



FOX
A UN AÑO
DE LA ALTERNANCIA

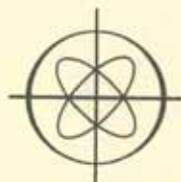
Joaquín Osorio Goicoechea
Coordinador

FOX
A UN AÑO
DE LA ALTERNANCIA

FOX

A UN AÑO
DE LA ALTERNANCIA

Joaquín Osorio Golcochea
Coordinador



ITESO

EL DEFINITO CIVILIZA

La presentación y disposición de *Fox: a un año de alternancia* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

© D.R. 2001, Instituto Tecnológico
y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO),
Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585,
Tlaquepaque, Jalisco, México, C.P. 45090.

ISBN 968-5087-43-1

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

INDICE

INTRODUCCIÓN

Joaquín Osorio Goicoechea

7

EXPECTATIVAS Y DECEPCIONES

Jorge Alonso

13

FOX, LOS EMPRESARIOS Y EL NUEVO BLOQUE DE PODER EN MÉXICO

Rubén Martín

31

LA AGENDA GEOPOLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE, 2001

Mario Edgar López

55

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE ALTERNANCIA

Joaquín Osorio

65

POLÍTICA CULTURAL EN TIEMPOS DE ALTERNANCIA

Rogelio Marcial

73

LOS JÓVENES Y EL NUEVO GOBIERNO

Mario Silva

89

EL SECTOR RURAL HOY: ANÁLISIS DE COYUNTURA

Jaime Morales

101

¿UNA MONEDA DE DOS CARAS?

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL NUEVO GOBIERNO

Jorge Rocha

115

LA COORDINACIÓN PRESIDENCIAL PARA LA ALIANZA CIUDADANA DE VICENTE FOX EN SU PRIMER AÑO DE GOBIERNO

Rigoberto Gallardo

127

EL CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL,

APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE LA NUEVA RELACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD

Felipe Alatorre

135

LOS COMPROMISOS Y LOS HECHOS DEL GOBIERNO DE FOX
SOBRE LA PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES
DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

José Bautista

151

DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA: ALCANCES Y LÍMITES DE LA NUEVA LEY INDÍGENA

Felipe Toussaint

165

REFORMA INSTITUCIONAL:
LA TAREA PENDIENTE DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

Rafael S. Espinoza

177

LA REFORMA HACENDARIA REDISTRIBUTIVA:
PROPUESTA UNILATERAL, RECHAZO GENERAL

Rafael Vargas Salinas

187

SINDICALISMO EN MÉXICO EN EL 2001: TIEMPOS DE ALTERNANCIA

Ignacio Medina Núñez

203

LA REGIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA FOXISTA

Jaime Preciado y Angel Lorenzo Florido

219

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TIEMPOS DE TRANSICIÓN.
APROXIMACIONES A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEL PRESIDENTE FOX

Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán

235

AGUA Y SOCIEDAD

William Martín

257

INTRODUCCIÓN

Joaquín Osorio Goicoechea

Aun año de la alternancia, el gobierno liderado por Vicente Fox, ha dilapidado buena parte de la legitimidad con que llegó y del capital político acumulado durante la campaña y los primeros meses de gobierno. Eso constituye un riesgo no sólo para el gobierno, sino para la sociedad misma, en términos de que la actuación gubernamental sin rumbo claro y sin logros contundentes, puede afectar negativamente la credibilidad y la confianza de los ciudadanos sobre la capacidad del primer gobierno de alternancia para reforzar las instituciones democráticas con que el país podría lograr la transición política.

Intereses encontrados

Es claro que el actual gobierno de la República tiene fuertes compromisos con los grupos de poder económico y político que lo llevaron e impulsaron a la presidencia. Estos lazos constituyen fuertes presiones que deberá sortear el equipo de gobierno actual, a fin de no evidenciar que en sus acciones privan los intereses y valores de esta nueva clase política.

En este sentido, se impone la reflexión acerca de las tensiones que generan los intereses encontrados que presionan al actual gobierno de la República: por un lado está la exigencia de responder adecuadamente a las expectativas generadas por el presidente Fox antes de asumir el poder; por otra parte, es necesario analizar el papel que han jugado los empresarios en el proyecto político del gobierno de alternancia y la actuación los operadores que dicho sector ha colocado en el equipo de gobierno; un tercer elemento que deberá incorporarse en el análisis, es la interacción del PAN con el Ejecutivo, sus encuentros y distanciamientos.

Prioridades de la agenda

A lo largo de el primer año de gobierno, dos de los asuntos centrales en la agenda presidencial han sido la reforma fiscal y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios.

La reforma fiscal

En lo que respecta a la Reforma Fiscal, cabe destacar que el tema se impuso como prioridad del Ejecutivo y del Legislativo, pero ha pasado por innumerables vicisitudes. Existe un agudo problema de captación de recursos, de liquidez para el gasto gubernamental; sin embargo, con la reforma hacendaria se pretende cubrir también otro objetivo: una distribución más equitativa de los ingresos. La propuesta del gobierno en turno deberá enfrentar, cuando menos tres problemas: el centro de la decisión se ha corrido de los planos legislativo y fiscal al de los consensos políticos, y éstos no se han conseguido.

El segundo problema es que la reforma fiscal que se pretende establecer puede ser -en el mejor de los casos-, un buen instrumento para la recaudación, pero no para la activar la redistribución, pues lo que se quiere gravar es el consumo y eso, afecta principalmente a los grupos de ingresos más bajos, que gastan la mayor parte de su ingreso en artículos de primera necesidad; paradójicamente si a los más pobres se les exime de esos pagos, se beneficiaría también a los sectores económicamente más favorecidos. El tercer problema es que los mexicanos carecemos de elementos que nos garanticen el buen uso de los recursos recaudados por el gobierno y más, que dichos recursos serán debidamente administrados y redistribuidos con un auténtico sentido social.

Derechos de los pueblos indígenas

Pese a la voluntad que mostró desde el principio el Presidente Fox, para incluir en la agenda y afrontar el conflicto chiapaneco, las condiciones que privan en aquella entidad, siguen favoreciendo las prácticas contrainsurgentes e impidiendo el retorno seguro de la mayoría de los desplazados. Más allá del conflicto localizado, el actual gobierno y su comisionado, no alcanzan a comprender que se trata de una reivindicación nacional de los derechos de los pueblos indios dispersos por todo el territorio nacional. Es probable que alrededor del Congreso Nacional Indígena, representantes de las distintas étnias, vean la posibilidad más cercana y realista para establecer la mínima comunicación con el gobierno de alternancia; sin embargo, sería deseable mayor apertura por parte del ejecutivo y su comisionado, así como una labor más seria del legislativo, para comprender las demandas de estas comunidades que son parte de un México diferente que se pretende negar.

Política social, desigualdad social y regional

El gobierno necesita recursos para operar y la salida que eligió fue reducir el gasto social en un 3.4%; es decir, postergar nuevamente las posibilidades de compensar las desigualdades que el modelo económico vigente ha generado. En el ámbito territorial se impone reducir las diferencias entre un norte próspero y el sur-sureste golpeado por la pobreza. Sin duda el reto de la descentralización y reducción de las desigualdades regionales, requiere de una estrategia de desarrollo regional equilibrado que rebaza con creces las pretensiones del Plan Puebla Panamá.

El actual gobierno le apuesta a la educación y a la seguridad social, como ejes de su política social. Sin embargo, mientras que la política social no se piense y opere como auténtica política de Estado, las propuestas no permitirán avances sustantivos. La exigencia para el gobierno será pasar de un esquema asistencial y compensatorio a un planteamiento en el que se potencien las capacidades y se ofrezcan oportunidades reales para mejorar la calidad de vida de las personas y comunidades.

El México rural, ha sido nuevamente desplazado y no parece que el actual gobierno tenga interés efectivo y voluntad para apoyar seriamente a los productores rurales. Mientras en los Estados Unidos y en Europa se subsidia la agricultura, en nuestro país se implementaron reformas legales que permiten el usufructo y la privatización de las tierras y recursos naturales, políticas agropecuarias orientadas a favorecer a los productores y a las actividades más rentables y competitivas, eliminando cualquier tipo de subsidios.

El campo sobrevive en medio de una crisis ya crónica: sin posibilidades de capitalización. Los productores de subsistencia y aquellos que básicamente comercializan sus productos en el mercado nacional, aparecen como inviables. Estos segmentos de la población mexicana han dejado de ser sujetos de la política agropecuaria, para serlo de una política social que sólo permitirá a malvivir a los campesinos mientras no emigren a los centros urbanos o a los Estados Unidos.

Uno de los aspectos que no puede aplazarse más, es el relativo a la nueva Ley de laborar en el país. Es una exigencia de los trabajadores por garantizar sus derechos en un nuevo contexto económico y político, pero también es un imperativo para los legisladores. El año 2002, se antoja crítico en lo que respecta al crecimiento económico,

ya durante el segundo semestre se registra una pérdida importante de empleos y todo parece indicar que esa tendencia se mantendrá.

Seguridad

Al igual que en política social, en el rubro de seguridad pública, el presupuesto se ha cortado drásticamente en un 11%. Se antoja incoherente que en dos de las áreas más sensibles para la sociedad mexicana, se apliquen menos recursos y no se ve con claridad que se haya definido una mejor estrategia.

Participación social

A lo largo del primer año de alternancia, el discurso gubernamental ha reiterado la importancia de la sociedad civil, en el mismo Plan Nacional de Desarrollo se insiste en la necesidad de la participación y el compromiso ciudadano. En términos críticos, realmente no se sabe si es un discurso protector con el que el gobierno pretende mostrar una faceta de apertura o se orienta a desentenderse de ciertas responsabilidades y a dejar en manos de la sociedad civil parte de sus funciones sustantivas.

Apuesta por la integración internacional

En el ámbito internacional, la alternancia política sitúa al país en condiciones de ventaja en ese esfuerzo de las naciones acercarse al corazón del sistema y alejarse de la periferia. Para México, el riesgo fundamental estriba en que los intentos de acercamiento a los circuitos de la principal potencia mundial y vecino nuestro, lleve a negarnos ciertas oportunidades con el bloque emergente de la Unión Europea.

En lo que respecta a la política de apertura comercial, en los últimos dos sexenios México ha tratado ganar posiciones en la carrera por atraer inversión extranjera, y si bien es cierto que con esta estrategia se ha pretendido emitir señales de estabilidad y confianza a los inversionistas, el hecho de que más del 80% del flujo comercial se de con los Estados Unidos, constituye un factor decisivo que resta credibilidad en las ventajas virtuales que dichos tratados podrían acarrear. El actual gobierno, ha mantenido a lo largo de su primer año la misma tendencia, sólo que ahora lo hace en un contexto adverso, en donde los factores económicos y la ola de ataques y contraataques terroristas han alterado sustancialmente las condiciones de la economía estadounidense y se prevén intensas repercusiones en la marcha de la economía nacional.

