sociedad civil en materia de seguridad y justicia se hizo evidente entre los candidatos a la Presidencia; sin soslayar que para ese entonces ya eran y siguen siendo temas de obligada e impostergable atención gubernamental, porque recogen el sentir de la sociedad en su conjunto y la viabilidad de nuestro desarrollo futuro como país. De forma tal que era ineludible que los partidos y candidatos los tomaran como bandera de sus campañas y propuestas al electorado para verse favorecidos con su voto.

## **III. Las expectativas en política de seguridad y justicia bajo el nuevo gobierno**

Después de una intensa campaña y una expectante jornada electoral en donde el candidato de la Coalición Compromiso por México, Enrique Peña Nieto resultó triunfador y cuyo resultado trastocó, de una u otra forma, la legitimidad y confianza de un sector de la sociedad en las autoridades y procesos electorales, generaron una temporal situación de tensión entre los principales actores políticos del país, lo que dio sentido a una serie de acercamientos y negociaciones entre la clase política nacional para garantizar la gobernabilidad del país; dinámica que se verificó durante los meses de agosto a noviembre y que concluyó con la suscripción, el 2 de diciembre de 2012, del llamado Pacto por México.

Es decir, que apenas un día después del inicio de su mandato para el periodo presidencial 2012-2018, se firmó en el Castillo de Chapultepec un acuerdo político en el que los dirigentes de los tres principales partidos políticos y el nuevo Jefe del Ejecutivo asumían la responsabilidad de cumplir con 95 compromisos consensuados para concretar lo que se ha dado en llamar las reformas estructurales, y que fue definido por el secretario de Gobernación “como un acuerdo nacional, integral, profundo y de largo alcance para consolidar a México como una democracia eficaz” (ADNPolítico, 2012).

Cabe destacar dos aspectos: el entonces equipo de transición pidió a México SOS una capacitación al gabinete de seguridad y justicia en el contenido de la Agenda México 12.18, y por otra parte, cada uno de los puntos contenidos en el Pacto por México, estaban ya contemplados en la Agenda México 12.18.

Las expectativas sobre la presente administración federal han sido muy altas, dadas las condiciones que vive el país. Firmeza, respecto a los derechos humanos, pero un sentido muy claro para erradicar la violencia y la inseguridad son lo mínimo que esperamos y hemos demandado los ciudadanos.

#### IV. Los logros obtenidos

De las propuestas comprometidas por el gobierno de Enrique Peña Nieto, derivadas de la Agenda México 12.18 e incorporadas en el Pacto por México, a dos años de su aplicación y con el Pacto dado por concluido por los partidos políticos en agosto de 2014, encontramos una situación de contrastes, en la que un número determinado de compromisos se han cumplido a cabalidad, otros se encuentran en proceso y algunos están a la espera de implementarse.

A partir de la insistencia de las organizaciones civiles, se logró crear, aprobar y publicar el Código Nacional de Procedimientos Penales; dicho Código es producto de un arduo trabajo de la sociedad civil que generó una manera distinta de relacionarnos con la autoridad, una nueva forma de corresponsabilidad y coordinación para lograr objetivos que benefician a los ciudadanos. Este Código permite que todos los presuntos inculpados en la comisión de un delito lleven un mismo proceso en todo el país y atiende al nuevo sistema de justicia penal.

El tema de los Ministerios Públicos sigue siendo un pendiente pues nosotros estamos convencidos de la necesidad de dotarlo de autonomía.

Por otra parte, si bien se ha girado la instrucción para su instrumentación, quedan aún algunas imprecisiones respecto al Mando Único Policial, en que el que consideramos que es sustantivo diferenciar la unificación de la unicidad. La prime-



ra supone la unificación u homologación de criterios, manuales, capacitación, salarios, prestaciones, equipo, etcétera, sin que necesariamente desaparezcan las policías municipales. La segunda supone la eventual desaparición de las policías municipales, hecho que a nuestro parecer no es viable constitucionalmente.

Con relación a la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral, a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional derivado de la Reforma al sistema de justicia penal y seguridad pública, se asumió la responsiva de tomar las medidas necesarias, a nivel federal y estatal, para cumplir con las metas establecidas en los tiempos legales.

En este sentido, podemos señalar que al inicio de la gestión del Presidente Peña Nieto y habiéndose cumplido cuatro de los ocho años que se establecieron concluir la tarea, sólo tres estados habían adoptado el nuevo sistema en su totalidad: Chihuahua, el estado de México y Morelos. Sin dejar de advertir que, en algunos casos, no necesariamente se realizó una buena implementación.

Sin embargo, debemos reconocer que, a poco más de un año para que venza el plazo constitucional, se han llevado a cabo acciones importantes tales como: fortalecer y dotar de más recursos a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal (SETEC) y mayor involucramiento de la Procuraduría General de la República. El punto a destacar en este tema es la incapacidad y falta de voluntad de algunos gobiernos estatales para implementar adecuadamente el nuevo sistema de justicia penal (NSJP), exigencia que la propia constitución ordena. El desinterés que han mostrado algunas entidades es verdaderamente vergonzante.

Nos parece que este punto es crucial pues aquí convergen tanto las responsabilidades y capacidades de los poderes ejecutivos como judiciales, federales y estatales, en donde la voluntad política es fundamental para la implementación correcta del NSJP.

Hacia finales de 2014, el Centro de Investigación y Desarrollo, A. C. (CIDAC) reportó, en sus resultados de evaluación en la materia, que sólo en 10 estados no operaba el sistema penal acusatorio: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sonora y Tlaxcala; en tanto que 17 operan el sistema de manera parcial: Baja California, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; en tanto que en sólo 4 entidades opera en su totalidad el nuevo sistema: Chihuahua, estado de México, Morelos y Yucatán. Situación que da cuenta de la complejidad que entraña el dar cumplimiento al imperativo constitucional en el plazo establecido y la enorme tarea que queda por cumplir a poco más de un año de que concluya (CIDAC, 2015).

Por otra parte, tenemos algunos pendientes respecto a la capacitación y profesionalización de los jueces. México tiene urgencia de jueces, magistrados y ministros con un sistema de supervisión y regulación que impida las atrocidades que se comenten al amparo del descuido, incompetencia o corrupción. Jueces capacitados y que no hayan sido designados por parentesco o compadrazgo; con una visión equilibrada entre los derechos de las víctimas y de los inculpados.

Necesitamos jueces formados en el Nuevo Sistema de Justicia que garanticen los derechos de las víctimas y efectivamente ejerzan como jueces. Por otra parte, reconocemos el esfuerzo realizado en el combate al secuestro.

Desde la ciudadanía hemos insistido en la necesidad de concentrar los esfuerzos que se llevan a cabo, en la figura de una sola autoridad dedicada exclusivamente a erradicar este terrible mal. Hace dos años, se creó la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE) que tiene, como primera responsabilidad generar la coordinación entre los poderes y autoridades estatales para potenciar y fortalecer los esfuerzos institucionales encaminados a vencer a este flagelo. El fortalecimiento de las Unidades Especializadas Contra el Secuestro es uno de los grandes avances visibles a partir de esta coordinación.

En este mismo sentido, creemos necesario demandar la necesidad de utilizar de forma eficaz la herramienta de Plataforma México, que tantos millones de pesos y esfuerzos ha costado, para que los ciudadanos tengamos el acceso directo a la información gubernamental.

En materia de prevención y participación comunitaria, iniciativa que, de acuerdo con lo planeado, se orientaría a brindar atención a los municipios con más violencia del país, en paralelo con la implementación del sistema de seguridad (social) universal, de combate a la pobreza, escuelas de tiempo completo, el programa de empleo para jóvenes y la recuperación de espacios públicos con la participación de las comunidades; se concretó la aprobación e implementación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, pese a que se estableció su implementación a partir del primer semestre de 2013.

Sus resultados, parciales e insuficientemente evaluados, impiden aventurar un juicio previo sobre los alcances y resultados que ha tenido. No obstante, sabemos que el Programa Nacional en la materia fue elaborado a partir de un diagnóstico sobre los índices de violencia, delincuencia y percepción de inseguridad que se han experimentado en el país durante los últimos años, destinándosele, durante 2014, 131 mil millones de pesos para operar 51 programas federales que incluyen acciones encaminadas a: “incrementar la

corresponsabilidad de la ciudadanía y los actores sociales” en la prevención de este flagelo; a “reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en las poblaciones consideradas como prioritarias” por sus altos índices delictivos y a “generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana”, bajo un enfoque cifrado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales que en ese ámbito tienen los tres órdenes de gobierno y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (SEGOB).

Con relación a los compromisos asociados con la seguridad, que comprenden la reforma a los cuerpos de policía y la creación de la Gendarmería, el primero planteaba, originalmente, crear un esquema de policías estatales coordinadas, mediante el cual las policías municipales se convertirían en policías de proximidad, teniendo bajo su responsabilidad el cuidado de los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y principales espacios públicos. En tanto que las policías estatales, bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades, serían las responsables de las labores de seguridad pública.

Dicho compromiso se llevó a efecto aunque bajo condiciones diferentes a las acordadas, pues a diciembre de 2014, conforme a datos presentados en el Segundo Informe de Gobierno, 26 estados habían establecido acuerdos específicos para la implementación del mando único quienes, además, obtuvieron del Gobierno federal el compromiso de que cuando las entidades faltantes signaran sus respectivos compromisos de aceptación, se enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para concretar el mando único policial en todo el país (SEGOB).

No obstante, la medida se ha cumplido parcialmente pues las policías municipales, en su gran mayoría, no se han transformado en corporaciones de proximidad confiables, una gran número, difícil de precisar, padecen alto grado de corrupción y muchas de ellas han sido infiltradas por el crimen organizado, como se corrobora con los lamentables hechos ocurridos en Iguala en contra de los normalistas de Ayotzinapa; en tanto que en los casos donde se ha iniciado su depuración muchas veces se ha concluido con su sustitución por las fuerzas federales.

Algo semejante pasó con la creación de la Gendarmería Nacional, cuyo proyecto se concretó 22 meses después de haber sido anunciada, con un número menor de elementos a los planteados originalmente, 10 mil contra 5 mil, y bajo un esquema de organización distinto al comprometido, pues originalmente se planteaba fuera constituido como una corporación nueva y terminó siendo incluida en la estructura administrativa de la Policía Federal.

## V. El nudo crítico y los grandes pendientes

La cancelación del Pacto por México, en agosto de 2014, motivó, en su momento, la realización de un balance desde distintos sectores de la opinión pública, para dar cuenta de los logros alcanzados como de los pendientes que dejó.

Por lo que a nosotros respecta, podemos señalar que de los 8 compromisos contraídos en materia de seguridad y justicia, al cabo de dos años de gestión gubernamental se dio respuesta a 6 de ello y quedaron pendientes 2: la implementación del código penal único, cuyo propósito es homogenizar las causales del delito en todo el territorio nacional y la implementación de acciones coordinadas y eficaces de las policías y los sistemas de justicia estatal y federal; y la reforma integral al sistema penitenciario, para abatir las causas estructurales que propician su sobresaturación poblacional, el surgimiento de autogobiernos y la comisión de delitos intramuros, entre otras cosas.

Una gran ausente, fundamental para la transformación de México y la consolidación del Estado de Derecho es el combate a la impunidad y la corrupción. Ahí mantenemos un abismo en la lucha contra el “no pasa nada”. El Estado de derecho, la confianza ciudadana, la cultura de la legalidad están siendo abordados tímidamente, lo que no sólo debe causarnos sorpresa sino absoluta indignación.

Por lo que respecta al poder legislativo quedan pendientes la aprobación de diversas leyes secundarias y reglamentos, tales como: la Ley contra la Delincuencia Organizada; la Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Fiscalía Federal de la República, la Ley de Defensoría Pública, el Reglamento de Ley de la Policía Federal, emprender la armonización de 163 leyes estatales para hacerlas compatibles con el modelo de juicios orales y la aprobación y promulgación del Código Penal Único, que resulta ser uno de los dos compromisos incumplidos del Pacto por México, junto con la implementación de la reforma integral del sistema penitenciario.

En suma, podemos decir que las acciones realizadas tienen tintes de claro-oscuros; particularmente en materia de seguridad y justicia. No obstante, existen resultados que ponen las cosas en camino de la concreción de metas, a condición que se acelere el cumplimiento de las tareas que quedan pendientes de realizar.

Los Poderes de la Unión tienen delante de sí una oportunidad que es distinta a la que se repite sexenalmente, porque este México es otro. Los ciudadanos hemos madurado y estamos apostando a una transformación en la manera

de relacionarnos; bajo una forma que privilegia el diálogo, la propuesta, la colaboración y la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad.

## VI. Bibliografía

ADNPolítico. (2 de Diciembre de 2012). *¿Qué es y cómo opera el “Pacto por México”*, México.

CIDAC (7 de Enero de 2015). *Reporte de Hallazgos 2014*. Obtenido de <http://proyectojusticia.org/images/Articulos/ReportedeHallazgos2014.pdf>

SEGOB D.O.F., *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)

*Verónica Villarespe Reyes,\**  
*Armando Sánchez Vargas y Ana Liz Herrera Merino\*\**

---

## **Los determinantes de la percepción sobre la seguridad pública en México**

**SUMARIO:** I. Resumen. II. Introducción. III. La seguridad pública y su relación con el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad. IV. Percepción de la población sobre la seguridad pública en 2014: los hechos estilizados. V. Metodología econométrica. VI. Resultados. VII. Comentarios generales. VIII. Bibliografía.

### **I. Resumen**

Se analizan los determinantes de la percepción sobre la seguridad pública en México con base en los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2014 (ENVIPE).<sup>1</sup> Nuestros principales resultados empíricos muestran que la percepción de inseguridad está directamente correlacionada con un escaso crecimiento económico y con el aumento de la desigualdad social. Sin embargo, nuestro modelo sugiere que no se podría disminuir la percepción de inseguridad en la población de los estados de la República Mexicana si no se reducen los niveles de corrupción e ineficiencia en la administración pública.

\* Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

\*\* Académicos del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

<sup>1</sup> La ENVIPE es una encuesta que el INEGI levanta a la población de 18 años y más desde 2011 en México para recabar información sobre incidencia delictiva, las características del delito y su impacto económico y social.

## II. Introducción

El modelo de crecimiento económico actual ha generado una severa disminución en el nivel y calidad de vida de los mexicanos. El crimen y la violencia han alcanzado proporciones nunca antes vistas, por ejemplo, al menos un miembro del 34 por ciento de los hogares mexicanos ha sido víctima del delito durante 2013, a nivel agregado, el costo de la inseguridad asciende a 1.27 del Producto Interno Bruto (PIB) en el mismo período.

En el mismo sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2014 (ENVIPE), realizada por el INEGI, muestra que 73.3 % de la población mayor de 18 años considera que existe una gran inseguridad en las distintas entidades federativas de la Republica Mexicana.

Una percepción negativa de la seguridad publica en un país afecta no sólo el bienestar de las familias, sino también el clima de negocios y el crecimiento económico en el mediano y largo plazos. En consecuencia, es imprescindible que las autoridades mexicanas analicen la percepción de inseguridad y los factores económicos, legales y sociales que la determinan, dado que dicho conocimiento sería útil para proponer políticas públicas encaminadas a modificar las circunstancias que han generado dichas percepciones negativas.

En este trabajo se busca estudiar los determinantes de la percepción de seguridad de los mexicanos con base en los microdatos de la encuesta representativa nacional ENVIPE, específicamente, se muestra cual es el rol que juegan las siguientes variables en la percepción de seguridad: a) la tasa de crecimiento del PIB, b) la desigualdad (medida con el índice de Gini), c) variables de infraestructura pública como el número de policías y el alumbrado público, d) variables de la calidad de la administración pública tales como: la confianza, la corrupción y la eficiencia, y e) características de tipo individual como el sexo, el nivel de educación y los grupos de edad.

Nuestros resultados econométricos sugieren que la variable con mayor influencia en la percepción de la población sobre su seguridad es el coeficiente de Gini, es decir, un mayor nivel de desigualdad económica entre la población influye negativamente en la probabilidad de que las personas se sientan seguras, lo anterior sugiere cuán importante sería la reducción de la pobreza y desigualdad en nuestro país para poder mejorar la percepción de la población sobre la seguridad pública.

Otra variable que incide fuertemente en la percepción de las personas sobre su seguridad es la tasa de crecimiento económico, los resultados de nuestro modelo, con los microdatos de la ENVIPE, permiten concluir que cuando hay una mayor dinámica económica en el país la probabilidad de que la población se sienta más segura aumenta.

Por otro lado, se encontró que las variables que miden la infraestructura pública tales como: la tasa de crecimiento del número de policías y el alumbrado en las colonias también influyen en la percepción de seguridad de las personas; por ejemplo, cuando una persona declara no contar con el servicio de alumbrado público la probabilidad de sentirse segura disminuye; así mismo, la tasa de crecimiento del número de policías incide positivamente en dicha percepción, este resultado sugiere que la inversión pública en seguridad es un elemento fundamental de las políticas públicas al respecto.

Por otra parte, se puede afirmar que la opinión que los individuos tienen sobre las instituciones de seguridad pública también incide en su percepción de la seguridad pública, por ejemplo, una mayor confianza en las instituciones de seguridad pública aumenta la probabilidad de que la población se sienta segura, así mismo, una buena opinión acerca de la efectividad de las autoridades también incide positivamente en la probabilidad de sentirse más seguros, sin embargo, una percepción de mayor corrupción en las instituciones de seguridad pública reduce la probabilidad de que la población se sienta confortable; otros factores, de carácter individual, que tiene incidencia en la percepción de seguridad de la población son el nivel educativo y la edad, la educación tiene una incidencia positiva sobre la probabilidad de que las personas se sientan más seguras, y la edad influye negativamente en dicha probabilidad.

En general, los resultados empíricos de nuestro estudio indican que la probabilidad de que las personas perciban baja seguridad pública depende principalmente de los siguientes cuatro componentes: a) variables de desempeño económico y desigualdad, b) variables de desempeño del servicio público como la eficiencia y corrupción, c) variables de infraestructura en seguridad y, d) variables sobre características de los individuos. Finalmente, de acuerdo a los resultados se puede concluir que la probabilidad de que los individuos consideren que existe un buen nivel de seguridad pública depende no solo de la mejora económica del país y una disminución de la desigualdad, sino también de la reducción de la corrupción y un aumento en el gasto y eficiencia en el aparato estatal.

### **III. La seguridad pública y su relación con el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad**

La relación entre pobreza e inseguridad en México ha sido escasamente estudiada, Sin embargo, existen trabajos para Estados Unidos y otros países desarrollados, dentro de estos estudios podemos distinguir al menos dos enfoques de la llamada



teoría económica que buscan explicar la variación de la tasa de delitos a través de diferentes incentivos, presiones y medidas disuasorias que los individuos enfrentan en diferentes ambientes y que vinculan a la inequidad con la delincuencia.

En primer lugar, la teoría económica del crimen (Becker 1968, Ehlich 1973, 1996) señala que en las áreas con alta inequidad, en lugares con individuos pobres que tienen bajos rendimientos vinculados a las actividades de mercado, respecto a otros individuos con rendimientos altos, los primeros asignan su tiempo a actividades delictivas para aumentar sus ingresos, este modelo postula que las personas deciden participar o no en actividades criminales tomando en cuenta los incentivos económicos, estos podrían ser incentivos monetarios generados por los cambios relativos en la rentabilidad de las actividades lícitas frente a las criminales, o incentivos generados por los cambios en la naturaleza del sistema de justicia penal; en general en este enfoque se pueden incluir, entre otras, las siguientes variables como factores que promueven una mayor o menor tasa de delincuencia e inseguridad: inequidad en el capital humano, pobreza y actividad policial.

En este contexto, Morgan (2000) establece que la inequidad en el capital humano es una variable Proxy de la inequidad por pobreza y la emplea para diferenciar ésta de la inequidad causada por la diferencia en ingresos, la inequidad en capital humano se mide entonces, por el número de años de escolaridad; por otro lado, el segundo factor es la pobreza que es usualmente tasada por el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de los pobres, sin embargo, son niños, madres solteras o viejos, grupos con medios limitados que recurren a la delincuencia en respuesta a su situación, por lo que Morgan considera que para medirla no se debe considerar ni a las madres solteras ni a las personas menores de 10 años o mayores de 65 años.

Finalmente, la teoría económica del crimen se ha preocupado por los efectos disuasivos de la justicia penal, en particular por la forma en que la actividad de la policía aumenta las tasas de encarcelamiento y reduce la delincuencia, y si esta reducción se debe a la disuasión o a incapacitación, por lo que también se considera a la actividad policíaca como una variable que puede influir sobre la tasa de delitos; al respecto Morgan (2000) señala que es difícil evaluar el efecto disuasivo de los gastos en policía sobre la delincuencia, ya que la actividad policíaca es endógena, en áreas con alta tasa delictiva se tiene una alta tasa de gastos policíacos, como consecuencia los estudios que ignoran esta endogeneidad, encuentran que la actividad policíaca y las penas severas no tienen un impacto demostrable sobre las actividades delictivas.

En segundo lugar, tenemos la teoría de la tensión de Merton (1938) que plantea que ante el relativo éxito de otros alrededor de un individuo, éste cobra

la cuota de frustración y éxito, cuanto mayor es la desigualdad, mayor es la tensión y mayor es el incentivo para que las personas de un bajo estatus delincan.

Finalmente, en la teoría de la desorganización social de Shaw y McKay (1942) se argumenta que la delincuencia ocurre cuando los mecanismos de control social se debilitan, los factores que debilitan la habilidad de la comunidad para regular a sus miembros son la pobreza, la heterogeneidad racial, la movilidad residencial y la inestabilidad, en este caso la inequidad se asocia con el crimen porque está ligada a la pobreza: las áreas con alta inequidad tienden a tener altas tasas de pobreza.

Cabe destacar que tanto dentro de la teoría de la tensión como de la desorganización se pueden ubicar los siguientes elementos que explican la variación en la tasa de delincuencia: la inequidad medida por el índice Gini, las variables vinculadas al debilitamiento de la cohesión social por el desempleo, migración, sexo del jefe de familia, etc.; así, por ejemplo, el constante cambio de residencia reduce la cohesión de la comunidad y resulta en un menor control social, incrementa el número de personas dispuestas a cometer delitos al favorecer el anonimato, y disminuye la voluntad de los individuos para intervenir ante la presencia de una actividad delictiva que se comete en la propiedad del vecino o en su propia persona (Morgan 2000), por otro lado, la inestabilidad familiar, medida por el porcentaje de mujeres que son jefes de familia, es un factor detonante de la pobreza es decir, en cualquier momento una fracción de la población está predispuesta a cometer un delito si crece sustancialmente la oportunidad de hacerlo. Esta fracción es una función de la inequidad, la pobreza, la raza, la inestabilidad familiar y la movilidad residencial (Morgan, 2000).

#### **IV. Percepción de la población sobre la seguridad pública en 2014: los hechos estilizados**

En este apartado se hace una caracterización estadística de la percepción que tiene la población mayor de 18 años de México sobre la seguridad pública, los datos utilizados se obtuvieron de la ENVIPE 2014.

Para los fines de este estudio, es importante conocer la opinión que tienen las personas respecto a la seguridad pública dentro de su localidad. Para ello, el cuadro 1 indica que sólo el 54.51% de la población mexicana manifiestan sentirse seguros en su colonia, sin embargo, el 45.49% indica lo contrario. Asimismo, se muestra que del total de personas que manifiestan sentirse seguras en su localidad, el 27.72% son mujeres y el 26.78% hombres. Además, los datos del mis-

mo cuadro sugieren que en el caso de las mujeres se observa un mayor porcentaje de aquellas que se sienten inseguras (25.76) respecto a los hombres (19.74%).

**Cuadro 1**  
**Percepción de la población mexicana sobre la seguridad**

	<b>Seguro</b>	<b>Inseguro</b>
<b>Total de la población mexicana</b>	<b>54.51</b>	<b>45.49</b>
<b>Mujeres</b>	27.72	25.76
<b>Hombres</b>	26.78	19.74

Nota: cifras en porcentaje.

El total de la población mexicana solo incluye a personas de 18 años y más.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

El cuadro 2 analiza de manera conjunta la opinión de las personas respecto a la seguridad pública de acuerdo a su nivel educativo, se observa que el grueso de la población que se siente más segura se concentra en los niveles educativos más avanzados a partir de la secundaria terminada ; específicamente, se puede ver que la diferencia de porcentajes entre los que perciben seguridad e inseguridad es mayor en aquellas personas que tienen la secundaria terminada así como en los que tienen un nivel superior.

**Cuadro 2**  
**Percepción de la seguridad por nivel educativo**

<b>Nivel educativo</b>	<b>Seguro</b>	<b>Inseguro</b>
<b>Preescolar y menos</b>	4.20	2.60
<b>Primaria y secundaria terminada</b>	28.42	25.11
<b>Nivel medio superior</b>	11.69	10.46
<b>Nivel superior</b>	10.21	7.33

Nota: cifras en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

Con el objetivo de caracterizar mejor la percepción de los individuos respecto a la seguridad, el cuadro 3 muestra el porcentaje de personas que se sienten seguros de acuerdo a su edad, a partir de dicho cuadro es posible observar que el 8.88% de las personas que se sienten seguras son mayores de 60 años, por el contrario, el 13.66% tienen entre 20 y 29 años de edad, lo anterior sugiere que puede existir una relación entre la edad y la percepción de seguridad de la población mexicana.

**Cuadro 3**  
**Percepción de la seguridad por grupos de edad**

Grupos de edad	Seguro	Inseguro
De 18 a 19 años	3.23	2.18
De 20 a 29 años	13.66	10.19
De 30 a 39 años	11.49	10.12
De 40 a 49 años	10.05	9.27
De 50 a 59 años	7.20	6.78
De 60 y más	8.88	6.95

Nota: cifras en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

En el cuadro 4 se reportan los porcentajes de las personas que expresaron su opinión acerca de la seguridad en sus localidades y la confianza que le tienen a las autoridades.

Los resultados indican claramente que el 53.18% de la población que no tiene confianza se siente insegura, no obstante, la situación se invierte en el caso de aquellos individuos que manifiestan confiar en las instituciones se seguridad ya que el 55.50% de éstos opina que se siente seguro en su colonia.

Las cifras del cuadro 5 expresan que dentro de la población que considera que las autoridades de seguridad pública son corruptas el 51.66% se siente inseguro; por el contrario, se observa que el 55.08% de la población que opina que no hay corrupción tiene la percepción de sentirse seguros en su localidad, lo anterior puede ofrecer evidencia de la relación que existe entre dicha percepción con la opinión hacia las instituciones públicas de seguridad y la corrupción de las mismas.

**Cuadro 4**  
**Percepción de seguridad pública y su relación  
con la confianza en las instituciones**

	<b>Seguro</b>	<b>Inseguro</b>
<b>Tiene confianza</b>	55.50	44.50
<b>No tiene confianza</b>	46.82	53.18

Nota: cifras en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

Se ha mencionado previamente que la percepción de la confianza y la corrupción de las autoridades podrían incidir en la opinión que la población tiene sobre la seguridad, es decir, cómo el desempeño de las instituciones podría determinar que las personas se sientan seguras o no; con el objetivo de profundizar lo anterior, en el cuadro 6 se expone el cruce de las variables de percepción de seguridad y la opinión sobre la efectividad del desempeño de las autoridades.

**Cuadro 5**  
**Percepción de seguridad pública y su relación con la opinión  
de la población acerca de la corrupción de las autoridades**

	<b>Seguro</b>	<b>Inseguro</b>
<b>Considera que existe corrupción</b>	48.34	51.66
<b>No considera que existe corrupción</b>	55.08	44.92

Nota: cifras en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

Es posible observar que el 55.83% de las personas que consideran que dicho desempeño no es efectivo se sienten inseguros y sólo el 44.17% se siente seguros, por otra parte, los datos sugieren que cuando la población percibe que las autoridades realizan con efectividad su papel aumenta la percepción de seguridad (55.39%).

**Cuadro 6**  
**Percepción de seguridad pública y su relación con la opinión de la población acerca de la efectividad del desempeño de las autoridades**

	<b>Seguro</b>	<b>Inseguro</b>
<b>Efectivo</b>	55.39	44.61
<b>No efectivo</b>	44.17	55.83

Nota: cifras en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

El cuadro 7 indica que el 61.67% de las personas que manifiestan no tener problemas de alumbrado en su colonia se sienten seguras, no obstante, esta situación es inversa en el caso de aquellas que declaran tener este tipo de problemas, ya que el 53% afirmó sentirse inseguro, con base en lo anterior, se observa que la percepción que tienen las personas respecto de la seguridad puede estar asociada inversamente a la infraestructura de alumbrado público, lo cual podría asociarse al gasto público.