Retos fundamentales para el gobierno de alternancia

Después de un año de aprendizaje y con los ejes fundamentales del proyecto de gobierno trazados, el primer gobierno de alternancia en México, tiene frente a sí la exigencia de orientar de manera mucho más definida y realista el rumbo, de prefigurar un proyecto de país que realmente convoque a todas las fuerzas políticas y sociales.

Hoy, se impone la necesidad de reactivar la discusión y decisiones que apunten a una Reforma de Estado verdaderamente integral, de la que se deriven auténticas políticas de Estado, con visión estratégica y no sexenal. De manera complementaria, el gobierno de la República deberá sentar las bases para una renovación institucional, activar factores que refuercen la apertura democrática y abrir espacios para una sólida participación de los ciudadanos en la definición del rumbo que el país habrá de tomar. Asumir estos retos por parte del gobierno, de las instituciones públicas, pero también como desafío de la propia sociedad, sería ya un gran avance en el proceso de transición hacia la democracia que el país reclama.

EXPECTATIVAS Y DECEPCIONES

*Jorge Alonso**

Para empezar a caminar hacia una evaluación del primer gobierno de alternancia habría que repasar la larga lista de pendientes con los que ingresó. Muchas propuestas importantes habían quedado congeladas previamente, debido a que el partido del Estado las había obstaculizado para mantener su poder. Con el triunfo opositor se reactivaron. Se formó la Mesa para la Reforma del Estado. Se ha argumentado que dado que sólo una quinta parte de los artículos originales de la Constitución de 1917 permanecen, convendría hacer una nueva Constitución. Ha habido varias reformas, algunas de ellas contrarias al espíritu invocado por los constituyentes, sobre todo en materia social. Hay dos caminos: seguir parchando la Constitución existente, o elaborar una totalmente nueva acorde con las nuevas exigencias nacionales y mundiales. Se advierte que no hay una ruptura constitucional en el presente. El problema fundamental es que la actual constitución no permite sino adiciones y reformas. Pero un camino sería hacer una adición constitucional para que se permita la convocatoria a una asamblea cuyo único objetivo sea la redacción de un nuevo texto constitucional. En esta nueva Constitución deberían quedar las formas directas de democracia. Se tendrían que hacer más operativos los conceptos actuales vagos sobre derechos a la salud y a la vivienda. Se debería terminar con ese sindicalismo tutelado por el Estado y patronos para pasar a la plena libertad para formar sindicatos. Se tiene que llegar a la constitución de un poder judicial confiable. Es imprescindible que exista creación de riqueza y una distribución equitativa de la misma. Se debe buscar una inserción equilibrada de México en la globalidad. Existen muchas propuestas. Se han producido muchas discusiones. De las viejas propuestas hay que rescatar lo esencial y dejar de lado todo aquel ropaje que se le ponía para tratar de convencer al partido de Estado de la viabilidad de dichas propuestas. Sin embargo, todo el trabajo realizado por comisiones plurales e interdisciplinarias ha quedado en el archivo. Es claro que esto no corresponde sólo a la Presidencia de la República, sino que implica a todas las fuerzas políticas en una situación de gobierno dividido, o para decirlo mejor, de Poder Legislativo

* CIESAS-Occidente.

en donde la Presidencia no tiene una mayoría que pueda impulsar sus propuestas. Pero en la agenda actual, pese a esas dificultades, no se ve que se encuentre entre las prioridades gubernamentales.

México necesita conseguir muchos logros para decirse plenamente democrático. Han habido acuerdos parlamentarios abortados por el partido de Estado que deben volverse a plantear, como la derogación de los obstáculos legales para la conformación de coaliciones electorales, la reintroducción de la figura de las candidaturas comunes, y la prohibición de la participación forzosa en los partidos políticos. Se discutió y se avanzó mucho en cuanto al voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero. Esto se podría ya garantizar. Otro punto que va en contra de la decisión ciudadana es la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, que tendría que eliminarse. Se debe avanzar hacia la equidad en el acceso a la radio y la televisión; se tiene que ampliar la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral sobre el ingreso y gasto de los partidos incluyendo las precampañas. Es importante hacer menos costosa la democracia. El tiempo de campañas y precampañas debería reducirse substancialmente. Habría que valorar la conveniencia de la reelección legislativa, de las representaciones por género y por cuestiones étnicas. Se tiene que prohibir que algún partido tenga el uso exclusivo de los colores de la bandera nacional. Se tienen que incorporar normas para impedir el uso de los programas de gobierno y su publicidad a favor de cualquier partido. Ya no es tolerable que existan formas de compra y coacción del voto, que van contra lo más elemental del voto libre. Nacionalmente hay un viejo reclamo en cuanto a la instauración y reglamentación de las formas directas de democracia: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Se deben ampliar los derechos ciudadanos. Los ciudadanos han demandado el reconocimiento de candidaturas ciudadanas no ligadas directamente con los partidos. Se debe transparentar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Es importante garantizar que la información estatal sea del conocimiento público y que los ciudadanos tengan acceso al proceso de toma de decisiones y participen en la evaluación de resultados. Se tiene que llegar hasta la revocación del mandato. Hay que construir una nueva cultura política democrática. Hay una gran cantidad de puntos en los que resta avanzar para que haya una mínima garantía de democracia procedimental y participativa, y para acceder a una democracia social. Todos estos temas se han dejado en segundo plano, o prácticamente han sido relegados.

La ciudadanización había sido un avance por el cual los partidos reconocían que entre una gran parte de la población había deseos de

formas de democracia confiables, y que los partidos eran instituciones que estaban (y siguen estando) en los peldaños más bajos de confiabilidad ciudadana. Así se llegó a la forma de consejeros ciudadanos. Pronto se le dio la vuelta a través de una burocratización que lo que hizo fue precisamente desvincular a los consejeros de sus ubicaciones propiamente ciudadanas para confinarlos en espacios correspondientes a funcionarios estatales, al convertirlos en consejeros electorales. La nueva estructura habla de cierta ciudadanización, pero estructuralmente la revierte. Si a esto se le añaden malas selecciones de los designados en los ámbitos locales, el resultado no es lo más prometedor para la democratización. Debería existir un cuerpo de funcionarios ágil, profesional, confiable y no costoso. Los consejeros, sin desvincularse de sus tareas diarias y como un servicio ciudadano, deberían realizar la tarea de asegurar a los ciudadanos que la ley se cumple en beneficio precisamente de la voluntad ciudadana.

Los ciudadanos han ido aprendiendo que pueden expresarse no sólo a través de los organismos políticos tradicionales. La complejidad social ha ido empujando hacia una pluralidad política. La tolerancia y la búsqueda de comunicación para encontrar soluciones a problemas sociales y políticos son parte del espíritu de la ciudadanización.

Hay que resaltar que el proceso de ciudadanización de los organismos electorales fue producto de una larga lucha de muchas agrupaciones civiles por todo el país. Al poder se le fueron arrebatando reformas y se fueron configurando instituciones autónomas que han sido las pocas instancias estatales con confiabilidad. El Instituto Federal Electoral (IFE) ha pasado con éxito dos importantes pruebas con repercusiones en la democratización del país: las elecciones de diputados y senadores en 1997, y las elecciones presidenciales, de diputados y senadores en el año 2000. El triunfo de una alianza opositora encabezada por Vicente Fox pudo darse con tranquilidad social porque había un organismo independiente garante de unas elecciones confiables. Sin embargo, la lucha cívica no ha culminado. Hay muchas instituciones públicas que habría que ciudadanizar. Para comenzar, todavía resta un tramo para terminar de ciudadanizar toda la estructura del IFE. Habría que cuidar que en las entidades federativas se garantice una ciudadanización que impida las todavía presentes maniobras de grupos de poder. Se tiene que acabar con las simulaciones. Pero el verdadero proceso de ciudadanización tiene que ver con la transformación de la cultura política imperante en una donde los ciudadanos reconozcan sus derechos, los defiendan y amplíen el ámbito de los mismos. Si el camino de la ciudadanización de organismos electorales no ha con-

cluido, la ciudadanización en su sentido más amplio está apenas en su inicio. Faltaría que otras instancias públicas se ciudadanizaran para que no estuvieran a merced de los intereses partidistas ni de caprichos del gobierno. Tales son, por ejemplo, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). Conviene que como se ha conformado el IFE, el INEGI esté en manos de ciudadanos confiables y competentes que entreguen los datos estadísticos a toda la población y que no existan manipulaciones gubernamentales como desgraciadamente ha ocurrido. Otro organismo que se debería crear con el carácter de ciudadano sería el encargado de vigilar el uso de todos los recursos públicos. Mientras esta labor quede confiada a grupos partidistas no se evitará el peligro de que se utilice para negociar sanciones o para imponerlas, dependiendo de venganzas entre partidos y de conveniencias en coyunturas electorales. A su vez, el IFE (y los organismos electorales estatales) deberían cumplir su obligación de educación cívica propiciando información y prácticas ciudadanas. No es desdeñable el que la ciudadanización haya dado sus primeros pasos. Las alternancias han sido victorias ciudadanas. Se requiere todavía un intenso trabajo para democratizar toda la vida nacional. Esta tiene que pasar por una extensiva ciudadanización en todas sus acepciones.

El 2 de julio del año 2000 se abrió la puerta en México para el desmantelamiento de uno de los partidos de Estado más viejos de la historia mundial. El PRI, un partido corroído por la corrupción, realizó sus mayores esfuerzos para conservar el poder presidencial. Hizo un escandaloso manejo de recursos, protegió a financieros defraudadores para asegurar complicidades, utilizó recursos públicos a manos llenas para la compra, coacción y condicionamiento del voto, desató una dispendiosa campaña sucia en contra del candidato de la Alianza por el Cambio (coalición del PAN y del partido verde). Nada le bastó. Pese al fraude documentado por los observadores de Alianza Cívica, de Global Exchange y de otros organismos internacionales, el voto joven hizo triunfar a Vicente Fox, el candidato de Alianza por el Cambio. También influyó el llamado voto útil de una porción importante de simpatizantes de Cuauhtemoc Cárdenas.