**Cuadro 7**  
**Percepción de seguridad pública y su relación con los problemas de alumbrado**

	<b>Seguro</b>	<b>Inseguro</b>
<b>Tiene problemas de alumbrado</b>	46.80	53.20
<b>No tiene problemas de alumbrado</b>	61.67	38.33

Nota: cifras en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2014.

A partir de los anteriores hechos estilizados se puede concluir que

— Las mujeres integran un porcentaje mayor respecto a los hombres en cuanto a su percepción de inseguridad.

- El nivel educativo y la edad podrían incidir en la percepción de seguridad de los mexicanos.
- La confianza, la corrupción, y la opinión sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública podrían repercutir en la percepción sobre la seguridad de los mexicanos.

## V. Metodología econométrica

El modelo econométrico para este estudio busca determinar cuáles son los factores que influyen en la percepción de seguridad de la población con base en las variables y microdatos de la ENVIPE 2014.

Esta encuesta contiene información sobre la percepción de los individuos acerca de la seguridad pública y posibles variables explicativas de la misma. Se decidió que la metodología apropiada para este análisis es el modelo probabilístico Probit, cuyos resultados permiten concluir si algunas variables se asocian de manera directa o indirecta con la probabilidad de percibir seguridad o inseguridad pública.

Más específicamente, dicho modelo consiste en determinar la probabilidad de que las personas perciban seguridad pública mediante la estimación de un modelo con una variable dicotómica dependiente que toma el valor cero si la población se siente insegura y el valor de uno si la población se siente segura, se agregan como variables explicativas aquellas que determinan la percepción de los individuos sobre su seguridad, cabe destacar que las principales variables explicativas son el coeficiente de Gini y la tasa de crecimiento del PIB, lo anterior con la finalidad de determinar la posible relación de la percepción de seguridad con la actividad económica y la desigualdad.

## VI. Resultados

Como hemos señalado, el modelo estimado es de tipo probit y las estimaciones se realizaron para el año 2014; la población objetivo de este estudio son individuos que tienen entre 18 y 99 años de edad; los cuales proporcionan información de la percepción que tienen sobre la seguridad y variables asociadas a la misma.

**Cuadro 8**  
**Modelo probit de la percepción de la población Mexicana**  
**sobre la seguridad pública**

Variable	Probit		Efectos marginales	
	Coef.	P> z	Coef.	P> z
<b>Índice de Gini</b>	-1.116 (0.207)	0.000**	-0.422 (0.078)	0.000**
<b>PIB estatal</b>	0.033 (0.002)	0.000**	0.012 (0.000)	0.000**
<b>Número de policías por cada mil hab.</b>	0.037 (0.018)	0.038**	0.014 (0.006)	0.038**
<b>Problemas de alumbrado</b>	-0.320 (0.009)	0.000**	-0.121 (0.003)	0.000**
<b>Confianza en las autoridades (1=sí)</b>	0.106 (0.015)	0.000**	0.040 (0.005)	0.000**
<b>Efectividad de las instituciones (1=sí)</b>	0.167 (0.017)	0.000**	0.063 (0.006)	0.000**
<b>Corrupción (1=sí)</b>	-0.123 (0.012)	0.000**	-0.046 (0.004)	0.000**
<b>Sexo</b>	0.182 (0.009)	0.000**	0.069 (0.003)	0.000**
<b>Educación</b>	0.047 (0.005)	0.000**	0.017 (0.002)	0.000**
<b>Edad</b>	-0.027 (0.003)	0.000**	-0.010 (0.001)	0.000**
<b>Constante</b>	0.016 (0.027)	0.555**	-0-	-0-

Notas: \*\*99% de confianza. Número de observaciones: 73,170.

Fuente: Elaboración propia en base en la estimación del modelo Probit con información de la ENVIPE 2014.



En el cuadro 8 se muestran las estimaciones de los impactos de las potenciales variables explicativas de la percepción de seguridad en México tales como: i) la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto estatal (PIB); ii) la evolución del índice de Gini; iii) la tasa de crecimiento del número de policías; iv) el sexo; v) el nivel educativo; vi) la edad; vii) la percepción de confianza que las personas tienen en las instituciones de seguridad pública; viii) la percepción sobre la corrupción, y ix) la percepción sobre la efectividad del desempeño de las instituciones de seguridad pública.

Los resultados sugieren que el coeficiente de mayor impacto en la percepción de la población sobre su seguridad es el coeficiente de Gini; es decir, un mayor nivel de desigualdad económica entre la población influye negativamente en la probabilidad de que las personas se sientan seguras (-1.11).

Otra variable que incide fuertemente en la percepción de las personas sobre su seguridad es la tasa de crecimiento económico, a partir de los resultados de 2014, se puede decir que cuando hay una mayor dinámica económica la probabilidad de que la población se sienta más segura aumenta (0.033), por otro lado, los resultados muestran que las variables que miden la infraestructura pública tales como: la tasa de crecimiento del número de policías y el alumbrado público también influyen en la percepción de seguridad de las personas.

Lo anterior se atribuye a que cuando una persona declara no contar con el servicio de alumbrado público la probabilidad de sentirse segura disminuye (-0.32); así mismo, la tasa de crecimiento del número de policías incide positivamente en dicha percepción (0.03).

Por otro lado, se puede afirmar que la opinión que los individuos tienen sobre las instituciones de seguridad pública también incide en su percepción de seguridad, los resultados muestran que una mayor confianza en las autoridades por parte de los individuos aumenta la probabilidad de sentirse seguro (0.10), así mismo, una buena opinión acerca de la efectividad de las autoridades también incide positivamente en la probabilidad de sentirse más seguros (0.16), sin embargo, una percepción de mayor corrupción en las instituciones de seguridad pública reduce la probabilidad de que la población se sienta más segura.

Otro factor de carácter individual que tiene incidencia en la percepción de seguridad de la población es el sexo, dado que la percepción sí depende de esta característica (0.18), además, el nivel educativo también tiene una incidencia positiva sobre la probabilidad de que las personas se sientan más seguras (0.047).

Finalmente, los resultados ofrecen evidencia de que la edad es una característica que influye negativamente en dicha probabilidad (-0.02).

## VII. Comentarios generales

El presente trabajo estudia los factores que determinan la percepción de seguridad de la población de la República Mexicana, Es decir, qué factores inciden en la probabilidad de que las personas se sientan seguras respecto a la delincuencia, así, con base en la ENVIPE 2014 se busca determinar si la percepción sobre la seguridad está vinculada a la pobreza y desigualdad, la dinámica económica, la infraestructura en seguridad y las características asociadas a la percepción sobre las instituciones de seguridad pública tales como: la confianza, la opinión sobre la efectividad de las autoridades y la corrupción además, se estudian otras características observables como: el sexo, el nivel educativo y la edad.

Con base en las estimaciones, el estudio concluye que la percepción de la población sobre la seguridad sí está vinculada con la desigualdad y crecimiento económico, esto es, la población percibe una mayor seguridad en un ambiente de mayor dinámica económica y menor desigualdad social, así mismo, la infraestructura en seguridad pública también incide en la probabilidad de que las personas se sientan más seguras, es decir, el aumento del número de policías genera un ambiente de mayor seguridad para los individuos, por otro lado, los problemas de alumbrado tienen un impacto negativo.

En consecuencia, la percepción sobre la seguridad de la población mejoraría a partir de: i) reducir la pobreza y la desigualdad, ii) generar una mayor confianza de la población hacia las instituciones de seguridad pública, iii) promover la reducción de la corrupción, iv) mejorar la efectividad de la administración pública e v) impulsar el gasto en infraestructura pública y de servicios.

En general, se puede decir que la probabilidad de que los individuos se sientan inseguros está efectivamente correlacionada con la dinámica económica y la desigualdad social, las cuales se asocian a los niveles de gasto e inversión del gobierno en promoción del crecimiento económico, sin embargo, no se podría disminuir una mala percepción sobre la seguridad si no se reducen los niveles de corrupción e ineficiencia en la administración pública.

## VIII. Bibliografía

- Altimir, O. (1982, March). *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Papers, 522, 21-23. Washington: Banco Mundial.
- Becker, G. (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. *The Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Drèze, J., Amartya S., & Hussein, A. (1995). Prefacio por Mihaly Simai. *The Political Economy of Hunger* (pp. V-VI). Gran Bretaña: Clarendon Press.
- Ehrlich, I. (1973). *Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation*. *The Journal of Political Economy*, 81, 521-565.
- Huang, C., Laing, D. & Wang, P. (2004). *Crime and Poverty: a Search-Theoretic Approach*. *International Economic Review*, 45(3), 909-938.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).
- Morgan, K. (2000, November). *Inequality and Crime*. *The Review of Economics and Statistics*, 82(4), 530-539. Estados Unidos.
- Leah R. (2008). *Los determinantes del crimen en México*. México: ITESM.
- Merton, R. (1938). *Social Structure and Anomie*. *American Sociological Review*, 3, 672-682.
- Stephen, M. & Olivier, M. (2006). *Crime and Benefit Sanctions*. *Portuguese Economic Journal*, 5(2), 149-165.

*Miguel León Garza\**

---

## **Valores y desarrollo: una sólida apuesta hacia un futuro sustentable**

**SUMARIO:** I. Panorama global. II. México, un país de contrastes. III. Consideraciones finales IV. Bibliografía

### **I. Panorama global**

#### *Cambios económicos y sociales*

En la economía mundial, el 2014 pasará a la historia como un año de recomposición de fuerzas entre los principales bloques económicos. Estados Unidos se consolidó con un crecimiento cercano al 3.5% anual, con una moneda fuerte, autosuficiente en energéticos, con una disminución en el costo de la gasolina de 50% del año 2010 a la fecha y con una inflación a la baja del 1.5%. De esta manera, la reducción en el precio del petróleo afectará positivamente a algunos productores cuyo costo es alto y los líderes del sector energético disminuirán sus inversiones en aproximadamente 20%, según *Financial Times* en su edición del 11 de diciembre de 2014.

Un petróleo más barato en Estados Unidos genera un crecimiento en sectores como las líneas aéreas y la venta de automóviles nuevos. Así, el ahorro previsto por la baja en el precio de petróleo para los norteamericanos será equivalente a 100,000 millones de dólares para 2015, para mejorar de manera importante el po-

\* Profesor Decano del Área Académica de la Dirección de operaciones del IPADE.

der de compra de la población; aunque el empleo en Estados Unidos está creciendo, esto no garantiza el aumento de los salarios, ya que se encuentran reprimidos y no han aumentado en los últimos seis años. Por lo tanto, a pesar de que la economía americana se encuentra sustancialmente mejor, existe un rezago en cuanto a los costos de la mano de obra, los cuales, no han sido ajustados.

En términos globales, de acuerdo con datos de Bloomberg Businessweek, (10 de noviembre de 2014-6 enero de 2015) la India se perfila como la segunda potencia manufacturera exportadora, superada solamente por China, en donde el costo por hora de la mano de obra es de \$0.92 dólares contra \$3.52 de la nación asiática. Asimismo, India cuenta con un contingente laboral de 487 millones de personas, mientras que China con 798 millones, lo cual representa una amenaza para los países emergentes, por el diferencial en costos.

La distribución de la riqueza en el mundo actual se encuentra polarizada de tal manera que existen unos que tienen mucho y otros que no tienen lo indispensable para vivir. Originalmente el papel de los gobiernos era recabar impuestos que representaban menos del 10% del ingreso nacional, como lo hace ver Thomas Piketty en su libro *El capital del siglo XXI* (Piketty, 2014), con este ingreso, sólo era posible cubrir las funciones más básicas de cada gobierno. Más tarde, los gobiernos empezaron a financiar obras de infraestructura, escuelas, universidades, hospitales, entre otros servicios públicos.

En el siglo XX, países altamente desarrollados, como los europeos y el mismo Estados Unidos, incrementaron su participación entre 30 y 50% del ingreso nacional, para incluir rubros como la salud y la educación, lo cual dio lugar a "un estado social" como lo denominó Thomas Piketty.

Posteriormente, al inicio del siglo XXI, se pueden notar diferencias importantes entre los países en cuanto a los servicios y beneficios tomados por el estado. Por ejemplo, la educación primaria y secundaria se otorga de manera gratuita a la población y la enseñanza universitaria, en general, pertenece al ámbito privado y resulta ser muy cara, de tal manera que se busca la igualdad de acceso a servicios y a bienes fundamentales. Del mismo modo sucede en temas relacionados a la edad de retiro y a las jubilaciones, situación que se está agravando con el incremento en las expectativas de vida y la disminución en el crecimiento de la población. El impuesto sobre la renta ha ido subiendo, sobre todo en los países europeos, en donde llega a ser hasta 70% del ingreso de las personas. En este contexto, tendríamos que analizar las oportunidades que tiene un ciudadano de conseguir trabajo en un lugar donde el gobierno ha pagado sus estudios que lo capacitan para el mismo, comparativamente con otro que escasamente cubre su educación primaria. Esta situación, agrava la disparidad en el ingreso entre los individuos y, de la misma manera, entre las naciones.

## *Cambios energéticos y tecnológicos*

De la primera revolución industrial, en la que coincidieron nuevos medios de comunicación como la imprenta y las fuentes de energía basadas en la utilización del carbón como combustible, a una segunda revolución en la cual la comunicación estaba fundamentada por el teléfono, la radio y la energía sustentada en el petróleo y la electricidad, abren paso a una tercera revolución industrial en donde la convergencia de nuevas fuentes de energía renovables y la comunicación por internet nos llevará a un mundo más equitativo y sustentable. (Riffkin J. , 2011).

Sin embargo, a la luz del descubrimiento del gas de lutitas y la baja reciente en los precios del petróleo, parece ser que seguiremos dependiendo de estas fuentes no renovables algunos años más.

Desde el punto de vista energético, se espera que la generación de electricidad fotovoltaica continúe reduciendo sus costos, así mismo el desarrollo comercial de la energía solar y eólica darán paso a una nueva era tecnológica.

Del mismo modo, China, con una producción de 22 millones de automóviles al año (OICA), para consumo local, parece no estar dispuesta a sacrificar su capacidad instalada en producción de motores de combustión interna.

- ¿Qué tanto más el gas de lutitas postergará el ciclo de vida del motor de combustión interna?
- ¿Qué tanto se puede alargar el ciclo de vida del motor de combustión interna, dada la existencia de motores cada vez más eficientes?
- ¿Qué impacto tendrá la conectividad en el automóvil?
- ¿Qué impacto tendrá la conducción asistida?
- ¿Qué impacto tendrán materiales ultraligeros en la industria automotriz?
- ¿Será el cambio gradual o disruptivo?

La respuesta a estas y otras preguntas irán marcando las tendencias y el futuro de la industria automotriz en el mundo.

Como dice Jeremy Riffkin, la tercera revolución industrial pone los cimientos de la infraestructura en donde el capital y talento colaboran para crear una nueva economía. Al inicio de esta nueva era, integrada por la vía de las redes so-

ciales y una nueva generación de jóvenes con capacidades técnicas y profesionales calificadas dan lugar a un equilibrio entre los que no cuentan con un capital y los que sí lo tienen.

### *Generación de empleo*

Según Jim Clifton, en su libro *The Coming Jobs War*, señala que habrá una especie de guerra mundial por los puestos de trabajo. De 7,000 millones de personas en el mundo, 5,000 millones tienen más de 15 años y están en edad laboral. De estos últimos, 3,000 millones cuentan con un trabajo, 1.2 mil millones son empleos de tiempo completo, mientras que 1.8 mil millones son empleos de tiempo parcial (Clifton, 2011).

En diferentes naciones, esta guerra por los puestos de trabajo estará afectando a la clase media, de tal manera, que la distribución del ingreso estará privilegiando al capital y dejará de lado el desarrollo social.

En el mismo libro, Jim Clifton nos presenta una encuesta en la que mide el índice de satisfacción de la fuerza laboral en Estados Unidos, cuyos resultados señalan que sólo el 28% de los norteamericanos está plenamente comprometido con su trabajo y, en consecuencia, generan alta productividad, en tanto que al 72% restante les es indiferente y obtienen una baja productividad. De estos últimos, el 19%, están desmotivados y, además, entorpecen su trabajo.

Con el desarrollo tecnológico, sobre todo en el campo de la información, la comunicación es de fácil acceso, y la relación tradicional entre el capital y el trabajo se rompe, es decir, la verdadera riqueza está en el talento, y éste es gratuito, no tiene límites y permite al hombre desarrollar nuevas habilidades y capacidades superiores, que lo alejan del trabajo estrictamente operativo. (Riffkin J., 2011).

El poder de la sociedad liberado por las redes sociales a través del internet y las energías renovables gratuitas estarán rompiendo los paradigmas en las relaciones humanas, para convertirlas de muy jerárquicas a horizontales.

No obstante, ante la reconversión energética en Norteamérica, en donde Estados Unidos se convierte en autosuficiente en energía, se postergará la utilización de energías renovables algunos años más.

La velocidad de la información ante la apertura de los medios de comunicación, es cada vez más dinámica, de tal forma que, mantener la privacidad se vuelve todo un nuevo reto. Las redes sociales han transformado nuestra manera de comunicar, socializar y trabajar. Hoy en día, contar con un dispositivo móvil nos permite estar permanentemente comunicados e integrados a una red que

nos lleva a una mayor transparencia y a ser una sociedad cada vez más exigente. La guerra del siglo XXI estará íntimamente ligada a la creación de puestos de trabajo y la distribución de la riqueza entre países ricos y países emergentes, entre hombres extremadamente ricos y una población marginada con hombres extremadamente pobres.

Cuando Piketty habla sobre la distribución de la riqueza entre el capital y el individuo en el siglo XXI —el empresario busca una alta rentabilidad sobre su inversión y tiende a imponer sus condiciones a quienes sólo tienen trabajo— muestra que los rendimientos sobre el capital crecen a una tasa superior a las remuneraciones del trabajador, para llevar esta situación a condiciones extremas. Ante esta realidad, para países emergentes como México, en donde estas diferencias son mayores, lo más importante es la creación de empleo para lo cual se requiere atracción de capital y, posteriormente, la creación de puestos de trabajo.

Con la indiferencia por parte de nuestros líderes hacia los más vulnerables, los más preparados, los que tienen trabajo, tienen una gran responsabilidad para con los grupos más marginados de la población.

### *Países desarrollados y emergentes*

En el caso de las naciones, si analizamos la balanza comercial de los países industrializados, nos encontraremos con aquéllos que tradicionalmente exportan más de lo que importan (ver Tabla 1). Éstos tienen balanzas comerciales superavitarias y crean empleos dentro de sus fronteras, tales como Japón, Alemania o China, que han logrado estabilidad laboral, alta productividad y una menor tasa de desempleo.

A este respecto, es importante establecer que, a largo plazo, esta situación genera en los países más vulnerables pobreza extrema.

Tal vez la balanza comercial positiva debería estar sujeta a un impuesto redistributivo para apoyar a los países más pobres. Por ejemplo, en el caso de la balanza comercial positiva de Alemania, Japón y China, los países deficitarios deberían establecer un impuesto compensatorio a todos los productos importados que llegan al consumidor final. Los países más preparados, los más desarrollados, capaces de producir más de lo que consumen y, consecuentemente, capaces de generar un superávit en el comercio internacional, están obligados a ser subsidiarios con los más pobres y con los que menos tienen. En otras palabras, una sociedad más equitativa sustentada en valores capaces de impulsar el desarrollo.



**Tabla 1**  
**Balanza comercial de bienes y servicios**  
**(millones de dólares a precios actuales)**

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	142,070	144,590	158,806	228,366	223,842	168,320	176,878	181,339	207,821	216,754
China	51,174	124,625	208,922	308,020	348,978	220,118	223,027	181,901	231,849	236,888
Japón	91,128	64,360	54,753	73,656	9,408	18,454	65,656	-53,554	-117,701	-139,699
Corea	29,287	21,870	7,904	12,645	-108	42,273	34,859	17,976	34,169	66,049
EE.UU.	-619,200	-721,200	-771,000	-718,600	-723,100	-395,500	-512,700	-580,000	-568,300	-508,200
México	-13,549	-12,484	-12,092	-16,523	-25,001	-13,196	-12,654	-14,622	-13,080	-8,345

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

No se puede hablar de valores a nivel macroeconómico cuando unas naciones lo tienen todo y permanecen indiferentes ante los más necesitados. Finalmente todos formamos parte de una comunidad global.

China que necesita crecer un mínimo de 8% anual para mantener su estabilidad social, requiere asegurar el aprovisionamiento de materias primas para sus fábricas y para el desarrollo de su infraestructura. Esta situación ha generado fuertes inversiones en países con grandes recursos naturales, tanto en América Latina, como en África y el resto del mundo, independientemente de las condiciones laborales y su impacto ambiental, afectando la sustentabilidad a largo plazo.<sup>1</sup>

La competitividad y la productividad de las naciones están íntimamente ligadas al respeto que se les tenga a las personas, a sus valores, a su dignidad y trascendencia, así como un alto grado de compromiso social.

En el largo plazo, es insostenible un modelo de país, en donde no esté comprometido con la comunidad global en lo ecológico, lo económico y lo social.

En términos globales, los países con alto grado de desarrollo y tasas bajas de desempleo, comparativamente están en falta para con los países emergentes con salarios muy bajos y tasas muy altas de desempleo.

<sup>1</sup> La silenciosa conquista China.

## II. México, un país de contrastes

*México 2015*

El 2014 ha sido para México un año de una transformación radical. Al principio, México sobresalía ante una situación global de estancamiento y retroceso –principalmente en Europa–, gracias a importantes reformas estructurales que nos deben llevar a alcanzar crecimientos económicos superiores al 4% anual. Por primera vez el país jugaba un rol preponderante en la economía mundial, prueba de ello fue la presencia del presidente Enrique Peña Nieto en la portada de la revista *Time* con la frase “Saving Mexico”. Ruchir Sharma, jefe de mercados emergentes de Morgan Stanley comentaba: “Entre los inversionistas de Wall Street, diría que México es por lejos la nación favorita en este momento” (M.City 24 de febrero). De la misma manera, Luis Videgaray Caso, secretario de Hacienda y Crédito Público recibía el reconocimiento por parte de la revista *EuroMoney* al mejor ministro de finanzas del mundo en 2014. (M. Verduzco 10 de octubre 2104), estas reformas estructurales nos llevan a pensar que México tiene un gran futuro, sin embargo, habrá que manejar políticamente el día con día, ya que la oposición lo maneja “magistralmente”, dañando de forma importante a nuestras instituciones.

De acuerdo al estudio “The Shifting Economics of Global Manufacturing” (Harold L. Sirkin), publicado por The Boston Consulting Group, en el cual se analizó información de 2004 a 2014 sobre la competitividad en costos de manufactura de las 25 economías más exportadoras del mundo a través de cuatro dimensiones clave: costos de la mano de obra, productividad laboral, costos de energía y paridad cambiaria, México y Estados Unidos se visualizan como las “estrellas ascendentes” en el mundo.

Si analizamos el índice de salarios en dólares, podemos ver que en promedio, en las 25 naciones que más exportan en el mundo, los salarios tuvieron un incremento de 71%, mientras que en México estos costos aumentaron tan sólo 67 por ciento.

El índice de productividad absoluta promedio en las 25 naciones que más exportan en el mundo creció el 27%, mientras que en México este crecimiento fue del 53 por ciento.

En promedio, las monedas de los 25 países se fortalecieron en 7.0%, mientras que el peso mexicano sufrió una depreciación del 11 por ciento.

En términos energéticos, el costo del gas natural promedio en las 25 naciones analizadas, tuvo un incremento de 98%, mientras que en México cayó 37%.

El costo de la electricidad en promedio en los 25 países incrementó 75%, mientras que en México fue de sólo 55%.

Finalmente, la ubicación de México entre dos océanos y junto a Estados Unidos, así como la disponibilidad de mano de obra altamente capaz y los tratados de libre comercio con más 44 países, lo están llevando a ser cada vez más competitivo y productivo. Para consolidar la industria manufacturera del país será necesario incrementar el contenido nacional de las cadenas productivas y así detonar la generación de empleo.

### *Reformas estructurales*

Siguiendo las recomendaciones de la OCDE en su estudio sobre México titulado "OCDE Economic Survey MEXICO" publicado en enero de 2015, después de tres décadas de bajo crecimiento, baja productividad, informalidad del mercado laboral y la distribución polarizada de la riqueza, el país se encuentra en un proceso de implementación de una serie de reformas estructurales que permitirán un crecimiento económico muy por arriba del actual, de tal manera que se espera que para 2018, la economía nacional estará creciendo al 5%. La reforma energética permite el ingreso de capital privado, tanto nacional, como extranjero, en exploración, extracción y transporte de petróleo y gas, así como la refinación de hidrocarburos y la comercialización de los mismos.

Como resultado de la apertura, uno de los primeros proyectos se concretó en marzo de 2015, con una derrama de 900 mdd, de los fondos de inversión BlackRock y First Reserve destinada a la construcción del gasoducto Ramones II, que llegará hasta Guanajuato para abastecer la zona centro y occidente del país. (Sergio Meana & Karla Rodríguez.)

Asimismo, el sector eléctrico ha sido liberalizado, con lo cual se espera la entrada de nuevos competidores, para dejar atrás el monopolio por parte del estado. La entrada de shale gas desde Estados Unidos, que utiliza los gasoductos recientemente construidos, permitirán la producción de energía a precios competitivos para cerrar la brecha que existe actualmente entre Estados Unidos y México.

En el sector de las telecomunicaciones, se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), cuya función es promover la competencia, lo que obliga a Telcel, la empresa dominante del sector, a reducir su participación en el mercado por debajo del 50%. En este sentido, recientemente, AT&T adquirió NEXTEL, que se suma a su adquisición previa de IUSACEL, y a partir del 1 de enero de 2015 ha desaparecido el cargo por llamadas de larga distancia nacional.

A nivel macroeconómico, las reformas estructurales son fundamentales y deberán generar condiciones lo suficientemente atractivas para impulsar la inversión. Al gobierno le corresponde cuidar la estabilidad macroeconómica, impulsar las relaciones internacionales mediante tratados comerciales, establecer las condiciones para que México sea una nación competitiva –que incluyen las tasas impositivas tomando en cuenta a Canadá, Estados Unidos y México– y la asignación de recursos en los sectores prioritarios, como educación e investigación y desarrollo. Las reformas estructurales y su implementación son fundamentales para impulsar un México cada vez más competitivo que integre al sector empresarial, al gobierno y al sector educativo.

### *“La gran sacudida” 2018*

A la luz de los acontecimientos ocurridos en el segundo semestre de 2014, en Ayotzinapa y Tlatlaya, los mexicanos hemos despertado ante una realidad en la que tradicionalmente hemos vivido y habíamos olvidado, la cual está latente entre todos nosotros.

Tratar de entender estos sucesos que generan un gran enojo en todos los mexicanos y un alto grado de incredulidad, además de que pone en duda nuestra jerarquía de valores y la transparencia de nuestras instituciones, nos vemos obligados a reaccionar e impulsar cambios radicales que nos permitan romper con este aparente estado de derecho y la gran impunidad en el que estamos viviendo.

La complejidad social y el enojo o la insatisfacción colectiva, obligan a un cambio de actitud que intente dar respuesta a todas estas inquietudes, aunque, por graves que sean los problemas, las protestas que se han realizado se tienen que llevar a cabo de manera pacífica, pues no se trata de generar violencia y mucho menos el debilitamiento del “estado de derecho”.

### *Causas*

La ambición desmedida, la corrupción, la impunidad y la incapacidad para crear riqueza han provocado en nuestra sociedad pobreza, inseguridad, violencia, indignación, desconfianza y un malestar generalizado.

La crisis que vivimos es una crisis profunda de valores éticos y sociales, que se gesta desde el núcleo familiar, consecuencia de la gran transformación en la que estamos inmersos.

Cuando no sancionamos a nuestros hijos por cometer una falta menor, cuando en la vía pública nos encontramos frente a un semáforo rojo y no lo respetamos, cuando es más fácil sobornar que cumplir con los procesos burocráticos establecidos, cuando hacemos uso de las aplicaciones móviles actuales para evadir puntos de control por parte de la autoridad, cuando no cumplimos con nuestras responsabilidades civiles y fiscales no obedeciendo a las autoridades, en ese momento, hemos fallado, y apoyamos la creación de una sociedad que da cabida a la impunidad porque desde el seno mismo del hogar no hemos sabido ejercer la autoridad para educar.

En Ciudad Juárez, en donde las madres han tenido que abandonar sus hogares para trabajar en las maquiladoras para poder subsistir, sus hijos se han criado en la calle y han sido víctimas de la delincuencia.