El voto del electorado fue en el sentido de la desestructuración del partido de Estado al quitarle la presidencia; pero ese partido todavía cuenta con dos terceras partes de los gobernadores y con la mayoría de los municipios del país. La composición del actual PRI como partido de Estado implicó un largo proceso: su formación como arena para dirimir conflictos entre jefes regionales armados, la estructuración corporativa

entre sectores (los obreros, los campesinos, el sector popular y un sector innominado de los grandes empresarios), la centralización de las decisiones en la presidencia, el tejido de relaciones y de complicidades con los poderes económicos más prominentes, entre ellos los financieros y los de los medios electrónicos de comunicación, etc. El PRI perdió en la elección del año 2000 la pieza más importante desde donde emanaba el autoritarismo y la cohesión: la presidencia. Pero todavía falta que deje de usurpar los colores patrios, que los gobernadores en cada región no sigan haciendo uso de los recursos públicos para favorecer a ese partido, que deje de existir la compra y coacción del voto, que haya libertad sindical y se acabe con el corporativismo sindical que todavía tiene peso, sobre todo para frenar acciones de cambio.

El PRI perdió la cabeza que tenía en el poder presidencial, desde donde se daban órdenes y se repartían puestos y recursos. Había mucha decepción y enojo. Hubo priístas que plantearon la expulsión de Zedillo por haber reconocido el triunfo de Fox. No le perdonaban que no les hubiera dado la oportunidad de la segunda fase del fraude. Surgieron muchas luchas en su interior por ver quiénes comandaban la reestructuración partidaria. El reto ha sido mantener la unidad. Pero no ha surgido todavía una cabeza reconocida por todos que pueda regentear el proceso. Los gobernadores del PRI se han estado reuniendo para examinar cómo proseguir. Los del sureste, comandados por Madrazo, proclamaron que la refundación vendría del sureste. Pero en Chiapas tuvieron su primer descalabro, y en Yucatán el segundo. Sin embargo, pese a los reclamos del PRD hacia la Secretaría de Gobernación de que varios de los delegados federales en Tabasco hicieron campaña a favor del tricolor, esas acusaciones no fueron atendidas. Con denuncias de combinación de viejos fraudes con refinadas formas de violentar la libertad del voto, en ese estado el PRI ganó la elección extraordinaria para gobernador, con lo que el liderazgo de Madrazo se afianzó.

México ha destacado entre los países calificados mundialmente como muy corruptos. Fox prometió que no habría impunidad. No obstante, a diez meses de su mandato, no ha tenido instrumentos o voluntad para enfrentar a los responsables de las escandalosas expoliaciones que ha sufrido el pueblo mexicano. Los culpables de los multimillonarios fraudes que cobijó el Fobaproa siguen impunes. Los políticos que medraron a costa de los puestos públicos y aun del erario público gozan tranquilamente de sus riquezas. Los que han sido acusados, van triunfando en las componendas judiciales.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reveló que, aunque desde 1994 se había dado un crecimiento de rique-

za, su reparto era en el año 2000 muy injusto; pues mientras 10% de los hogares más ricos percibían 38.1% del ingreso nacional, 10% de los hogares más pobres apenas alcanzaba 1.5% del ingreso nacional. El Banco Mundial, en su reunión de Praga, aceptó que las diferencias entre ricos y pobres ponían en riesgo la estabilidad. En México, 30% de los mexicanos sobrevivía con el ingreso de menos de un dólar al día. El Banco Mundial apuntaba que la reforma financiera en México había sido un fracaso pues había aumentado la pobreza. El PRI no cumplió con su palabra de conseguir el bienestar para las familias mexicanas. El modelo económico impuesto por el gobierno había logrado generar crecimiento, pero acompañado de una alarmante concentración del ingreso y un aumento de la pobreza entre los estratos más marginales. Los hogares mexicanos por debajo de la línea de pobreza se habían incrementado de 69% a 76% en el anterior sexenio. Habría que señalar que dos terceras partes de esos pobres son asalariadas. Las políticas de combate a la pobreza a lo sumo han llegado a un tercio de los pobres que trabajan por su cuenta. Se requiere de una política oficial para recuperar los salarios. El equipo foxista reconoce que para erradicar la pobreza se requieren tres décadas. Pero si no inicia rápido y bien, sus cálculos junto con los sufrimientos y la injusticia se ampliarán. En los organismos encargados de atender la pobreza han incorporado a grupos que se han destacado por sus propuestas ciudadanas alternativas. Ha incrementado el gasto social en los clásicos programas de Progres y Procampo. Los nuevos equipos han ido limpiando los programas de todo un lastre que tenían relativo a la incorporación en ellos de grupos ligados al partido del Estado (y aun a paramilitares) cuya labor era utilizar tales programas con fines partidistas. Este ha sido un avance importante. Sin embargo, puede suceder que dichos equipos no puedan traducir sus planteamientos cuando se encuentran encerrados en lineamientos de programas individualizados de atención casi asistencial a la extrema pobreza y que dejan fuera de la solución de los problemas a los implicados, a los cuales se les designa centralmente, en un contexto de dádivas alejadas de los derechos. Fox colocó al frente del IMSS al ideólogo de los programas neoliberales de combate a la pobreza, quien en ese nuevo puesto ha ido encarrilando todo su quehacer hacia la privatización de la seguridad social.

El triunfo de Fox implicó la profundización de las crisis del PRI y del PRD. También desató una crisis en el PAN, que ha tardado en comprender su relación con el nuevo Presidente. La proliferación de un gran número de pequeños partidos en la coyuntura electoral de 2000 evidenció que estos sólo podían sobrevivir a través de protegerse en

alianza con partidos mayores. Los tres que no lo hicieron perdieron su registro. Los que lo conservaron, cuando salieron a la vida pública solos, demostraron que tenían poca inserción social. Se hizo patente otro hecho: la utilización de registros partidistas o de agrupaciones políticas como negocios grupales y hasta familiares; el ofrecimiento de siglas partidistas como franquicias a grupos de poder regionales en contiendas municipales. En todo esto hay una gran simulación política y una enorme sangría de recursos públicos para un parasitismo político. Organismos de la sociedad civil han demandado que en la reforma política se estudien estas deformaciones para sanear el sistema de partidos. Para colmo, se puede dar el fenómeno de que al entrar en decadencia el presidencialismo autoritario, se instaure, paradójicamente, una partidocracia sin que exista un sano sistema de partidos. De esto ya ha habido muestras. Como los partidos son los que legislan, lo hacen en beneficio de sus intereses y relegan demandas ciudadanas que consideran competidoras de su poder.

Antes de la jornada electoral, Fox estableció varios acuerdos con fuerzas sobre todo de centro izquierda, las cuales se comprometieron a un voto útil por Fox a cambio de compromisos de gobierno. En dichos compromisos se encuentran los puntos más destacados de una agenda de la transición. En un acto solemne, en donde estuvieron presentes representantes del que fuera el partido comunista, y de otros representantes de tendencias de izquierda, Fox se comprometió a mantener el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública; promover reformas legales y constitucionales que acotaran las facultades del Presidente y se garantizara la autonomía y equilibrio de poderes. Se comprometió también a respetar la libertad, diversidad y pluralidad de la sociedad y no usar nunca el poder del Estado para imponer estilos de vida, creencias religiosas o códigos de comportamiento. Aceptó el reto de generar las condiciones para la solución pacífica del conflicto en Chiapas y el desarme de los grupos armados en el país; y a buscar un aumento sustancial de los recursos de la educación. De acuerdo con estos compromisos no podría privatizar el petróleo ni la electricidad.

Los grupos de centro izquierda que signaron compromisos de campaña con Fox rescataron como base la plataforma que a finales de 1999 ocho partidos habían construido en torno a una posible alianza opositora. Esta se había abortado no por los puntos programáticos sino por los mecanismos de llegar a la candidatura única de la posible alianza. En dicho programa se establecía que los cambios estructurales y pacíficos debían sustentarse en políticas públicas y en nuevas relaciones de poder político, social y económico en la sociedad mexicana, para así

generar oportunidades para quienes carecían de ellas. Hubo énfasis en señalar que la política de asistencia no era la solución al problema de la pobreza. Se anunciaba que se mantendría el carácter gratuito y laico de la educación pública y que el gobierno que emanara de esa alianza promovería por todos los medios al alcance del gobierno y de la sociedad el mejoramiento de su calidad. Se daría apoyo preferente a las mujeres para superar las condiciones de desigualdad y de exclusión. Se ofrecerían a los jóvenes mayores oportunidades de empleo, educación y recreación en un ambiente de libertad y seguridad. Se rompería con las prácticas clientelares, excluyentes, corporativistas y caciquiles que han permitido manipular la pobreza para fines políticos. Se reconstruirían y democratizarían las instituciones de apoyo al desarrollo rural, la educación, la salud y los programas de bienestar comunitario, para que las comunidades tomaran las decisiones que promovieran el desarrollo. Se combatiría la corrupción con decisión y eficacia, empezando por los altos niveles de la función pública. Se establecería un sistema efectivo de rendición de cuentas. Se eliminaría la impunidad y las complicidades entre los funcionarios públicos. Se daría transparencia a la administración pública, seguimiento de los resultados del ejercicio del gasto. Se garantizaría el derecho a la información de modo que cualquier ciudadano pudiera estar enterado del ejercicio de la función pública y se ligaría esta garantía al sistema de rendición de cuentas.

A esta primera plataforma se le hicieron importantes añadidos: el gobierno de transición se comprometía a respetar las libertades para los individuos, grupos sociales y etnias, primordialmente en lo que se refería a sus costumbres y formas de vida. El modelo de desarrollo que debía adoptar el nuevo gobierno reconocería que la naturaleza es un bien patrimonial, que todos los mexicanos tenían derecho a un ambiente sano y que los patrones de aprovechamiento y manejo deben garantizar que las actuales y futuras generaciones podrán hacer uso del capital natural para satisfacer sus necesidades. El gobierno de transición tendría que pronunciarse por un sindicalismo libre y plural; manifestarse en contra del corporativismo; impulsar un programa nacional de recuperación salarial, y una reforma laboral y productiva. Este documento, que fue firmado por Fox, representa una agenda de gobierno.

Una semana antes de las elecciones otro grupo de centro izquierda promovió una declaración que sostenía que la alternancia en la Presidencia de la República se podía lograr a través de las urnas, para completar el ciclo de la transición democrática que se había iniciado hacía

varios años. También propuso un pacto con el candidato Fox. Entre los compromisos resaltaban los siguientes: establecer un gobierno plural e incluyente; nombrar mexicanos progresistas en carteras como Sedesol (combate a la pobreza) y Pemex; tener tolerancia a la diversidad; garantizar el respeto absoluto a todas las minorías; impulsar un Estado promotor de una economía agresiva de apoyos a pequeños empresarios; y recursos masivos a las regiones más pobres, administrados por la comunidad; reconocer la autonomía de los pueblos indígenas y adoptar de inmediato los Acuerdos de San Andrés; respetar las conquistas de las mujeres, ratificando los convenios internacionales en materia de derechos de la mujer.