En Oaxaca, cuando maestros cobran sin presentarse a trabajar, exigen, pero no cumplen con sus obligaciones y son un mal ejemplo para nuestros hijos, nos encontramos ante una verdadera crisis social que nace de la incapacidad para establecer un orden de derecho y de respeto para con los miembros de esa gran comunidad de mexicanos que todos los días sí trabaja y cumple con un gran ahínco para salir adelante.

Ante esta realidad, la crisis en la que se encuentra inmersa la sociedad mexicana es desde luego una crisis de valores, que nace ante la incapacidad para crear fuentes de trabajo y la dificultad para alcanzar una distribución de riqueza más equitativa, además de que existe una gran disparidad en el ingreso y los que menos tienen no alcanzan a cumplir sus necesidades más básicas.

Ejemplo de lo anterior es el sector automotriz, en el que la remuneración es baja en términos internacionales, sin embargo, se ha logrado una mayor atracción de inversión extranjera al sector, posicionando a México como la fábrica de Norteamérica.

Ante esta realidad, la prioridad número uno del sector automotriz en México es incrementar la productividad a nivel microeconómico en sus dos vertientes:

- La utilización al máximo de la capacidad instalada, por ejemplo, una planta automotriz que trabaja tres turnos será más productiva que una que trabaje uno solo.
- Hacer más con menos, es decir, será más productiva una línea de producción que saque 60 autos por hora que una que saque 50. (Sullivan, 1996)

De tal manera, que todos los días el sector en México compite contra los mejores del mundo.

## *Liderazgo*

Jim Collins ha clasificado a los líderes en cinco niveles, de acuerdo a su grado de compromiso y desempeño (Collins, 2005).

Los líderes de un primer nivel hacen contribuciones productivas con base en su talento, conocimiento, habilidades y buenos hábitos de trabajo, en síntesis, hombres altamente capaces.

Los líderes del nivel dos destacan por su trabajo en equipo y porque son capaces de lograr resultados grupales.

El líder del nivel tres organiza e integra a personas y recursos, para la búsqueda de objetivos predeterminados de una manera eficaz.

El líder nivel cuatro es capaz de desarrollar una visión del futuro, clara y convincente, de tal manera que estimula a sus colaboradores para alcanzar estándares de alto desempeño.

El líder nivel cinco, aparte de tener una visión clara del futuro, lleva a cabo sus funciones con determinación y una genuina humildad. Su motivación está orientada hacia los demás.

## *Liderazgo y valores*

James Hunter considera que para ser líder es importante ser honrado, digno de confianza, ejemplar, comprometido, atento, capaz de animar y exigir responsabilidad a su gente, tener una actitud positiva y entusiasta, apreciar a las personas y respetar la dignidad humana (Llano, 2004).

Sin embargo, la teoría de que el líder se forja mediante la posesión o adquisición de determinados rasgos, no es la única, existe también la idea de que lo importante no es el carácter sino, sobre todo, el comportamiento y la situación.

La verdadera delegación centrada en el desarrollo de capacidades, propia de un buen liderazgo, es la de confiar en los demás la tarea de hacerse a sí mismos. No se puede ayudar a los hombres, haciendo siempre por ellos lo que ellos pueden y deben hacer por sí mismos, lo cual implica tratar a nuestros subordinados pensando en que algún día podrían llegar a ser nuestros jefes, y si lo llegan a ser, en gran medida será por el tipo de liderazgo ejercido.

Los líderes deben reunir una serie de características y rasgos que podemos encontrar en personajes clave de la historia, por ejemplo, Winston Churchill,

Nelson Mandela, Vaclav Havel, Mahatma Gandhi, John F. Kennedy, Lech Wale-sa, la madre Teresa.

Un grupo de educadores universitarios propone 6 elementos fundamenta-les del carácter que las instituciones tienen que inculcar en los jóvenes, y que fueron presentadas en las declaraciones de Aspen.

- Integridad
- Respeto
- Responsabilidad
- Equidad
- Atención
- Ciudadanía

En la misma declaración se agregan otras 6 características que destacan: sinceridad, lealtad, compasión, obediencia, estar informado y participación en votaciones.

Stephen Covey hace alusión a la vinculación entre la humildad y el lide-razgo: “Si alguien asume roles y aspira demasiado alto como tributo a su vani-dad y a su orgullo, se engañará gradualmente a sí mismo...Pero si sabe aceptar la verdad sobre sí mismo, desarrollará gradualmente un concepto más preciso de su propia persona”. La humildad es la verdad, pero aplicada al co-nocimiento de lo que somos.

El “nuevo modo de hacer” requiere un “nuevo modo de ser” del líder. (Lla-no, 2010) Un nuevo modo de ser consiste en potenciar ese ser que realmente so-mos, es decir, verdaderos hombres y mujeres de nuestro tiempo, líderes capaces de crear riqueza, de respetar el medio ambiente y de ser responsables del des-arrollo social.

El líder debe ser capaz de imaginar el futuro y de proponer una estrate-gia en función de los recursos con los que cuenta y los objetivos que preten-de alcanzar.

En el libro *The Power of Simplicity*, Jack Trout (Trout, 1998), manifiesta “la importancia de tener una mente clara, sencilla –sin complicaciones– para el ám-bito de los negocios. La carencia de esta cualidad es uno de los problemas más agudos particularmente en los países que buscan insertarse en el mundo de la economía global. Jack Trout establece que las técnicas aprendidas en las escuelas de negocios pueden ser muy útiles, pero el verdadero *core business* radica en una mente clara y simple”.

La simplicidad obliga a pensar en lo esencial y a clarificar. Ralph Waldo Emerson dejó dicho: “No hay nada tan simple como la grandeza; de hecho, ser simple es ser grande”.

## *Líderes solidarios*<sup>2</sup>

En México, a pesar de la compleja situación que se vive en la actualidad, existen mexicanos que con ahínco y determinación trabajan todos los días superando adversidades y que están logrando un cambio desde sus trincheras.

Para ilustrar lo anterior, podemos mencionar el caso de Armando Ávila, actual vicepresidente de Manufactura del complejo Nissan en Aguascalientes.

Armando Ávila, egresado de uno de los Institutos Tecnológicos de Aguascalientes, ingresó a Nissan Mexicana como técnico en máquinas de control numérico. Su deseo por hacer las cosas bien y su incesante dedicación al trabajo lo llevaron a colaborar en diferentes departamentos de la planta, en donde obtuvo excelentes resultados.

Por un lado, Nissan Motor Company vivió una de las crisis más dramáticas en la historia de la industria automotriz en 1999 cuando su penetración en el mercado mundial bajó de 6.6 a 4.9%. Una reducción en el volumen de producción de esta magnitud los obligó a tomar decisiones drásticas pues se cerraron plantas y se liquidó a su personal, práctica poco común en la industria automotriz en Japón. La alianza con Renault y el nombramiento de Carlos Ghosn como responsable de las operaciones le obligaron a redimensionar la empresa cerrando tres plantas de ensamble y dos de transmisiones para mejorar la utilización de sus instalaciones de 52 a 87 por ciento.

Por otro lado, la reestructuración les llevó a desarrollar nuevos productos, a implementar nuevos procesos y a inyectar capital fresco para disminuir el pago de intereses y fortalecer su posición financiera.

Para el año 2000, Nissan en México sufría una crisis local, ante la incapacidad de cumplir con los programas de producción, y tras no cumplir con la entrega de más de 7,000 unidades del nuevo modelo Sentra tanto para el mercado mexicano, como para el de exportación.

En ese entonces, la administración japonesa era jerárquica y había muy poca comunicación entre los niveles gerenciales y los operativos. Ante esta situación, el corporativo decidió cambiar su estrategia al pasar el mando a la gente formada dentro de la organización capaz de entender la cultura de la empresa, el entorno local y la idiosincrasia de la mano de obra mexicana. El elegido para tomar el mando de las operaciones fue Armando Ávila, quien conocía perfectamente la operación de la planta y fue capaz de ejercer un liderazgo puesto al servicio de la organización.

<sup>2</sup> (León & Juárez, Nissan Mexicana: Orgullosa amalgama de dos culturas férreas, 2014)



Así, su primera decisión estratégica fue colocar su oficina en el centro de la planta para poder supervisar la operación desde el piso de producción. La segunda fue la de establecer dos juntas diarias. Estas medidas evitaban triangulaciones, todos los jugadores se encontraban presentes, los problemas se planteaban personalmente y ahí mismo se les buscaba solución. Como parte de este mismo ejercicio, y con el fin de impulsar la producción, desarrolló un plan de acción en el que se reforzó la aplicación de los conceptos de manufactura esbelta originarios de Japón adaptados a la realidad mexicana. La producción de la planta pasó de 50 a 60 unidades por hora y, posteriormente, a 65 unidades por hora.

Todas estas acciones han llevado a que la planta de Aguascalientes sea la más productiva de la corporación Nissan-Renault en el mundo.

Los resultados alcanzados han propiciado una inversión adicional de capital por parte de Nissan en México. En el año 2014 se inauguró el segundo complejo en Aguascalientes, Nissan A2, con una inversión de 2,000 millones de dólares generando más de 3,000 nuevos empleos directos y cerca de 9,000 indirectos. Recientemente se ha anunciado una inversión adicional de 1.3 mil millones por parte de un joint venture entre Daimler y Nissan en Aguascalientes.

La industria automotriz es un sector con más de 90 años en el país desde que se instaló la primera planta de Ford en la Villa en 1925, hoy México es el séptimo fabricante del mundo y se espera que sea el cuarto fabricante para el 2020.

El liderazgo entre los directores y un contingente laboral de clase mundial ha convertido al sector automotriz en el principal generador de divisas netas del país, por arriba de la suma de las divisas netas de petróleo, turismo y remesas.

Armando Ávila es, indiscutiblemente, un líder emergente, sencillo, carismático y de gran impacto en el México del siglo XXI, quien ha logrado hacer de Aguascalientes un centro de producción e ingeniería con los más altos estándares a nivel mundial, en donde cada 36 segundos sale un automóvil.<sup>3</sup> En 2017, se espera que Nissan Mexicana alcance una capacidad instalada para producir más del millón de unidades al año.

En 2014, el PIB de Aguascalientes creció a 11.4%, el más alto entre las entidades del país y cinco veces superior al promedio nacional, de acuerdo al documento "Indicadores regionales de actividad económica", elaborado por Banamex. El empleo formal creció 6%, y superar el promedio nacional de 3.5%.

<sup>3</sup> Palabras de Airton Cosseau, CEO Nissan Mexicana en el "Harvard Business Review Summit" celebrado en el Teatro Bicentenario en la Ciudad de León, Guanajuato, México el 27 de marzo de 2015.

Como Armando hay toda una nueva generación de mexicanos que todos los días trabajan por México desde sus trincheras, fuera de la luz pública, generando riqueza en el anonimato, inadvertidos, en busca de un mejor país, en donde el empleo no falte y, por lo tanto, la pobreza tienda a reducirse.

Armando posiblemente esté enfrentando uno de sus retos más difíciles en su carrera: mantener el éxito, aunque tiene muy claro su rumbo bajo el lema: “El éxito de hoy, no garantiza el éxito de mañana”, además de que cuenta con las cualidades necesaria para no conformarse con los buenos resultados obtenidos hasta ahora, y será capaz de generar un mayor impacto, en Nissan, en Aguascalientes y desde luego en México.

El verdadero liderazgo considera a la soberbia como un obstáculo, y ante ésta, la humildad es la respuesta y probablemente lo que todo director necesita. Hoy, el líder tendrá que ser capaz de trabajar con colaboradores muy diversos.

Según Covey existen motivaciones preponderantes capaces de romper con la unidad en la organización, siendo las más reconocidas:

- Posesión de bienes materiales
- Posición social o estatus
- Poder sobre otros
- Preponderancia ante los demás
- Prestigio
- Popularidad

Asimismo, Armando Ávila, ha sabido rodearse de colaboradores capaces de entender que los éxitos alcanzados no garantizan los buenos resultados a futuro.

*Productividad (Responsabilidad de la Alta Dirección) y Competitividad (Reglas del juego establecidas por los gobiernos para operar en un mercado)*

La productividad es la relación que existe entre lo que una organización produce y los recursos requeridos para ello.

$$\text{Productividad} = \text{Producción obtenida (Output)} \cdot \text{Recursos utilizados (Input)}$$

Gordon Sullivan en su libro “Hope is not a method” nos dice que la productividad es función de los recursos y su uso.

Así mismo, la productividad no es un hecho mecánico, es un fenómeno en el cual está presente el hombre, manifestándose como determinante de su propio porvenir, pero sobre todo de su calidad de hombre (los robots no aprenden). Así, por ejemplo, una línea de ensamble en el sector automotriz que produce 60 unidades por hora, es más productiva que una que produce 50 unidades por hora con los mismos recursos.

Por lo tanto la productividad es función de las habilidades (skill) y el deseo de hacer cada vez las cosas mejor (will). (Sullivan, 1996) ; Productividad es función de las habilidades y el grado de compromiso. Productividad es función (skill & will).

La productividad depende, de manera importante, -del querer hacer las cosas bien- y -del desarrollo de capacidades y habilidades- que se van dando con la práctica. Así por ejemplo, en la industria automotriz las plantas instaladas en México, son altamente productivas, en gran parte debido a la habilidad de la mano de obra mexicana y a unos procesos y sistemas de manufactura que se han enriquecido con las aportaciones de fabricantes japoneses, norteamericanos y alemanes.

Según el Institute for Management Development, la competitividad es la habilidad de las naciones para crear y mantener un clima que permita competir a las empresas que radican en ellas.

El caso industria automotriz en México, permite analizar la productividad y la competitividad desde un punto de vista global y determinar las ventajas comparativas y competitivas de México, en un sector maduro, con capacidad sobrada en términos globales y sujeto a una competencia feroz, en donde los líderes del sector han logrado influir en su gente para alcanzar una muy alta productividad en términos globales, y en donde las reglas del juego, establecidas por el gobierno han permitido hacer del país un país muy competitivo.

Con más del 45% de mexicanos en situación de pobreza,<sup>4</sup> no se puede asegurar una estabilidad en el país, todos somos responsables de esta situación, y por lo tanto, es importante fortalecer la subsidiaridad con los estratos sociales más marginados. Estos millones de pobres, representan un gran futuro, pues debemos convertirlos en millones de consumidores y generadores de riqueza.

Carlos Llano Cifuentes, fundador del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), señalaba que el hombre debería de salir a trabajar todos los días aunque no se le pagara, ya que al realizar bien su trabajo,

<sup>4</sup> Según datos de la medición del Consejo Nacional de Evaluaciones de la Política Pública y Social (Coneval), julio de 2011.

finalmente se le acabaría pagando. En el caso de los más necesitados y los excluidos, es importante integrarlos a la sociedad por la vía del trabajo, realizando tareas muy elementales, por ejemplo, labores de orden y limpieza en las zonas urbanas, o trabajando cuatro horas diarias con una retribución no indexada al salario mínimo, por ejemplo, de 30 pesos al día, en sustitución de los programas asistenciales relacionados con la pobreza alimentaria en donde se entregan 3 millones de comidas diariamente. En otras palabras, se estaría creando una generación de hombres y mujeres responsables con un ingreso aparentemente pequeño, pero muy significativo, que les haría sentirse parte de la sociedad a la cual contribuye con su esfuerzo diario. De esta manera estaríamos formando gente responsable por la vía del trabajo.

Una sociedad mejor implica hacer algo más para el beneficio de la persona, la sociedad y el medio ambiente. Un cambio de esta naturaleza requiere de una serie de virtudes que han de ser el resultado de una reflexión ética, orientada al bien común.

Una motivación individual no es suficiente para lograr grandes cambios, hace falta una motivación de tipo social, que dé sentido a un mayor esfuerzo. Así, es el conocimiento y la motivación lo que nos debe de llevar a realizar acciones en beneficio de los demás.

Hoy, México es un país diferente, aunque las reformas estructurales no se han concretado, empiezan a cambiar el perfil del país en el sector energético, en la democratización de servicios, reducción en los costos de la electricidad, y desde luego, en un crecimiento muy importante en las manufacturas, en donde destaca la industria automotriz, que nos llevará a ser el segundo mayor exportador de automóviles en 2020 en el mundo.

El crecimiento y desarrollo de la economía y las nuevas inversiones no corresponden con la imagen que los partidos y políticos de oposición pretenden proyectar de México, que critican todo lo alcanzado hasta el momento. Parece ser que los mexicanos estamos creando riqueza independientemente de posiciones políticas extremas.

Es necesario fomentar el desarrollo industrial de México, que detone la generación de empleo dentro del país y también debemos de integrar cadenas productivas tales que el valor agregado de los productos se quede dentro de nuestras fronteras. Para tal efecto, es importante contar con una paridad cambiaria competitiva, pues no es posible que los productos y servicios en la frontera norte sean más baratos del lado americano y que los mexicanos sigamos comprando allende a nuestras fronteras. Priorizar la transformación de nuestros recursos naturales antes de buscar la exportación de los mismos para después importar productos terminados a altos precios, en que la mayor parte de las ga-

nancias se queda fuera de nuestras fronteras.

La crisis representa una oportunidad de la que México tendrá que salir fortalecido. Por lo tanto, es imprescindible contar con un plan de desarrollo que permita establecer las prioridades y la manera en que México competirá en un mundo globalizado.

Después de ver los logros alcanzados por Nissan en Aguascalientes, y de analizar las inversiones que se están llevando a cabo en el sector automotriz (ver Tabla 2), no nos queda la menor duda de que México tiene un futuro promisorio, pues estas empresas globales, jugadoras de largo plazo, ven en nuestro país un gran futuro.

**Tabla 2**  
**Principales inversiones de fabricantes de equipo original en México 2012-2015 (millones de dólares)**

2012	Nissan	2,000	Aguascalientes
2012	Audi	1,300	San José Chiapa, Puebla
2012	Honda	800	Celaya
2014	Nissan-Renault-Daimler	1,300	Aguascalientes
2014	BMW	1,000	San Luis Potosí
2014	KIA	1,500	Nuevo León
2014	General Motors	3,600	Ramos Arizpe, Toluca, SLP y Silao
2015	Volkswagen	1,000	Puebla

Fuente: MexicoNow.

Las reformas estructurales a largo plazo nos llevarán a ser un país cada día más productivo y más competitivo, tenemos una de las poblaciones más jóvenes en el mundo y una ubicación privilegiada entre los Océanos Pacífico y Atlántico (León, 1987).

Las tempestades son temporales, no son permanentes y ante el temporal que estamos viviendo, debemos seguir trabajando con una visión de futuro que marque una ruta de estabilidad y responsabilidad institucional, capaces de alcanzar las metas que nos hemos propuesto. Como lo hemos escuchado en múltiples ocasiones, México es más grande de lo que imaginamos, y la dinámica del sector automotriz con las inversiones que se están dando son testimonio ineludible de las grandes capacidades y habilidades que tiene nuestra gente para posicionarse como el país que todos hemos imaginado.

*¿Por qué invertir en un país como México?*

México se distingue, hoy por hoy, por el gran potencial de su población, capaz de aprovechar las oportunidades que ofrece el siglo XXI, somos un país que a pesar de las dificultades por las que atraviesa, es un país feliz.<sup>5</sup> Somos un México que prevalece por sus tradiciones y valores familiares, que nos hacen diferentes de las grandes potencias.

Es importante en el sistema educativo, no solamente transmitir conocimiento, sino formar líderes, y éstos se forman a través de la experiencia y no a través de la transmisión de conocimientos. Los líderes se forman cuando sus mentores son ejemplo de responsabilidad social y están comprometidos con lo que hacen, por eso la importancia de implementar poco a poco, pero sin pausa, la reforma educativa. Los líderes actuales deben de tener una visión global, debidamente capacitados al día en materia de tecnología, con la capacidad de tomar riesgos, de hacer énfasis en las relaciones cliente-proveedor, nuevas estructuras organizacionales, cambios en las expectativas del cliente.

Existen líderes carismáticos que buscan su propio beneficio y que van a buscar la popularidad, el prestigio, el poder, la posición social, la preponderancia y que son aspirantes a dictadores como ya se ha visto en América Latina. Ellos son la muestra indiscutible de los hombres que se mueven en el ámbito del poder y no de la autoridad al servicio de los demás. La democracia en América Latina ha permitido encumbrar a líderes carismáticos, pero, que no tienen respeto por los demás, que se han volteado en contra de aquellos que los llevaron a su posición.

<sup>5</sup> De acuerdo al "Índice de felicidad mundial" (<http://www.happyplanetindex.org/data/>).

### III. Consideraciones finales

Desde el primer ensayo editorial sobre el tema “México 2012. La responsabilidad del porvenir”, hemos vivido cambios sustanciales en la sociedad que, en todo caso, reafirman la importancia de impulsar un liderazgo con valores para el desarrollo.

Una sociedad más informada, más crítica, más participativa, a través de las redes sociales, obliga a una mayor transparencia, sobre todo en el caso del hombre público.

En el escenario político se ha iniciado la contienda por las elecciones de 2018. En este sentido, debemos ser muy cuidadosos ante los falsos líderes que prometen mucho y se oponen a un liderazgo auténtico con valores que buscan el desarrollo y crecimiento de la población.

Como oposición, es fácil criticar y destruir las instituciones que nos han llevado a una alternancia en el poder a partir del año 2000.

México, al ser una sociedad con grandes tradiciones, en donde el centro de la convivencia es la familia, nos encontramos ante una nueva generación de líderes con nuevas actitudes y capacidades, así como nuevas responsabilidades, con una mayor conciencia social, resultado de una mayor transparencia dada la apertura de las telecomunicaciones y una mayor integración a una comunidad urbana cada vez más global.

Los líderes del siglo XXI que llevarán a cabo las grandes transformaciones que se requieren en México, ya nacieron, muchos de ellos vivirán en el anonimato, pero comprometidos con su trabajo, con una visión diferente, y dentro de una sociedad cada día más preparada con una consciencia sustentable en lo económico, ecológico y social, capaces de desarrollar un liderazgo auténtico ligado a los valores y principios básicos de la convivencia humana.

Desde luego existen naciones comprometidas en lo ecológico, en lo económico y en lo social en busca de una comunidad sustentable, sin embargo existen otras en condiciones económicas desfavorables que hacen lo contrario. El desarrollo de estos países parece no ser sustentable, generando un desequilibrio global. Tal parece que el modelo Chino de crecimiento no será sustentable en el largo plazo y el proceso de concientización no será fácil.

El desarrollo sustentable a largo plazo sólo será posible si va acompañado de una serie de valores de orden moral, el cambio se da sólo si las personas lo hacen. Mejores personas harán mejores instituciones, de tal manera que el desarrollo y los valores van de la mano.

Toda empresa debe ser capaz de generar un servicio a la comunidad, un valor económico añadido, una compensación humana suficiente, así como de

auto continuar. De este modo, todo hombre en la empresa debe tener un alto grado de dirección que le permita su coordinación con el conjunto, de tal manera que la eficacia y la productividad estén en relación directa al desarrollo de la capacidad directiva de los hombres, y no sólo en la relación directa de la planeación y ejecución del trabajo impuesta desde niveles superiores. Por tal motivo, los líderes y los directores deberán ocuparse más de los problemas de actitud que están íntimamente ligados a la concepción del hombre como un ente total y no sólo económico (Llano, 2004).

La distribución de la riqueza se ha polarizado, de tal manera que una persona extremadamente rica fija su razón de ser en lo económico y otra, con un alto grado de pobreza, en la supervivencia. En ambos casos, el hombre deja de ser íntegro, socialmente responsable, incapaz de generar valor económico agregado o valor humano agregado; en síntesis, deja de ser un "hombre total".

#### IV. Bibliografía

- Blomber Businessweek (10 de noviembre de 2014-6 enero de 2015). *Blomber Businessweek. edición del .*
- Clifton, J. (2011). *The coming jobs war*. New York: Gallup Press.
- \_\_\_\_\_ (2011). *The Coming Jobs War*. Nueva York : Gallup Press.
- Collins, J. (2005). Liderazgo de nivel 5: el triunfo de la humildad y de la férrea determinación. *Harvard Business Review*.
- Harold L. Sirkin, M. Z. (s.f.). "The Shifting Economics of Global Manufacturing" . Recuperado el 24 de marzo de 2015, de Boston Consulting Group Sitio: [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/lean\\_manufacturing\\_globaliza](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/lean_manufacturing_globaliza)
- León, M. (1987). *Vocación Industrial de México*. México D.F: CECSA.
- \_\_\_\_\_ & Juárez, L. (2014). *Nissan Mexicana: Orgullosa amalgama de dos culturas férreas*. México: IPADE.
- Llano, C. (2010). *Ser del hombre y hacer de la organización*. México : Ediciones Ruiz.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Análisis de la Acción Directiva*. México: Limusa .
- \_\_\_\_\_ (2004). *humildad y Liderazgo* . México : Ediciones Ruíz .
- M. Verduzco 10 de octubre 2104. (s.f.). Recuperado el 16 de noviembre de 2014, de "Recibe Videgaray premio como mejor ministro de finanzas". : <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/recibe-videgaray-premio-como-mejor-ministro-de-finanzas-1045205.html>



- M. City 24 de febrero. (s.f.). Recuperado el 16 de noviembre de 2014, de "Mexico's New Mission": <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465-1,00.html>
- OICA. (s.f.). OICA. Recuperado el 10 de noviembre de 2014, de "2013 Production statistics". : <http://www.oica.net/category/production-statistics/2013-statistics/>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2014). *El capital en el siglo XXI*. España.: Fondo de Cultura Económica de España.
- Riffkin, J. (2011). *La tercera revolución industrial*. España : Paidós (Estados y Sociedad).
- \_\_\_\_\_ (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. España: Paidós Estados y Sociedad.
- Sergio Meana & Karla Rodríguez. (s.f.). *Pemex vende 45% de Los Ramones II. De El Financiero* . Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pemex-vende-45-de-los-ramones-ii.html>
- Sullivan, G. (1996). *Hope is not a method*. Estados Unidos : Time Business.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Hope is not a method*. *Time Business: United States of America*.
- Trout, J. (1998). *The Power of Simplicity*. México : McGraw-Hill.

*Isabel Miranda De Wallace\**

---

## **Panorama de Seguridad en México 2015**

**SUMARIO:** I. Panorama de Seguridad en México 2015.  
II. Secuestro. III. Víctimas. IV. Policías. V. Bibliografía.

### **I. Panorama de Seguridad en México 2015**

El problema de seguridad en nuestro país es multifactorial, ya que no sólo comprende el hecho delictivo por sí mismo, sino una serie de elementos sociales, económicos, políticos y culturales. El objetivo del presente trabajo consiste en sensibilizar al lector sobre la situación actual de tres grandes ejes que consideramos necesario visibilizar, a fin de que las autoridades generen y lleven a la práctica políticas públicas eficaces en el tema de seguridad. Tenemos la certeza de que al lograr un avance y resultados en estos temas tendremos un impacto positivo en la seguridad y en la percepción ciudadana, todo en aras de construir un México seguro y en paz.

### **II. Secuestro**

Comenzaremos hablando del secuestro, que consideramos como uno de los delitos que más nos lastiman como sociedad, ya que no sólo se daña la liber-

\* Presidenta de la Asociación Civil Alto al Secuestro y activista en temas referentes a seguridad pública y combate al crimen organizado.

tad, dignidad, patrimonio y muchas veces, lamentablemente la vida de la víctima directa del delito, sino que se transgrede todo su entorno afectivo, familiar y social.

Es así, que la problemática del secuestro en México puede interpretarse desde las ópticas social, cultural, económica, y política. Socialmente, porque debido a la gran incidencia de este delito, considerado como de alto impacto, la sociedad se ha visto gravemente vulnerada y así lo ha demostrado y reclamado. Basta recordar la “Marcha Blanca” en la ciudad de México en el año 2004 y las “Caravanas del Movimiento por la Paz con Justicia con Dignidad”, las cuales sucedieron en distintas regiones del país durante el 2011.

Las repercusiones en el aspecto cultural, se reflejan en la falta de confianza de la ciudadanía en las autoridades y en las instituciones. No existe la cultura de la denuncia, no sólo en el secuestro sino en los delitos en general, ya que se desconfía de las propias autoridades. El INEGI calcula que el 91.6% de los delitos no se denuncian (Torres, 2012).

Económicamente implica una afectación patrimonial directa para la víctima por concepto de rescate e indirectamente tiene un impacto en las inversiones físicas en el país, las empresas tienen que contratar servicios de seguridad, las instituciones financieras no conceden créditos a clientes con altas posibilidades de ser secuestrados (Rivas, 2014).