Antes de la elección, Fox enfatizó que establecería un gobierno plural, incluyente y de transición democrática; respetaría la educación laica y gratuita; mejoraría el sistema de salud pública; promovería la cultura y los valores de México; garantizaría la tolerancia a la diversidad y a la plena libertad sindical; reconocería la autonomía de los pueblos indígenas; adoptaría de inmediato los acuerdos de San Andrés; promovería el respeto pleno a las conquistas de las mujeres; y tendría un compromiso irrestricto con la libertad de expresión. Habría que reconocerle que, teniendo la oportunidad de echar mano de la vieja fórmula de la requisita, cuando el sindicato de sobrecargos de la empresa Aeroméxico fue a la huelga, Fox no requisó la empresa. Esto mostró que cumplía una de sus promesas. Obviamente eso ha significado un avance. Tampoco el gobierno intervino ante la huelga del sindicato de la Volkswagen, el cual consiguió un importante aumento salarial por encima de la inflación y de los viejos topes salariales. Esto se encamina hacia una nueva relación del gobierno con los sindicatos. No obstante, al frente de la Secretaría del Trabajo ha puesto a un representante patronal conservador y partidario de la flexibilidad neoliberal del trabajo.

Con el triunfo de Fox se encrespó el ala ultraderechista del panismo. En Guanajuato, la mayoría de los legisladores panistas aprobó una ley por la cual la mujer, aunque fuera violada, no podía recurrir al aborto. Si lo hacía, iría a la cárcel. Esto provocó un gran repudio nacional. La directiva nacional panista aclaró que eso no era una estrategia del PAN a escala nacional. Prometió reunirse con legisladores de Guanajuato para encontrar soluciones adecuadas. Se recalcó que la ley aprobada por los panistas en Guanajuato no respondía a lineamientos de la dirección del PAN ni a los del Presidente electo. Fox enfatizó su desacuerdo con la ley antiaborto de Guanajuato. Recordó que se había comprometido a no promover ninguna iniciativa que cam-

biara las circunstancias en que se encontraba definido el asunto del aborto en las leyes federales. Los ocho gobernadores panistas también mostraron su repudio a tal ley. El gobernador de Guanajuato mandó hacer una encuesta para conocer el sentir de los guanajuatenses. Resultó que 63% no aprobaba las modificaciones hechas por la nueva ley. El gobernador, utilizando su derecho de veto, dejó sin sustento la cuestionada ley. Los grupos derechistas habían advertido a Fox que no podría incluir en su equipo a una lista de personas que consideraba partidarias del aborto. No obstante, Fox incorporó a dos de ellas: Mari Claire Acosta en tareas de embajadora especial de Derechos Humanos y a Cecilia Loria al frente de uno de los organismos gubernamentales de combate a la pobreza. Convendría también resaltar que, contra todas las presiones de esa derecha con apoyos clericales, Fox se casó por lo civil con quien había sido su responsable de prensa, lo cual le trajo una andanada de críticas de los sectores derechistas.

Otra de las sonadas promesas de Fox fue su decisión de resolver en breve el conflicto chiapaneco. Al asumir Fox la presidencia, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) advirtió que seguiría combatiendo, ahora a Fox por antipopular y privatizador. Durante sus primeros meses de gobierno, grupos armados han hecho presencia simbólicamente, y han inquietado a las fuerzas de seguridad.

El Congreso Nacional Indígena, una red que reúne a 150 organizaciones indígenas y una gran cantidad de pueblos y comunidades indígenas, ha rechazado la ley indígena elaborada por la alianza priista-panista comandada por los senadores Bartlett y Fernández de Cevallos, y ha demandado que el gobierno cumpla con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y con los acuerdos de San Andrés. Han exigido que las etnias sean reconocidas como sujetos de derecho en el proceso de la reforma del Estado, y que se vuelva a la formulación que había presentado la Cocopa.

Para establecer lazos y aprender de experiencias, Fox realizó giras por el mundo. En su visita a centroamérica pidió perdón por las vejaciones y el maltrato de las autoridades mexicanas a los migrantes centroamericanos, y prometió impedir esos abusos. En Canadá, en una reunión con Organizaciones No Gubernamentales canadienses y mexicanas, anunció que tomaría en cuenta a tales grupos, y ofreció un gobierno respetuoso de los derechos humanos. Pidió a las ONG que ejercieran vigilancia para que se respetaran los derechos humanos, en particular de los migrantes. Los anfitriones declararon que esperaban que el nuevo Presidente mexicano siguiera por esa vía, pues así se consolidaría la democracia. Entre ONG de Estados Unidos, Fox tam-

bién conquistó simpatía porque invitó a dichas agrupaciones a participar en la transición política y en la construcción de una nueva relación bilateral. Antes, los presidentes mexicanos habían tratado a las organizaciones no gubernamentales con hostilidad; ahora Fox les ofrecía una buena relación.

Dirigentes de sindicatos independientes han demandado al Presidente electo participar en las reformas del área laboral. Fox no debía olvidar que había llegado al gobierno impulsado por un grupo plural. El Presidente electo, al instalar la mesa de la reforma del Estado insistió en que quería compartir el poder, sin exclusiones.

Fox ha definido a su próximo gobierno como un gobierno de negocios con sensibilidad política. Ha llegado a decir que es un equipo de empresarios para empresarios. La mayor parte de su equipo está compuesto por empresarios y sus gerentes, que han llegado al poder y que quieren imponer un gobierno empresarial, lo cual ciertamente no resolverá los graves conflictos y carencias sino que añadirá nuevos agravios. En el equipo de transición, al frente del sector laboral, se encuentra un empresario que ha manifestado que se condiciona el incremento de salarios al aumento de la productividad. Los empresarios han estado presionando al Presidente electo para que, apoyado en su capital político, ponga impuestos a medicinas y alimentos, acción mal vista por la población y aun por buena parte de los diputados. En materia educativa ha recibido muchas críticas. Es cierto que importa el conocimiento útil, aplicable, al servicio de la economía, pero hay conocimiento que no es para el mercado, el que es integral de la persona, el filosófico, y sobre todo el crítico social. La educación no puede reducirse a saber qué hacer para las empresas, no puede someterse a los intereses de las empresas.

En su relación con Estados Unidos ha alentado una peligrosa dependencia hacia el gobierno de ese país. Su canciller, con motivo del atentado terrorista de septiembre de 2001, en lugar de mantener la postura digna y pacifista que había caracterizado a México, en lugar de apelar al derecho internacional, mostró un apoyo incondicional al anuncio de venganza y represalias que se podrían traducir en un terrorismo proveniente ahora de un Estado. Pareciera que entre Fox y Bush hubiera una amistad y una misma ideología. La de Bush se ha llamado conservadurismo «compasivo».

Bernardo Barranco, en su artículo de *La Jornada* del 17 de septiembre de 2001 «El humanismo social de Fox», señala que el Presidente en su informe dijo que la alternativa mexicana al desarrollo era la de un humanismo moderno, el cual suponía que se desarrollara la socie-

dad y que mejorara la capacidad de gobernar. Desde una opción tercerista se enfrenta al capitalismo salvaje. Un primer planteamiento sería que ha intentado Fox tomar distancia del pragmatismo. No obstante, surge una duda en ese autor. Si no será lo mismo que hizo Carlos Salinas cuando habló retóricamente de un liberalismo social para enmascarar un tecnocratismo político neoliberal.

No en lo pronunciado, pero sí en lo escrito, la introducción al primer informe presidencial proclamaba que había quedado atrás el neoliberalismo y la confianza en el mercado. El Presidente reconoció el desempleo, la falta de crecimiento y prácticas en la administración que debían cambiar. Pero afirmó que sí hay proyecto, que está en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual ha sido acusado de ser no un programa sino un listado de buenas intenciones sin mediaciones concretas. Fox ha convocado a los partidos a un acuerdo para sacar adelante las reformas que pongan al día al país (telecomunicaciones, sector rural, ley hacendaria, reforma del Estado). Enfatizó que no había fuga de capitales, que las tasas de inflación eran no vistas desde 1970, que las tasas de interés estaban bajas. Ante el incremento del movimiento de descontento en el campo mexicano pidió que se distinguieran los problemas que provienen de atrasos históricos y las necesidades coyunturales. Reconoció que el cambio no basta por sí para romper viejas inercias. Fox aceptó que la alternancia no implica cambio. Y destacó el equilibrio de los poderes, lo cual ciertamente ha sido un importante cambio en el nuevo escenario político.

Un día después del informe expropió 27 ingenios azucareros. Esto fue visto por el movimiento de los cañeros como un triunfo de su lucha. Sin embargo, se levantaron voces para advertir que el gobierno había comprado chatarra y que en el quebranto de la industria azucarera había responsables y culpables. Parecía que se podía reeditar, como en el caso de las carreteras en tiempos de Zedillo, un rescate que transfiriera los costes a los contribuyentes sin que se hiciera pagar a los culpables.

En el informe, Fox habló sobre el conflicto en Chiapas. Reiteró su compromiso político nacional con la causa de los indígenas, pues México no podría ser si los excluidos no eran escuchados. Dijo que el gobierno había dado muestras de querer continuar con el diálogo, que había voces que habría que escuchar. Pero anotó que todos debían aceptar lo que el Constituyente Permanente había decidido con la reforma constitucional. Ante estas declaraciones, la especialista en derecho indígena, Magdalena Gómez, en un artículo de *La Jornada* del 3 de septiembre («Más de lo mismo para los pueblos indígenas y el diálogo») hizo ver que aunque el Presidente había dicho que él había cumplido con las

tres señales de la paz, no todos los presos zapatistas habían sido liberados, que estaban en curso denuncias de comunidades y organismos de derechos humanos sobre reacomodos militares, y finalmente resultaba claro que Fox había enviado la iniciativa de la Cocopa sin compartirla en su sentido más profundo, por lo que no podía valorar las razones del EZLN ni del CNI y de numerosas organizaciones nacionales e internacionales para rechazar los contenidos de la contrarreforma. Además había dado como cosa juzgada esa contrarreforma cuando faltaba que el poder judicial se pronunciara sobre las controversias constitucionales interpuestas. Hasta el primero de septiembre dos de los poderes del Estado le habían dado la espalda a las voces de los pueblos indígenas. El legislativo había redactado su propia reforma acudiendo al expediente de Zedillo. Fox no había planteado la más mínima reflexión sobre los costos políticos de eso. Cuando se refería a que había que escuchar a los indígenas no se sabía si lo que quería decir era que había que permitir que protestaran. Su compromiso con los pueblos indígenas era sólo un juego retórico. Este ha sido el gran pendiente de su gobierno. Se preocupó más por una reforma hacendaria que favorece a los de mayores ingresos y que pretende gravar a las mayorías, que en haber cabildeado su propuesta de ley indígena.

El Presidente ha privilegiado la promoción propia y del país en el extranjero. Uno de los planes que ha presentado como fundamental en su proyecto es el denominado Plan Puebla Panamá (PPP). Acompañado por los nueve gobernadores del sur mexicano, en el viaje que realizó a mediados de junio a Centroamérica, Fox expuso este plan a los siete mandatarios centroamericanos. Argumentó que se trata de romper con la transmisión generacional de la pobreza y de convertir la región en polo de desarrollo mundial. Punto central de la cumbre centroamericana de mandatarios de la región con Fox fue un diseño de las bases de financiamiento y una calendarización de los proyectos de infraestructura del PPP. Se fijaron las líneas estratégicas de dicho plan. Entre éstas destacaron la consolidación de una relación de socios comerciales para incrementar el comercio y el turismo. También se habló de lograr una integración vial y de impulsar una interconexión energética. Se anunció que se creaba la Comisión de Ingeniería Financiera, presidida por el Banco Interamericano de Desarrollo, y que en tres meses presentaría un diagnóstico para arrancar el PPP. El BID ofreció dos mil millones de dólares al plan. Se incluyó la llamada cláusula democrática («cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un Estado mesoamericano constituye un obstáculo para la participación del gobierno de dicho Estado» en el PPP). Por lo que se puede

apreciar, este plan constituye una pieza más dentro del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas planteado meses atrás en Québec. En esta forma eufóricamente se proclamó que para el año 2025 la región sería el nuevo «jaguar americano». Fox pronosticó que este plan convertiría a México y Centroamérica en un polo de desarrollo «de clase mundial» en América Latina. Precisó que, además, incluía propuestas relativas a la seguridad (de manera especial en el combate al narcotráfico y al robo de autos). En este contexto el Presidente mexicano hizo una confesión que su práctica gubernamental ha ratificado con creces: su gobierno era de, por y para los empresarios; e invitó a los inversionistas a sumarse al proceso de desarrollo económico del PPP. Los globalcríticos han develado que no se trata de ninguna novedad y que la paternidad de dicho plan no es mexicana. Tiene que ver con el viejo diseño geopolítico de seguridad nacional ideado en la Casa Blanca, con apoyo tanto de los republicanos como de los demócratas. Se busca asegurar trabajo barato y explotación de recursos de la región, consolidar la implantación de compañías transnacionales y conformar una competencia con los llamados tigres asiáticos. El financiamiento proveniente del BID está en concordancia con los lineamientos del Banco Mundial. A México se le ha asignado el papel de capataz mayor. Se pretenden los más bajos costos de producción industrial con base en sobreexplotación de mano de obra y subsidio a capital privado. Se intenta atraer a industrias transnacionales mediante subsidios y recibir inversión externa directa. El escritor Carlos Fazio calificó a este plan como el proyecto «de los amos de México». Al promover la entrada masiva de capitales extranjeros sin regulación y con subsidio estatal de infraestructura, se pretende transformar a la región en un encalve maquilador y monoprodutor de cultivos de plantación y en un lugar privilegiado para la exportación con base en la mano de obra deprimida y en la rapiña de los recursos locales. Un análisis del PPP no puede dejar de examinar las clases que se benefician y las que se sacrifican en el principal plan económico del foxismo y de sus patrocinadores internos y externos. Se intenta la «americanización» de la región en el sentido que quede a merced de los designios y del «destino manifiesto» de Estados Unidos. Se inscribe en el denominado consenso de Washington, y apunta a una colonización salvaje del sureste mexicano y de toda Centroamérica. Esta modernización neoliberal quiere apuntalar una rapiña que acentuará el carácter dependiente de nuestras economías. Se presenta como instrumento para impulsar el desarrollo, arguyendo que su intención es remediar la pobreza y la marginación, invirtiendo en la generación de empleos; pero no se dice

que esto será con una mano de obra mal pagada para poder competir con la mano de obra de otras regiones del mundo. El investigador Armando Bartra, en un escrito publicado por *La Jornada*, también advirtió que el PPP combina demagogia, contrainsurgencia y llamados a una nueva colonización. Se intenta que los nortños la organicen. Destacando que en cualquier convenio internacional se deben tener en cuenta las asimetrías, el PPP no lo hace; sigue los pasos de todos los tratados comerciales que no han sido sino patentes de corso para los inversionistas, sin tener en cuenta los derechos laborales, migratorios y ambientales. Se podría decir que, en un mundo globalizado, no hay otro camino. No obstante, los críticos también presentan alternativas. Primero hay que poner al descubierto las verdaderas intenciones de este plan. Después, no sólo hay que llamar a resistir, sino a presentar opciones. Un PPP de la sociedad civil de los de abajo debería privilegiar el autogobierno regional, en donde un punto clave sería la autonomía de los pueblos indígenas, y la autogestión económica, encarnada en pequeños productores sureños. Un verdadero plan que beneficiara el desarrollo de los pueblos implicados sólo podría darse a partir de potenciar las experiencias autonómicas autogestionarias desarrolladas de manera colectiva y solidaria en esa región para devolver a la población la subsistencia alimentaria y la soberanía laboral. No hay que dejarse llevar por las ilusiones democráticas que contiene. Se necesita una democracia electoral, pero no se puede quedar ahí. Hay que lograr una democracia social y cultural que implemente una lógica de mercado subordinada a fines humanos. Salta a la vista que en el plan presentado por Fox no pueden entrar indígenas con autonomía que decidan sobre los recursos de sus territorios, como se demandaba en el proyecto de ley COCOPA, y lo cual fue quitado en la nueva legislación indígena. En este contexto habría que ubicar las declaraciones foxistas en Centroamérica, según las cuales el zapatismo ha entrado a un proceso de desactivación. Por eso el mismo Fox consideró que no había que dar más espacio o situación de poder al zapatismo, que en Chiapas ya no existía conflicto, que había paz, y que el PPP era «mil veces más que el EZLN o una comunidad chiapaneca». Al tratar de minimizar al movimiento zapatista, Fox destacó que, si bien no había pláticas, no había violencia. Retador, el Presidente mexicano aclaró que, si hubiera algún proyecto del PPP que se quisiera instalar en la zona zapatista y no era aceptado, se ubicaría en otro sitio. Siguiendo esta orientación, el coordinador en México del PPP ha anunciado que ahí donde los grupos sociales no acepten los proyectos, no se echarán a andar. Se quiere ocultar que en el actual

proceso mundial se encuentran los globalizadores y los globalizados, los ganadores y los prescindibles. Tanto el PRD como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro criticaron los pronunciamientos de Fox en Centroamérica con respecto a Chiapas. El Centro Miguel Agustín Pro advirtió que el zapatismo no era sólo un movimiento local, y que no era cierto que se estaba desactivando. El PRD las consideró como irresponsables y hasta provocadores, pues parecían querer incitar al EZLN a retomar el camino de las armas. El PRD acusó que, cuando Fox dijo que no se debían abrir más espacios a los zapatistas, estaba apuntando a cercarlos y a utilizar la represión. Mientras no se diera una reforma constitucional que auténticamente respetara los derechos de los pueblos indígenas, el PPP representaría sólo un nuevo despojo y saqueo a los recursos de dichos pueblos.

Convendría apuntar a favor del gobierno foxista el que se haya dado una distensión política tal, que ha propiciado que movimientos antes aletargados (y maniatados corporativamente por el partido del Presidente) se hayan podido expresar libremente. No obstante, habría que destacar también que sus demandas han sido en contra de la política económica foxista.

Un primer balance de la gestión de Fox apunta a elementos contradictorios. Hay signos que pueden abonar hacia cambios democratizadores. Pero el peso mayor de las acciones se encuentran encaminadas a favorecer intereses de los poderosos económicamente, a someterse a los dictados de Estados Unidos y a paliar problemas de los más agraviados.

El gobierno foxista tendrá que dialogar con todas las fuerzas; entre ellas con las de su mismo partido. Pero no debe perder de vista la composición social del país, y lo estrecho de la mira empresarial. Hizo muchos compromisos con agrupaciones de centro izquierda, que no aceptarán pasivamente que la palabra empeñada con ellos sea eludida.

La mayoría de los ciudadanos esperan que el cambio sea para mejorar. Pero el trastocamiento de las reglas en el operar político ha desatado un rejuego en las principales fuerzas políticas que pueden hacer peligrar la tersa transición que se inició en julio de 2000.

Fox ha insistido en que tendría en cuenta a todos, que quiere compartir el poder y que gobernaría a través de consensos. Resolver el problema de la pobreza atendiendo a los mismos núcleos depauperados y no a los imperativos de los centros financieros internacionales será vital para la democracia en México.

Pero el nuevo gobierno ha recibido y seguirá padeciendo muchas presiones internas y externas. Las más poderosas le exigirán que pro-

siga con el esquema neoliberal. Tendrá que hacer muchos acuerdos para poder gobernar, y eso abre muchas posibilidades para las agrupaciones que desde una posición de centro izquierda acordaron un paquete de medidas con el entonces candidato. Dejado a su propia inercia, el nuevo Presidente no cumplirá con lo acordado con las fuerzas populares. Necesitará presión social. Pero esta deberá correr a cargo de la vigilancia y de la acción social y política de esas fuerzas populares. Es cierto que si no hay una política social fuerte, la transición a la democracia quedará trunca. Pero lo que no se puede negar es que para la mayoría de los mexicanos la permanencia de un partido de Estado era ya intolerable. La transición no puede reducirse a cambio de funcionarios. Fox mismo ha declarado que recibió un mandato de cambio; que los mexicanos no votaron sólo por el cambio de personas sino por la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Para que ese cambio sea incluyente, no puede circunscribirse a los ámbitos del conservadurismo. El triunfo de un candidato opositor ha abierto la puerta para que una movilización ciudadana plural y convergente pueda empujar a terminar la tarea de dismantelar todo lo que queda del partido de Estado. Sin esa traba, los problemas de la pobreza, los retos de una democracia participativa y deliberativa proseguirán, pero la vía estará más despejada. En México se sigue esperando que el nuevo gobierno inicie la solución de los graves problemas heredados del partido de Estado.

Bibliografía

- CANSINO, César, *La transición mexicana 1997-2000*, CEPACOM, México, 2000.
- ESSER, Klaus (ed.), *Competencia y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- FOUCAULT, Michel, *Estrategias de poder*, Paidós, Barcelona, 1999.
- GIDDENS, Anthony, *Runway World*, Profile Books, Londres, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Shuster, Nueva York, 1996.
- MATTELART, Armand, *La comunicación como construcción de un mundo alternativo*, CICHUMAM, México, 1997.
- PRIGOGINE, Ilya, *La fin des certitudes*, Odile Jacob, París, 1996.
- RAMONET, Ignacio et al., *Penser le XXIe Siècle*, Le Monde Diplomatique, París, 2000.
- SEN, Amartya, *Un nouveau modèle économique*, Odile Jacob, París, 2000.
- SEN, Amartya, *Repenser l'inégalité*, Seuil, París, 2000.
- TOURAINÉ, Alan, *¿Cómo salir del neoliberalismo?*, Paidós, Barcelona, 1999.