Finalmente, tiene trascendencia política debido a que la Seguridad Pública es deber del Estado Mexicano, para lo cual, se destina anualmente una parte del presupuesto a este sector. En el año 2014, el Ejecutivo Federal propuso a la Cámara de Diputados un gasto de 84 mil 002.89 mdp; mientras que en el año 2015, el Ejecutivo Federal propuso a la Cámara de Diputados un gasto de 92 mil 761.81 mdp. destinados exclusivamente a la función de Seguridad Pública (Cámara de Diputados, 2015), de igual forma, se planean y ejecutan estrategias para combatir el delito de secuestro. Ejemplo de esto fue la creación de la Comisión Nacional Antisecuestro a principios del año 2014.

En Alto al Secuestro hemos documentado que durante la presente administración (diciembre 2012 – marzo 2015) se han denunciado 5,572 secuestros en nuestro país, lo que equivale a un promedio de 199 secuestros al mes, 50 a la semana y 7 al día.

Si bien es cierto, que en 2015 hemos registrado una ligera disminución en secuestros denunciados, también lo es que en 2014 el delito repuntó considerablemente, ya que si comparamos el primer trimestre de 2012 donde se registraron 352 denuncias por secuestro, con el primer trimestre de 2014 donde hubo 1,118 denuncias por este delito, encontramos un incremento de 217% en este delito.

En cuestión de cifras, hemos logrado que las autoridades incluyan en el reporte mensual de secuestros publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) los secuestros que son atendidos por la Federación, ya que hasta diciembre de 2014 únicamente se contabilizaban los atendidos por las entidades federativas, lo que ocasionaba cifras dispares entre las asociaciones civiles y el gobierno.

No obstante, México vive una época en la que la denuncia de delitos es mínima, lo cual se debe principalmente a la falta de confianza en las autoridades y la falta de respuesta de éstas, en muchas ocasiones la ciudadanía considera a la denuncia como una pérdida de tiempo. Por ello, es necesario fortalecer el sistema de justicia, dotándolo de personal debidamente capacitado y sensibilizado para atender las denuncias, con lo cual logremos saber cuántos secuestros se cometen realmente y en dónde se comenten, para crear estadísticas y estudios que permitan actualizar y perfeccionar las líneas de acción para la prevención e investigación de los delitos de secuestro.

Más allá de las cifras, no debemos olvidar que todas las personas cuentan. Cada secuestro trae consigo una historia personal de gran dolor y la existencia de un solo secuestro nos impulsa a seguir denunciando las deficiencias en esta materia y a proponer estrategias para el combate.

Actualmente, los esfuerzos implementados para abatir el delito de secuestro han sido insuficientes y poco contundentes. Los estados de México, Tamaulipas, Guerrero, Morelos, D.F., Veracruz y Michoacán concentran 73% del total nacional de secuestros en nuestro país. Lo que nos lleva a concluir que si en estos estados se implementaran políticas adecuadas y se concentraran esfuerzos en los tres niveles de gobierno, prácticamente se erradicaría el flagelo del secuestro en nuestro país.

No obstante muchos de estos estados enfrentan todavía serios problemas de falta de equipamiento y tecnología, salarios bajos, falta de capacitación y certificación de sus elementos y sobre todo, falta de resultados en materia de investigación y detenidos.

Es preocupante que la propia Federación no cuente con una unidad antisequestro debidamente integrada con personal y equipo tecnológico, tal como lo exige a las entidades. En términos generales, hemos exhortado a autoridades federales y estatales a trabajar en el fortalecimiento institucional, capacitando al personal pero también mejorando los sueldos; a establecer protocolos de atención para el secuestro a fin de optimizar la vía de denuncia y los canales de comunicación entre las autoridades que deben intervenir desde el momento en que se denuncia un secuestro; y sobre todo a crear y trabajar en un programa de atención a víctimas de secuestro, ya que

hoy en día es muy deficiente la atención que se brinda y en muchos casos se incurre en la revictimización.

No obstante, es importante que todas las instituciones que participan en la atención de un secuestro, desde su comisión hasta llegar a la sentencia de los responsables, articulen acciones, ya que estamos convencidos que con esfuerzos reales, coordinados y efectivos se puede combatir y erradicar el secuestro en nuestro país.

### III. Víctimas

De acuerdo con la Ley General de Víctimas: “Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella” (Ley General de Víctimas, Artículo 4º).

Actualmente, existe en México una legislación especializada en el tema de víctimas que se ve fortalecida por diferentes normas y leyes generales, como la Ley General para Prevenir y Sancionar Delitos en Materia de Secuestro, sin embargo, nos encontramos ante faltas y omisiones graves, que nos permiten aseverar que aún no se respetan los derechos humanos de las víctimas.

Desafortunadamente el texto de la ley no siempre coincide con la realidad y muchas veces resulta ser una simple aspiración utópica. Los distintos ordenamientos que prevén atención para las víctimas contemplan atención psicológica, atención médica, asesoría jurídica gratuita, servicios de protección o seguridad, entre otros. Sin embargo, no hay evidencia de que alguna víctima del delito haya logrado obtener una verdadera reparación integral del daño.

Nuestro sistema de justicia penal debe tener la capacidad de vigilar y hacer que se cumplan todos los derechos, no únicamente del imputado, sino también de la víctima en cada una de sus etapas, y el gran reto es establecer mecanismos pronto y expedito para concretar y llevar a la práctica todos los derechos de las víctimas.

En los últimos años, y gracias a la participación de organizaciones civiles como Alto al Secuestro, se ha conseguido fortalecer ampliamente la participación de la víctima del delito en el proceso penal, y se ha logrado el reconoci-

miento de que la víctima, al igual que el imputado, es titular de un conjunto de derechos que deben ser reconocidos en todo proceso. Y no sólo ello, los sistemas de justicia penal han aprendido que la víctima es un actor clave para la eficacia de la investigación de delitos como el secuestro.

Por parte de la administración pública, es necesario que exista una política victimológica de Estado que en la práctica otorgue un acceso real a la verdad, la justicia y la reparación integral y garantice una efectiva participación de la víctima en todos los procedimientos, ya que la participación de las víctimas no solo debe limitarse a un proceso penal sino al diseño y aprobación de planes, políticas y programas del Gobierno para dignificar su participación; a la elaboración de protocolos de atención con enfoques diferenciales; al fortalecimiento de la figura del abogado victimal y a la sensibilización y capacitación de los funcionarios involucrados.

La prioridad para el estado mexicano debe ser la creación de mecanismos para tener equidad entre la víctima y el imputado, particularmente en el desarrollo del proceso penal. Es de vital importancia posicionar los derechos de las víctimas hacia el público en general, hemos propuesto que se fijen cédulas en juzgados federales que contengan los derechos de las víctimas, al igual que hoy en día, existen cédulas con derechos de los procesados, además de concientizar al personal que labora tanto en el Procuración y Administración de Justicia, a que hagan efectivos los derechos de las víctimas y actúen con equidad en todas sus resoluciones y sentencias, deben ver a ambas partes y no impartir una justicia que sólo ve del lado del imputado.

Por lo que hace a la reparación del daño, es necesario revisar los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral emitidos por la Comisión Ejecutiva de Víctimas y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, así como las Reglas de Operación para el Fideicomiso para el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos que opera la Unidad de Derechos Humanos de la SEGOB publicadas en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2014, a efecto de que se aclaren competencias de liquidación y las víctimas puedan tener acceso real a los fondos.

Ello aunado, a que se debe modificar la Ley General de Víctimas, ya que actualmente hay más de 1,000 millones de pesos en el fondo pero no se ha podido concretar una sola compensación para víctimas del delito, porque la ley marca que sólo se puede tener acceso al fondo hasta el momento que se dicte sentencia condenatoria, lo cual constituye un sistema burocrático que no corresponde a las necesidades de las víctimas, y que ocasiona una gran revictimización a quienes ya han sufrido el daño del delito.

No omitimos mencionar que la reparación no debe ser solamente económica sino integral y diferenciada, contemplando los derechos de la víctima a recibir ayuda, atención, asistencia y protección integral.

Bajo esta tesis, resaltamos que es obligación de los Gobiernos Estatales contar con abogados victimales y sus comités, ya que casi a dos años de su aprobación muchos de ellos no cuentan con los mecanismos de atención a víctimas y menos con abogados victimales que brinden asesoría jurídica y acompañamiento a las víctimas desde el momento en que se denuncia el delito y a través de todo el proceso penal, hasta llegar a una sentencia condenatoria.

Finalmente y no menos importante, es trabajar juntos como sociedad, para que las Comisiones de Derechos Humanos, velen por los verdaderos derechos de las víctimas del delito, y no se conviertan en defensores únicamente de delincuentes. De manera reiterada hemos visto que se dejan delincuentes libres en aras de violaciones a los derechos humanos, por supuesto que estamos a favor de proteger sus derechos, sin embargo, el problema radica en que las que pierden son las víctimas, ya que un abuso de la autoridad no exime de responsabilidad al delincuente. El abuso debe ser castigado pero también debe recibir castigo quien delinque.

#### IV. Policías

Para analizar este tema debemos señalar que son cada vez más los delitos en los que se ven implicados, ya sea por participación directa o encubriendo el delito, elementos de corporaciones policiales. Los delitos cometidos por los elementos de seguridad pública generalmente son delitos de alto impacto. El secuestro y el robo, en distintas modalidades, son constantes en el haber delictivo de los policías. Sin embargo, no se limitan a estos dos delitos, puesto que llegan a cometer otros ilícitos tales como: extorsión, violación, abuso sexual y delincuencia organizada.

Recordemos que durante 2014 salieron a la luz un sinnúmero de casos de secuestro, en donde muchos policías, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la propia Federación, participaron como facilitadores y administradores del delito, el claro ejemplo es el caso Ayotzinapa, donde autoridades municipales y estatales se encontraban cooptadas por el crimen organizado y ello derivó en el secuestro y muerte de 43 jóvenes.

Es increíble que a quienes se les ha conferido el proteger a la ciudadanía y combatir este flagelo, sean parte del problema y no de la solución, y sean éstos quienes ataquen a las víctimas.

Pese a que la sociedad ha venido denunciando la corrupción que impera en los cuerpos policiales, aún existen autoridades y gobernadores que pretenden minimizar la realidad. Por ello, el primer paso para erradicar la corrupción al interior de las policías de los tres niveles de gobierno, es reconocer el problema y dignificar la labor policial, mejorando las condiciones de la policía.

De ninguna manera se justifica la comisión de delitos, sin embargo, no se debe dejar de considerar la situación laboral de nuestras fuerzas policíacas. Quienes presentan los salarios más bajos son los policías municipales. Los Estados que registran los menores sueldos son: Oaxaca, donde el Sistema Nacional de Seguridad toma como muestra las ciudades de Salina Cruz, Tuxtepec, y Oaxaca de Juárez, donde los salarios son de \$5,438, \$6, 144 y \$6, 120, respectivamente. Le sigue Yucatán con \$4,603 y el estado que registra el sueldo más bajo es Quintana Roo, con \$4,305 (Reynaldo., 2015). Lamentablemente, el sueldo tan bajo resulta coadyuvante para la incidencia delictiva de los elementos de la policía. Sin embargo, habrá que considerar que pueden existir factores subjetivos, tales como el miedo, principalmente en estados de alta incidencia en delincuencia y violencia, ante lo cual, prefieren cooperar con la delincuencia organizada que hacerle frente.

Por otra parte, también se ha de considerar la situación de que en muchos lugares se les pide a los policías una “cuota” por parte de sus superiores. Dicha situación implica que los niveles de extorsión y de tácticas para obtener la conocida “mordida” aumenten exponencialmente.

Por ello, resulta de suma importancia:

- Capacitar adecuadamente a los elementos policiales, incluyendo perspectiva de derechos humanos y de atención a víctimas, especialmente ahora que estamos transitando hacia el nuevo sistema de justicia penal en nuestro país.
- Instrumentar controles verdaderamente efectivos que permitan detectar malas prácticas y éstas sean corregidas y sancionadas. Dada la poca eficacia que ha tenido la prueba del polígrafo, se propone que se empleen métodos más certeros, como por ejemplo una visita domiciliaria, donde se aporte información del modus vivendi por parte de los vecinos.
- Dignificar la labor policial y las condiciones de trabajo. En la misma medida que se les exige se les deben brindar condiciones laborales dignas. No debemos olvidar que los policías también son seres humanos y por ende tienen derechos, y no sólo eso, a diario arriesgan su vida para defender al resto los ciudadanos. Se les debe garantizar salarios dignos y acordes con el riesgo que



corren, prestaciones de seguridad social, seguros de vida, jornadas dignas que les permitan tener una mejor calidad de vida, así como equipamiento para cumplir con su labor y capacitación para utilizarlo.

— En la medida en que el Estado mexicano logre recuperar la confianza de la ciudadanía en la policía, se logrará dar un primer paso para recuperar la confianza en todas las instituciones que son garantes de la seguridad de los mexicanos.

El secuestro, la atención a las víctimas y la dignificación de la carrera policial son situaciones igualmente importantes a las que el Estado Mexicano les debe dar igual atención y prioridad. Claro está también, que la sociedad civil no debe optar por el papel de simple espectador y debe seguir alzando la voz para que el gobierno para que cumpla con las obligaciones que por ley le corresponden.

## V. Bibliografía

- ADNPolítico. (2 de Diciembre de 2012). ¿Qué es y cómo opera el “Pacto por México”,. México.
- Cámara de Diputados. (9 de Marzo de 2015). *El Proyecto del Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2014-2015*. Obtenido de Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Sitio: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-22-14.pdf>
- CIDAC. (7 de Enero de 2015). *Reporte de Hallazgos 2014*. Obtenido de <http://proyectojusticia.org/images/Articulos/ReportedeHallazgos2014.pdf>
- Ley General de Víctimas, Artículo 4º. (s.f.).
- Reynaldo., B. (20 de Abril de 2015). *Insultante salario de policías municipales*. Obtenido de noticias.net.mx : <http://noticiasnet.mx/portal/oaxaca/167404-insultante-salario-policias-municipales>
- Rivas, F. (2014). *Análisis Integral del Secuestro en México*. México, D.F.: Observatorio Nacional Ciudadano.
- SEGOB. (s.f.). *D.O.F., Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- Torres, R. (2012). De los delitos, 90% no es denunciado: INEGI. *El economista*, pág. 8.

## **Galería de Autores**

### ***Emilio Álvarez Icaza***

Sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); profesor del Centro de Investigación y Docencia en Humanidades de Estado de Morelos (CIDHEM); y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2009); Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999-2001); Director del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) (1994-1999); y cofundador de Alianza Cívica e integrante de su Coordinación Nacional. Actualmente cursa un doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM y es experto consultor en derechos humanos, democracia y sociedad civil.