FOX, LOS EMPRESARIOS Y EL NUEVO BLOQUE DE PODER EN MÉXICO

*Rubén Martín Martín**

¿Quiénes llevaron a Fox al poder?

La amplia legitimidad democrática con la que Vicente Fox Quesada llegó al poder despertó una genuina ola de satisfacción y optimismo entre la sociedad mexicana, académicos, analistas y comunicadores. El optimismo está plenamente justificado pues la derrota del PRI y la llegada de un gobernante no priista a la Presidencia de la República representa la culminación de un largo ciclo de la historia política del país.

La instalación de Vicente Fox en Palacio Nacional culmina el periodo de hegemonía autoritaria posrevolucionaria, con el que gobernaron los presidentes de extracción priista mediante el respaldo de grupos e instituciones que integraron el bloque de poder.

Pero el optimismo generado por este gobierno de alternancia y de transición democrática ha oscurecido o ha dejado de lado el análisis del reacondicionamiento de grupos y clases sociales en todo el país, y en particular en el bloque dominante.

Fox ganó la elección del 2 de julio de 2000 con el voto de millones de mexicanos, en buena medida por el acierto de capitalizar en su campaña electoral las ganas y necesidades de cambio político que se acumulaban en amplias capas de la sociedad mexicana.

Pero, ¿qué grupos, instituciones y recursos humanos hicieron que Fox constituyera una alternativa de cambio en el país, que integrara un liderazgo político, una plataforma social y una base de poder con los recursos económicos y la fuerza suficiente para arrebatarse el poder al PRI? Esta es una de las preguntas que el ensayo se plantea responder.

Se plantea también que Fox es un protagonista y artífice central en la transición política que vive el país, pero a la vez es producto del reacondicionamiento que sufrió el bloque de poder en el país desde mediados de los años setenta.

Para el caso de Vicente Fox, sus cuadros más cercanos, activistas y patrocinadores, es de especial relevancia seguir el rompimiento de

* *Diario Público.*

un sector de la burguesía mexicana con el Estado mexicano a mediados de la década de los setenta, pues a partir de esa coyuntura algunas fracciones de los empresarios mexicanos se propusieron crear alternativas de participación social y política para oponerse y cambiar el régimen gobernado por el PRI.

El primer Presidente panista de México llegó al poder respaldado por grupos, instituciones, actores y clases sociales que formaron una sólida base de apoyo y que, visto en conjunto están configurando un nuevo bloque de poder que está al mando del país.

En esa amplia coalición de intereses sociales y políticos están el PAN, diversos organismos no partidarios, empresarios, desprendimientos del PRI y de otros partidos, intelectuales, sectores de las iglesias (especialmente la católica) y grupos del *establishment* de Estados Unidos y del mundo.

En este ensayo nos interesa destacar en particular el papel empresarial en el proyecto político que permitió que Fox llegara al poder; quienes aportaron recursos económicos, con qué interés y cómo están representados sus intereses en el gobierno foxista y en el nuevo bloque de poder encabezado por Fox.

Bloque del poder priista y fractura con empresarios

Según Leonardo Valdés y Gabriel Gaspar, el concepto de bloque de poder es útil para identificar a los actores políticos relevantes de un determinado régimen político; ayuda a precisar los acuerdos establecidos entre esos actores y facilita el seguimiento de las relaciones y tensiones que se establecen al seno del bloque dominante.¹

La historia del bloque de poder de hegemonía priista, como es sabido, tiene su origen en el pacto político establecido por los grupos triunfantes de la Revolución Mexicana de 1910 y las sucesivas etapas y transformaciones que vivió desde esa fecha hasta su ciclo final en el año 2000.

Los integrantes esenciales del bloque de poder de matriz priista, según Garrido, Jacobo y Quintana², estaban constituidos por los siguientes actores sociales:

- 1 Leonardo Valdés y Gabriel Gaspar, «Continuidad y cambio del bloque de poder en México», revista *Iztapalapa* núm. 16, UAM, México, julio-diciembre 1988; y de los mismos autores, «Las desventajas recientes del bloque en el poder», revista *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, septiembre-diciembre 1987.
- 2 Celso Garrido, Edmundo Jacobo y Enrique Quintana, «Crisis y poder en México: un ensayo de interpretación», en revista *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, septiembre-diciembre 1987.

1. El aparato gubernamental, que incluía la administración central, el partido oficial y el sistema paraestatal.
2. Las corporaciones de control popular, principalmente el sindicalismo oficial.
3. Los grupos financieros nacionales.
4. Grupos privados nacionales.
5. La banca internacional.
6. Las transnacionales, y;
7. La pequeña y mediana burguesías nacionales.

El papel dominante lo tenía, sin duda, el aparato gubernamental priísta, que estableció con las fracciones de la burguesía mexicana un acuerdo central consistente en que la primera ejercía «el monopolio del manejo y control del aparato estatal ejercido por la burocracia», mientras los segundos se beneficiaban de «la política de expansión capitalista».³

Por eso no se creó dentro del PRI un sector empresarial, lo que no significó que los representantes de la burguesía mexicana no participaran en las decisiones del poder. «A pesar de las taxativas, los empresarios hacían política, pero de modo velado. A veces presionando las decisiones sobre el personal político, ya sea apoyando o vetando a determinado aspirante, otras asociando a su negocio a funcionarios y políticos o también involucrándose con sigilo en la actividad político-partidaria del PAN. Pero es importante recalcarlo: nunca frente a la opinión pública».⁴

Huelga decir que este acuerdo jamás fue firmado en ningún documento que pueda ser consultado ahora en el Archivo Histórico de la Nación, o que los puntos de este pacto se aplicaran a pie juntillas en todo momento. Se trata de un proceso histórico-social que se verificaba según las coyunturas del país. Lo cierto es que este pacto comenzó a considerarse incumplido por algunos sectores del empresariado nacional. El punto de quiebre determinante consignado por todos los especialistas que han seguido, estudiado y analizado las relaciones empresarios-Estado mexicano, es el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez.

3 Valdés y Gabriel, *Las desventuras recientes del bloque en el poder*.

4 Matilde Luna y Ricardo Tirado, «El papel de los empresarios en la redefinición del sistema político», *Revista de la Universidad de Guadalajara*, núm.2, diciembre 1995-enero 1996, p.56.

La política considerada populista de ese mandatario priista (la expropiación de ejidos en el valle del Yaqui en Sonora, la estatización de múltiples empresas y la política de expansión salarial, entre otros puntos) fue considerada cada vez más dañina para los intereses de la burguesía mexicana en su conjunto. En ese sexenio, el rompimiento más evidente y abierto fue el del grupo Monterrey, que cuestionó cada vez con mayor radicalidad a los gobiernos priistas.

La gota que derramó el vaso para todos los grupos empresariales del país fue la nacionalización bancaria decretada por el presidente José López Portillo el primero de septiembre de 1982.

Para muchos patrones esta acción oficial significó una ruptura de los mecanismos tradicionales de negociación con el gobierno y fue vista como una «agresión contra los empresarios». Entonces, «la incertidumbre dejó de tener contenido abstracto para significar inseguridad jurídica de la propiedad y de las funciones propias que cada sector desempeñaría en la sociedad».⁵

«Algunos sectores empresariales se plantearon entonces que la vía tradicional de negociación privada, es decir, la realizada a través de las organizaciones corporativas de los hombres de empresa era insuficiente. Sin abandonarla, instrumentaron una estrategia que incorporaba a la acción empresarial nuevos campos de intervención política: a la vía económico-administrativa se le unieron la cívica o social y la partidaria electoral».⁶

Ese objetivo se concretizó en múltiples organizaciones, movilizaciones, elaboración de programas políticos y de gobierno, así como en la formación de cuadros políticos orientados bajo este proyecto empresarial de matriz ideológica liberal en lo económico y demócrata cristiana en lo político.

«La expresión de este proyecto se realizaba mediante organizaciones gremiales como el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) constituido en 1975 para enfrentar lo que denominó la ofensiva estatista de la administración de Echeverría (...) un sector de los grandes empresarios privados nacionales desarrolla, en esta década de los setenta e inicio de los ochenta, intentos más concretos por estructurar sus reflexiones ante la crisis del patrón de acumulación y proponer programas de acción concreta para la transformación. Destaca en ello la secuencia de los Atalayas, realizada en 1974, 1979 y 1982, donde se

5 Nora Pérez Rayón, Alejandro Carrillo, Virginia de la Torre y Martha Loyo, «La derecha en México 1982-1990: continuidades y rupturas», revista *Sociológica* núm. 15, UAM-Azcapotzalco, enero-abril 1991, p. 128.

6 *Ibid.*, p. 129.

comenzó invitando a un destacado núcleo de políticos e intelectuales extranjeros para terminar discutiendo líneas concretas de cambio para el país; la preocupación por crear centros de formación para preparar una nueva élite empresarial y política, como los casos del Tecnológico de Monterrey, las universidades Anáhuac e Iberoamericana y el Ipade (ligado al *Opus Dei*); la constitución del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).⁷

Según Matilde Luna y Ricardo Tirado⁸ el activismo político empresarial desde 1975 tiene tres etapas: la fase defensiva que corresponde a la creación del CEE en 1975; la fase contraofensiva de 1982-1983 y la fase propositiva y constructiva de 1986-1989.

En estas acciones, el movimiento social orientado, encabezado y patrocinado por los empresarios tuvo efectos claros de inducción en la opinión pública. Así lo cuentan Luna y Tirado: «La inicial defensa que condenó el acto expropiatorio de la banca privada como 'un paso al socialismo', de inmediato se convirtió en una contraofensiva de gran envergadura. Esta estrategia pasó por la inducción de un movimiento social de opinión pública que procuró cohesionar a los empresarios y buscó aliados en los sectores medios y en el PAN, con un nuevo e impactante discurso -de tono muy afín al de ese partido- que criticó radicalmente el poder político sin contrapesos, el intervencionismo estatal, el presidencialismo, la debilidad de la sociedad civil y la falta de vigencia de las instituciones liberales y republicanas: división de poderes, sistema de partidos, autonomía de los estados, etcétera».⁹

La nueva estrategia «consistió en confrontar en la arena sociopolítica al gobierno, apoyándose en un movimiento social de corte clasista (que) contribuyó a deslegitimar gravemente al gobierno, a la clase política y en particular al Presidente».¹⁰

El otro movimiento significativo fue la participación abierta de los empresarios en la arena política, afiliándose al PAN y postulándose a cargos de elección pública en ese mismo partido.

En la década de los ochenta inicia abiertamente la participación empresarial como candidatos del PAN: Manuel Clouthier en Sinaloa, Adalberto Rosas en Sonora, Francisco Barrio en Chihuahua, Fernando Canales en Nuevo León, Ernesto Ruffo en Baja California, entre

7 Celso Garrido, «Liderazgo empresarial y reforma económica estructural en México», en Enrique de la Garza Toledo, coordinador, *Democracia y política económica alternativa*, editado por *La Jornada / CIIH-UNAM*, 1994, pp. 153-194.

8 Matilde Luna y Ricardo Tirado, *op. cit.*

9 *Ibid.*, p. 58.

10 *Ibid.*, p. 58.

otros.¹¹ Es el periodo conocido como la llegada de los *bárbaros del norte* al PAN. En retrospectiva, implicó también la abierta militancia empresarial en la política nacional. Esta estrategia política tiene su punto culminante en 1988 con la campaña presidencial de Manuel Clouthier, *Maquío*, un empresario sinaloense que fue dirigente nacional de Coparmex y del CEE.¹²

Esa campaña representó un salto cualitativo en la experiencia de participación política de los organismos patrocinados por empresarios o con quienes tenían afinidad ideológica. El DHIAC (Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana), fundado en 1975 con patrocinio empresarial, jugó un papel articulador muy importante entre el candidato Clouthier, el PAN, cuadros empresariales y organismos sociales intermedios de tendencia demócrata-cristiana y derechista.

«La estructura formal del DHIAC sirvió para convocar a un conjunto de agrupaciones sociales, entre las que destacan la Unión Nacional de Padres de Familia, el Ejército Democrático, el Frente de Solidaridad Empresarial, la Asociación Nacional Cívica Femenina, el Comité Pro-Defensa del Voto de Jalisco, etcétera, las cuales manifestaron su apoyo a la postulación de Manuel J. Clouthier como candidato del poder ciudadano».¹³

Como se sabe, Clouthier no ganó y en octubre de 1991 falleció en un accidente automovilístico. Sin embargo, el movimiento social que encabezó no desapareció. Una parte importante de los cuadros formados en esas luchas son ahora militantes del PAN y algunos otros son miembros del gabinete foxista o de gobiernos estatales panistas. Este fue el ambiente en el que Vicente Fox ingresó y se formó en política.

Breve historia política Foxista y de su proyecto presidencial

El 3 de noviembre de 1987, Vicente Fox, en ese entonces un mediano empresario guanajuatense de 45 años, recibió una llamada que le cam-

11 Sobre esta incursión de los empresarios como candidatos del PAN puede verse el apartado «El neopantismo, la política de brinkmanship» de Soledad Loaeza, en *El Partido Acción Nacional; la larga marcha, 1939-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 362-398.

12 Rosarío Mariñez, «Clouthier: la campaña de un bárbaro del norte», *El Cotidiano*, UAM-Azapotzalco, núm. 25, septiembre-octubre 1988.

13 José Luis Pérez Hernández y Alejandro Paussic, «La vanguardia de la derecha», revista *El Cotidiano*, UAM-Azapotzalco, n° 24, julio-agosto 1988. El artículo incluye una relación de los vínculos entre el DHIAC y grandes empresarios mexicanos entre los que destacan Claudio X. González, Lorenzo Servitje de Bimbo y Juan Sánchez Navarro del grupo Modelo, considerado por muchos como uno de los principales ideólogos de los empresarios mexicanos.

blaría la vida. «Oye Fox, en México siempre nos quejamos del sistema, de la deshonestidad, pero no hacemos nada para cambiarlo. Hagamos algo, ahora». Al otro lado de la línea telefónica estaba el Maquío Clouthier.¹⁴

El 31 de diciembre de ese mismo año Fox recibió su credencial que lo acreditó como miembro activo del PAN y de inmediato es postulado como candidato a diputado federal por el tercer distrito electoral, con sede en León, para las elecciones del 6 de julio de 1988. En su primera incursión en la vida política Fox gana la diputación, lo cual le permite formar parte de la histórica 54 Legislatura federal al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Muy pocos se acuerdan de si Fox intervino en la tribuna legislativa o si promovió alguna nueva ley. Lo que la mayoría se acuerda es que Fox se puso en las orejas dos boletas electorales, tachadas ilegalmente por el PRI, mofándose de las inmensas orejas del candidato priísta Carlos Salinas de Gortari. La mayoría conservó en la memoria esta imagen del guanajuatense, incluido el propio Carlos Salinas, quien desde entonces guardó un rencor en contra de Fox por este gesto. Carlos Salinas se empeñó desde entonces en obstaculizar la carrera política de Fox, y lo hizo con éxito.

Tras su primera incursión exitosa en la política, Vicente Fox decide continuar en esa profesión, por lo cual se apunta para contender por la gubernatura de Guanajuato en 1991. Oficialmente, las autoridades electorales declaran triunfador al priísta Ramón Aguirre Velázquez, sin embargo, Fox y el PAN también se declaran triunfadores, al tiempo que denuncian irregularidades en los comicios. Porfirio Muñoz Ledo, candidato del PRD, legitima políticamente la postura de Fox al declararlo triunfador de los comicios. Carlos Salinas no le concede la razón a Fox, sin embargo, acepta que no llegue Ramón Aguirre al gobierno y deja al PAN la designación de un gobernador interino, a condición de que no sea Vicente Fox. Así se cobraba Salinas el rencor en contra del guanajuatense.

Desilusionado de la política, Fox decide regresar a sus negocios y a recomponer las relaciones familiares. Pero siguió manteniendo contactos e interés en la política. En 1994 es invitado a formar parte del Grupo San Angel, una plataforma política integrada por intelectuales y políticos mexicanos, constituida para influir en la opinión pública en las elecciones presidenciales de ese año.

14 Esta conversación telefónica fue relatada por el propio Fox en una entrevista para la revista *Líderes Mexicanos* (especializada en perfiles de personajes de la vida pública del país), tomo 30, marzo-abril 2000, p. 42.

Meses después resolvió competir nuevamente por la candidatura de Guanajuato, en las elecciones de mayo de 1995, luego de tres años de interinato de Carlos Medina. Fox ganó la elección por amplio margen y rindió protesta como mandatario de ese estado en octubre de 1995. El proyecto de contender por la presidencia de la república en el 2000 ya estaba en marcha y aunque no se hizo público sino hasta dos años después, varios de los programas y objetivos del gobierno estatal tenían como finalidad la promoción y proyección de la imagen de Vicente Fox.

La mañana del domingo 6 de julio de 1997, día de las elecciones federales Intermedias, tras votar en la casilla más cercana a su rancho de San Cristobal, en Guanajuato, Vicente Fox esperó a que se reunieran todos los reporteros que cubrían sus actividades para anunciar que desde ese momento arrancaba su campaña para convertirse en candidato presidencial en el 2000.

Su prematuro destape tomó por sorpresa a toda la clase política del país, a los panistas y a sus mismos colaboradores. Una trabajadora en el área de Comunicación Social del gobierno de Guanajuato reveló como al lunes siguiente tuvo que trabajar más de la cuenta para enviar la transcripción de la entrevista de su jefe a decenas de diarios del país que la solicitaban.

Una vez que anunció su aspiración presidencial, Fox comenzó a organizar la estructura de lo que sería una poderosa y eficaz maquinaria electoral. Una semana después de su destape, el sábado 12 de julio, el entonces gobernador de Guanajuato invitó a tres de sus colaboradores a una reunión en su rancho San Cristobal, para discutir asuntos relacionados únicamente con su proyecto presidencial. Los invitados fueron Ramón Muñoz Gutiérrez (originario de Lagos de Moreno que interrumpió sus estudios en el seminario para estudiar psicología y convertirse posteriormente en jefe de calidad total en Bimbo); Martha Sahagún, su directora de Comunicación Social; y Eduardo Sojo Garza (economista del TEC y ex funcionario del INEGI).¹⁵

Ese fue el núcleo de lo que puede llamarse el comité central foxista. Varios personajes han entrado y salido, pero ellos tres jamás han dejado de ser los colaboradores y confidentes más cercanos en las decisiones políticas foxistas. Ramón Muñoz era el responsable de la organización, Sojo de los análisis, los discursos y las propuestas y Martha Sahagún de la comunicación social y las relaciones públicas.

15 Los datos de reunión están contados por Guillermo Cantú, *Asalto a Palacio, las entrañas de una guerra*, editado por Grijalbo, México, 2001, pp. 114-118.

Desde entonces Fox llamó también a colaborar a un hombre clave en su proyecto por alcanzar la presidencia de la república: Lino Korrodi Cruz, uno de sus grandes amigos, cuya relación se formó cuando ambos trabajaban para la Coca-Cola de México. Lino Korrodi se encargó de procurar el financiamiento para la campaña foxista.

De esas reuniones surge la idea de crear la organización Amigos de Vicente Fox que tantos beneficios políticos le redituaria posteriormente. La idea fue de Ramón Muñoz, pero fue posteriormente perfeccionada por José Luis González y González, conocido por Fox también en la empresa Coca-Cola donde trabajaron juntos en los 70. En septiembre de 1997, justo en las fiestas del festival Cervantino, Vicente Fox le propuso a José Luis González, «El Bigotón» (entonces un exitoso empresario, dueño de la cadena de Helados Holanda) hacerse cargo de la coordinación general de la campaña. «El Bigotón» aceptó y en febrero de 1998 invitó a Fox y a su equipo a su rancho en Veracruz para presentar lo que llamó *Proyecto Millenium*.¹⁶

El Proyecto Millenium constó de tres etapas, una por cada año que faltaba para llegar a la elección presidencial. En 1998 preveía dar a conocer a Fox, en 1999 difundir qué se propone Fox y en el 2000, convencer a la gente de por qué votar por Fox. Cada una de esas etapas tenía sus propios objetivos, estrategias, mediciones y políticas mercadotécnicas.¹⁷

En dicha estrategia se contemplaron los objetivos de aumentar el crecimiento de la popularidad de Fox entre la población y las tácticas de penetración entre la militancia panista, a través el proyecto denominado Red Ad Intra, también ideado por Ramón Muñoz.

Dotado de una estrategia política, de campaña, de una novedosa estrategia de márketing político y de recursos económicos, Fox fue

16 Adolfo Aguilar Zinser, actual Coordinador de Seguridad Nacional en el gobierno de Fox, cuenta así ese histórico encuentro. «Tuvimos una reunión en el rancho de José Luis González en Veracruz que, desde el punto de vista estratégico, fue muy importante. A la junta ya asistió Rodolfo Elizondo. En esa ocasión se tomaron las decisiones básicas de una estrategia que se respetó hasta el final de la campaña. Despuntaba el año 1998. El sol veracruzano nos animaba a determinar que lo que había que ganar eran los votos de la gente, no el calor de la opinión pública, ni el de los intelectuales. Vicente fue muy claro y nosotros estuvimos de acuerdo. Bien, lo que cuenta es el voto de la gente». Citado por Guillermo Cantú, *op. cit.*, p. 298.