### **Sergio Ampudia**

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad Panamericana. Ha cursado estudios de posgrado en Análisis y Prospectiva Política, así como en Políticas Públicas en diversas instituciones académicas. Ha sido catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad Panamericana. En el Gobierno Federal se ha desempeñado como Coordinador General Jurídico de la SEMARNAT; Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes del SAT; Subdirector Jurídico Contencioso de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y Director de Evaluación y Control de la Procuraduría Fiscal de la Federación, entre otros cargos. Fue Presidente de la Comisión de Tecnología de la CONCAMIN y miembro de los órganos de gobierno de entidades públicas y de instituciones privadas, como el Foro Nacional Consultivo Científico y Tecnológico, el Fondo de Información y Documentación para la Industria y diversos fondos sectoriales del CONACYT. Actualmente es Coordinador de Planeación Estratégica en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

### **Carlos Eduardo Canfield Rivera**

Doctor en administración con especialidad en estrategias. Master of Science in Computational Finance; Maestro en Economía y en Ciencias administrativas. Profesor investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac del Norte. Miembro del Industrial Marketing and Purchasing Group (IMP). Se desempeñó como Jefe de División y Coordinador General de Proyectos en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Fue Economista Corporativo de la Compañía Mexicana de Aviación así como Subjefe de Departamento en la Secretaría de Pesca y Analista en el Banco Mexicano Somex.

### ***Rolando Cordera Campos***

Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México; Coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social; Miembro de la Junta de Gobierno; PRIDE “D” de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue director y conductor del programa de televisión semanal Nexos.; Miembro de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud de la Secretaría de Salud; Miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la Academia Mexicana de Economía Política; Presidente de la Fundación Pereyra, A.C., Director de la revista Configuraciones. Es autor de múltiples ensayos y libros.

### ***Leonardo Curzio***

Maestro en Sociología política por la Universidad de Provenza, Francia. Tiene el grado de Doctor en Historia por la Universidad de Valencia, España. Su desempeño profesional abarca tres campos: el periodismo, la cátedra y la investigación científica. Como profesor ha impartido docencia en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, Universidad de las Américas, la Escuela Nacional de Antropología e Historia y es profesor visitante de la Universidad de Valencia, España. Ha impartido cátedra en instituciones como el Centro de Estudios Navales y el Colegio de Defensa Nacional. Fue coordinador de la carrera de Ciencias Políticas en la UIA. Es “Investigador Titular” por oposición del Centro de Investigaciones de América del Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

### **José Luis De La Cruz**

Doctor en Administración con especialidad en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Maestro en Economía por el Colegio de México e Ingeniero en Electrónica y Comunicaciones por el Instituto Politécnico Nacional. Es Director del Centro de Investigación en Economía y Negocios del Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha desempeñado como Subdirector de Análisis Macroeconómico y Subdirector de Estudios Financieros en la SHCP y es comentarista económico en radio y televisión y profesor de cátedra en los Departamentos de Economía y Mercadotecnia, ITESM (2002-2003) y de los Departamentos de Finanzas y Economía, ITESM, (2001, 2003). Fue Coordinador General del Centro de Servicio MVS Multivisión, México, (1991-1997). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Foreign Direct Investment, Economic Growth and Private Consumption: Evidence for Causality in the Me-

xican Case,” en proceso de arbitraje; “Migración y remesas: evidencias de interacción con el consumo privado de México”, en proceso de arbitraje; “Exportaciones de México a Canadá, cuando el TLCAN no es suficiente para enfrentar a la competencia de China”.

### **René Delgado**

Director Editorial del periódico Reforma. Licenciado en Periodismo y comunicación social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha vivido la noticia en todas sus fuentes, desde la cobertura de conflictos armados como el de Nicaragua en 1978, El Salvador, 1979; la Guerra de las Malvinas, 1982, hasta la elaboración de artículos culturales que sirvieron como cimientos para convertirse en libros tales como “La oposición: debate por la nación”, y “Ovando y Gil: Muerte en víspera de elecciones”. En el diario Reforma publica semanalmente su columna Sobreaviso y director del suplemento político Enfoque del mismo periódico.

### **René Drucker Colín**

Investigador y profesor emérito del Instituto de Fisiología Celular. Fue jefe del departamento de Neurociencias del Instituto de Fisiología Celular de 1985 a 1990, jefe del departamento de Fisiología de la Facultad de Medicina de 1991 a 2000, ( vice –rector) de la Investigación Científica de febrero 2000 a diciembre 2007. Es investigador Emérito del Instituto de Fisiología Celular y es el titular de LA Dirección General de Divulgación de la Ciencia. Fue presidente de la Academia Mexicana de Ciencias de 2000 a 2002, es miembro del Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República y es Investigador Nacional de Excelencia y Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido reconocido con numerosas distinciones en México y en e extranjero.

### **Carlos Heredia Zubieta**

Director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Economista egresado del ITAM con Maestría en la Universidad de McGill de Montreal , Canadá, y estudios de Doctorado en la UNAM. Asociado fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), forma parte asimismo del Consejo Consultivo del Instituto de México en el Centro WOODROW Wilson, de Washington, DC.

### **Edgar Jiménez**

Catedrático e Investigador, titular del Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Tiene grado de maestría en Ciencias Políticas

por el Instituto Latinoamericano de Estudios sociales- Santiago de Chile. También es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina- Bélgica y Doctor en Economía por el Instituto de Altos Estudios de América Latina- Universidad de la Sorbona – Paris Francia. En otras actividades ha sido Consultor en Planeación Estratégica de la Organización Panamericana de la Salud, Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Miembro del Consejo Consultivo del Centro Interamericano de Gerencia Política.

### ***Miguel León Garza***

Profesor Decano del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE). Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Panamericana. Es miembro de Consejo de Administración de distintas empresas y consultor en materia automotriz. Asesor en compraventa de empresas. Presidente del Comité México-Perú. Vicepresidente de la Sección Empresarial para América Latina del CEMAI. Miembro de The International Academy of Management, desde 1999.

### ***Cassio Luiselli Fernández***

Economista, académico y diplomático. Actualmente, es Profesor Emérito del Tecnológico de Monterrey, México. (ITESM-CCM). Fue representante permanente ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y Embajador de México ante la República Oriental del Uruguay, Corea del Sur y Sudáfrica. Fue subdirector de la sede México de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ha recibido varias condecoraciones, por ejemplo de la FAO al Mérito Agrícola, y es autor de más de 45 artículos y libros

### ***Alejandro Martí***

Activista social y Presidente de México SOS.

### ***Julio Millán***

El Lic. Julio A. Millán, se tituló como economista en la Universidad Nacional Autónoma de México. En esta misma Institución, estudió diplomacia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. A su vez, realizó estudios sobre Comercio Exterior, Productividad y Análisis Económico en Washington, D.C. E.U.A.; Oxford, Gran Bretaña y; Tokio, Japón. Actualmente, es Presidente del Consejo de Administración de las empresas que conforman el Grupo Coraza Corporación Azteca, S.A. de C.V., entre las que destacan Coraza Internacional, S.A. de C.V., especializada en la organización de negocios internacionales a gran escala en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.

### ***Isabel Miranda de Wallace***

Pedagoga y Activista social y presidenta de la asociación civil “Alto al Secuestro”, ganadora del Premio Nacional de Derechos Humanos 2010.

### ***Raúl Gutiérrez Muguerza***

Actualmente es Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), así como presidente de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO). Es ingeniero industrial egresado de la Universidad de Purdue en West Lafayette, Indiana, en los Estados Unidos. Ha sido presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero en México (CANACERO), y vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN). Es fundador y presidente del Consejo del Museo del Acero Horno 3, Centro de Ciencia y Tecnología, con sede en el Parque Fundidora en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Ha sido un decidido promotor del fortalecimiento de la planta productiva nacional a través de esquemas de coordinación entre los sectores público y privado para el diseño e implementación de una política industrial en México.

### ***Arturo Oropeza García.***

Doctor en Derecho por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC). Árbitro no nacional de Brasil, en los términos del “Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”. Miembro del Comité Asesor Interno del Seminario Universitario de Estudios Asiáticos SUEA. Autor y coordinador de más de 20 libros sobre temas globales referidos a Asia Pacífico, América del Norte y América Latina, entre otros

### ***Francisco Paoli Bolio***

Abogado, Sociólogo y Analista Político. Panelista de Primer Plano (once tv). Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de Teoría del Estado. La Universidad Nacional Autónoma de México lo reconoce con el PRIDE Nivel A. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de aproximadamente 21 libros.

### ***Ugo Pipitone***

Investigador y académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Es economista y su línea de investigación se refiere a los temas de des-

arrollo desde el punto de vista histórico. Ha publicado diversos libros, así como un importante número de ensayos. Entre sus obras más recientes destacan: *Ciudades, naciones, regiones: los espacios institucionales de la modernidad*; *El temblor interminable (Globalización, desigualdad, ambiente)*; *Asia Oriental y América Latina: tres ensayos sobre desarrollo y frustración*, *Los laberintos del desarrollo* y *La salida del atraso económico*.

### ***Pedro Salazar Ugarte***

Actualmente Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia y licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con el Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de Investigación giran en torno a las precondiciones y condiciones que hacen posible la vigencia de los modelos democráticos constitucionales. Se ha ocupado del estudio de los Derechos Fundamentales (en particular del derecho a no ser discriminados, del derecho de acceso a la información pública y de los derechos políticos), de las relaciones entre las Cortes Constitucionales y los Poderes Legislativos democráticamente electos, del principio de la Separación de los Poderes y de la laicidad estatal. Es autor de diversas obras editoriales.

### ***Francisco Suárez Dávila***

Ex Embajador de México en Canadá. Maestro en Economía por el King's College de la Universidad de Cambridge. Ex representante de México ante la OCDE en París, Francia. Fue Miembro del Consejo de Administración de la Fundación UNAM. Se desempeñó como Miembro del Patronato Universitario UNAM. Fue Director General del Banco Obrero (1992-1994); Director General del Banco Mexicano Somex (1988-1991) y Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), donde presidió la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la LIX Legislatura. (2003-2006). Es profesor de maestría en diversas instituciones académicas como la UNAM, ITAM, y la Universidad Iberoamericana.

### ***Vanessa Veintimilla***

Es economista por el Tecnológico de Monterrey y actualmente se desempeña como Directora de Estudios Económicos del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico A.C. Previamente se desempeñó como investigadora del Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN) del Tecnológico de Monterrey, en donde se encargó de la elaboración de los estudios de análisis y modelo macroeconómico de México, la realización de artículos de investigación en revistas arbitradas nacionales e internacionales y



capítulos de libros; así como estudios de asesoría y consultoría y de la elaboración de los reportes semanales y trimestrales de la revista “Perspectivas Económicas”. Fue Directora del Programa Académico de la Licenciatura en Economía y Finanzas del Tecnológico de Monterrey y ha impartido clases como Economía de la Empresa, Econometría, Matemáticas Financieras, Tópico de Negocios e Introducción al campo de la Economía teniendo a su cargo la implementación de Modelo por Competencias del Tecnológico de Monterrey en la Licenciatura en Economía y Finanzas,.

### *Verónica Villarespe*

Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Maestra en Estudios Latinoamericanos (Ciencias Políticas y Sociales). Académica de la Facultad de Economía, UNAM, impartiendo las asignaturas de Historia Económica General y Desarrollo Económico. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinó el proyecto Coneval-IIEc “Análisis de los cambios recientes en la magnitud y perfiles de la pobreza en México” También coordinó el Seminario sobre Concepciones Contemporáneas de la Pobreza. Ha dictado cursos, seminarios y conferencias sobre el tema de la pobreza y programas para enfrentarla en la Universidad Complutense de Madrid, en la Universidad Jawaharlal Nehru en Nueva Delhi, en la Metropolitan London University en Londres, en la Universidad de Panamá y en la Università degli Studi di Firenze.

### *Jorge Witker*

Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciado en Ciencias jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile; realizó estudios de Maestría en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad de Melbourne, Australia (1969-1971) y obtuvo el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1981). Desde 1974 se ha destacado por su labor académica en la Universidad Nacional Autónoma de México, con la impartición de diversas cátedras a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Fuera de la UNAM ha impartido cátedra en diversas universidades mexicanas, principalmente de Colima, Durango, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tijuana y Veracruz. La Universidad Nacional Autónoma de México lo reconoce con el PRIDE Nivel D. El Sistema Nacional de Investigadores lo reconoce como Investigador Nacional Nivel 3.

*La Responsabilidad del Porvenir,*  
coordinado por el Dr. Arturo Oropeza García.  
Se terminó de componer, imprimir  
y encuadernar en el mes de septiembre de 2016.  
La edición consta de 1,000 ejemplares mas  
sobrantes para reposición.

ISBN: 978-607-00-5365-8



En el caso de México, trabajar únicamente en la solución del presente imperfecto desde un punto de vista político y económico no basta. Aun partiendo de la base de contar con una voluntad y un proyecto político que se enfoquen en estos dos grandes pendientes, la sustentabilidad de la nación requiere de un nuevo Proyecto Nacional, de un nuevo Relato de País que atienda a la recuperación de lo ontológico.

Es necesario, junto con lo operativo, reiniciar la reconstrucción del tejido de una identidad que se fue deteriorando a base de carencias y corrupción; una identidad que devuelva a los mexicanos su sentido de pertenencia y de nación; que recupere la credibilidad en el país y en un futuro mejor; una propuesta que parta de nuevos valores republicanos acordes a un tiempo y a una época diferentes. Que vuelva a creer en la importancia del país y en la oportunidad de colaborar con él para la construcción de un futuro que valga la pena.

Dentro de esta nueva relatoría, la corrupción tendrá que renunciar como condición ineludible a su voracidad y a su señorío y la política tendrá que hacer un alto en su desenfrenada carrera de destrucción del edificio nacional. De igual modo, la autocontención social tendrá que recuperarse por medio del convencimiento de una nueva nación comprometida con la práctica de una ética republicana y con el progreso de sus habitantes.

En la recuperación de lo esencial, del andamiaje del ser nacional, de su sentido de vida y de su destino; de la renovación de lo que resistirá ante los duros embates de los años por venir, tendrá que tejerse la nueva ruta política, económica y social del país a través de la reconstrucción de sus mitos; de la oferta de una propuesta audaz que se atreva a transitar y ganar en un marco nacional y global que no serán complacientes en ningún momento.