17 El *Proyecto Millenium* se puede leer completo en el libro de Guillermo Cantú, citado arriba. Vale la pena consultarlo para quien quiera conocer en detalle cómo es que Fox llegó a la presidencia de la república. El documento consta de diez apartados: Seguridad; el candidato; éxito del gobierno de Guanajuato; estrategia política; planeación y organización; partido; sinergias; financiamiento; competencia; y funciones.

cumpliendo una apretada y extenuante agenda de actividades en Guanajuato, en el resto del país y en el extranjero.¹⁸

A la luz de los resultados obtenidos, la estrategia foxista cumplió sus objetivos básicos, pues en septiembre se convirtió oficialmente en el candidato de Acción Nacional a la Presidencia de la República¹⁹ y el crecimiento de su persona aumentó significativamente en ese tiempo.

Grandes Audiencias y Financiamientos

¿Qué necesita un político para ser votado? Además de un partido u organización, de voluntad y de proyecto o discurso político, requiere otra característica esencial: Que la gente lo conozca, que lo identifique.

Como gobernador de Guanajuato, Vicente Fox hizo todo lo posible para posicionarse en temas y asuntos de proyección nacional y atraer la atención de los medios. Así se promovió la figura de un político entrón, campirano y dicharachero que no tenía empacho en llamar víboras prietas, alimañas y tepocatas a los priistas y vaticinar que los iba a sacar a patadas de Los Pinos en el año 2000.

Esa postura lo convirtió en una atractiva figura política para los medios nacionales. En cuanto oportunidad había, Fox se colocaba en el centro por sus declaraciones tronantes y directas. Las botas, el cinturón con su nombre, la vestimenta, fueron cuidadas para proyectar esa imagen.

En su libro sobre el proceso de cómo Fox realizó lo que llama el «asalto a palacio», Guillermo Cantú revela que Fox contrató los servicios del consultor político Rob Allyn, con sede en Dallas, Texas. Además de asesorarlo sobre qué hacer y qué no hacer frente a las cámaras y los debates, este asesor cuidó y pulió la imagen personal de Fox. «Allyn trajo consigo a una mujer experta en el vestuario que deben usar los políticos. Revisó el ropero de Fox y... tiró la mitad de la ropa, así no tendría la tentación de usar algún vestido inapropiado».²⁰

18 Sólo como botón de muestra, Vicente Fox vino entre 1998 y 1999 unas diez veces a Jalisco; algunas de ellas con la camiseta de gobernador de Guanajuato y otras como precandidato presidencial. Recuento propio publicado en el diario Público en distintas fechas.

19 Como candidato único, pues al final ninguna de las personalidades panistas que se mencionaban como posibles aspirantes presidenciales, incluido Diego Fernández de Cevallos, se animaron a contender en contra de Fox.

20 Guillermo Cantú, *op. cit.*, p. 178. El autor transcribe una sesión de trabajo que tuvo Fox con el consultor texano. Los temas eran: «a) Ropa: corbata o no corbata; b) cómo lucir en televisión: consejos para usar ropa informal; c) cómo parecer presidente: consejos para atuendo formal; d) cabello, brillo del rostro y peinado; e) postura, semblante y apariencia de buena salud; f) modo de estrechar la mano, abrazos, saludos y secretos del lenguaje

Rob Allyn no fue el único consultor extranjero que colaboró con Fox, lo hizo también el reputado asesor Alan Stoga, de Zemi Communications, una empresa con sede en Nueva York. Stoga fue uno de los principales colaboradores de Henry Kissinger en el influente y poderoso despacho del ex Secretario de Estado. Al parecer el consultor de Nueva York no fue tan asiduo ni trabajó asuntos puntuales de imagen de Fox, como lo hizo el texano Rob Allyn, sin embargo Stoga aportó ideas cruciales para la estrategia y el mensaje político del candidato panista. En un memorándum en el que sintetizaba su análisis de la campaña foxista y de la situación política del país en enero de 2000, Stoga consideraba que la ventaja del priista era considerable, y que sólo podría revertirse si Fox reenfocaba su campaña y la centraba en el concepto de cambio político que demandaban amplios sectores de la población, especialmente los más jóvenes. A la luz del desarrollo posterior de la campaña, es evidente que Fox adoptó algunas sugerencias de Stoga. Por otro lado, es probable que el memorándum no haya sido la única colaboración de Stoga con Fox. Stoga, gracias a su trabajo y cercanía con Kissinger, tiene importantes conexiones con las élites que toman las decisiones en Estados Unidos. Además de los clientes estadounidenses, Stoga trabaja para compañías y gobiernos de Argentina, Brasil y Escandinavia, pero su mayor cartera de clientes son empresas mexicanas, entre las que destacan Bancomer y Femsa, de Eugenio Garza Lagüera; Cemex de Lorenzo Zambrano; Vitro de Adrián Sada González y otra docena más. Casualmente varios de estos empresarios fueron algunos de los que aportaron recursos a la campaña de Vicente Fox. ¿Los trabajos de consultoría de Stoga fueron pagados por estos empresarios mexicanos? No se sabe con certeza, pero no sería descabellado suponer que así haya sido.²¹

El reto de Vicente Fox de ser conocido por la mayoría de los votantes del país era titánico. En febrero de 1998, apenas era identificado por 12 % de la población y su meta fue terminar con un nivel de conocimiento de 55 o 60 de cada 100 mexicanos. Al final de la campaña presidencial de 2000, más de 95 % de los mexicanos sabían del candidato panista.

¿Cómo lo logró? Con una adecuada estrategia de marketing político y difusión de su imagen en los medios de comunicación de todo el

corporal; y g) transmisión de una imagen de comodidad, descanso, energía y de disposición abierta». Este fue apenas una de las diez sesiones de trabajo que tuvo Fox con su asesor de imagen un sábado.

21 El memorándum de Stoga a Fox puede leerse completo en el libro de Guillermo Cantú antes citado, pp.181-185. Los antecedentes, objetivos y clientes de *Zemi Communications*, pueden verse directamente en su página Internet: www.zemi.com

país, especialmente la radio y la televisión, los medios que garantizan una mayor audiencia.

Sostener una campaña por la Presidencia de la República requiere de enormes recursos financieros para pagar la infraestructura organizativa, los sueldos y viáticos de la red de colaboradores, renta de casas, teléfonos, propaganda como volantes, trípticos, pinta de bardas, calcomanías, pins, regalos, mantas, autos, tarimas, equipos de sonido, seguridad, hoteles, comidas y la publicidad y anuncios en planas de periódicos y spots de radio y televisión. De todos estos gastos, según el IFE, los candidatos presidenciales ejercieron 75 % del gasto que oficialmente reportaron en publicidad en medios electrónicos.

Para los candidatos, los medios electrónicos se convierten en el medio por excelencia para ser conocidos y difundir su mensaje entre la sociedad en general y en particular entre segmentos de votantes.

Pero el gasto en medios es demasiado caro. Un anuncio de 20 segundos en el horario de mayor rating del canal 2 de Televisa, costó el año pasado entre 151 mil pesos con pago anticipado o 180 mil pesos en compra libre. En Televisión Azteca los costos de un comercial de 20 segundos iban de 100 a 200 mil pesos, de acuerdo al programa y el horario de transmisión. Se calcula que el año pasado los partidos políticos invirtieron en las campañas presidenciales unos mil millones de pesos en pagos de publicidad. De acuerdo a estos cálculos, el PRI gastó unos 400 mdp, 350 el PAN y otro tanto el PRD.²²

En radio, un comercial de 30 segundos costaba de 33 mil a dos mil 500 pesos, según la cadena y programa radiofónico. Las planas de publicidad en los diarios editados en el Distrito Federal costaban entre 110 mil y 28 mil pesos.²³

Por eso el área vital de los proyectos políticos y las campañas electorales son las finanzas. El dinero es el combustible que mueve la política. Se acabaron los tiempos en que los candidatos hacían campaña electoral con el soporte de las maquinarias de los partidos, contacto directo con los electores y los masivos mítines con seguidores. Aunque estas prácticas sigan usándose, ahora el medio esencial para llegar a las grandes audiencias es la publicidad política.²⁴ Y para acceder a ella se requiere de grandes cantidades de dinero, que puede ser recabado entre miles de ciudadanos comunes y corrientes, sin

22 «La TV ya ganó la elección de 2000», revista *Milenio* núm. 122, 10 de enero 2000.

23 Los datos de la radio en la misma edición; costos de planas en diarios, *Milenio* núm. 123, 17 de enero 2000.

24 Manuel Castells dedica un capítulo esclarecedor sobre esta tendencia de la política contemporánea en su trilogía de *La era de la Información*, volumen II *El poder de la*

embargo, el grueso del financiamiento es aportado por empresarios medianos y grandes, así como por las grandes compañías, corporativos y grupos financieros del país.

Los empresarios que apoyaron a Fox

«Para que Fox sea Presidente es necesario que los planes estratégicos, la organización de actividades y las actividades programadas se lleven a la práctica, es decir, se necesita dinero, mucho dinero sobre todo en la etapa de precampaña. El periodo crítico será 1998 y 1999, después en el 2000 contaremos con recursos federales de lo acuerdo con la ley». ²⁵

¿Cuánto dinero requirió Fox para su proyecto político y quienes fueron los responsables de recaudarlo? La campaña electoral de 2000 fue la cuarta de Vicente Fox. Como se reseñó anteriormente, en 1988 contendió por una diputación federal, y en 1991 y 1995 por la gubernatura de Guanajuato. Es decir, en el 2000 Fox tenía ya cierta experiencia en campañas electorales y en recaudación de fondos para financiar su proyecto.

La contabilidad de los recursos para el proyecto presidencial de Vicente Fox se puede dividir en cuatro etapas: 1) de julio de 1997 a septiembre de 1999, cuando era precandidato; 2) de septiembre a diciembre de 1999 cuando era ya candidato por el PAN; 3) de enero a junio de 2000, en la campaña electoral oficial, y; 4), de julio a noviembre de 2000, cuando tuvo el título de Presidente electo.

De estos cuatro periodos, sólo hay reportes de del primero y del tercero. En el primer caso, Lino Korrodi, responsable de las finanzas de Fox, informó que en la precampaña la asociación Amigos de Fox

identidad. El capítulo se llama «La política informacional y la crisis de la democracia», de donde extrajimos la siguiente cita: «La derecha, la izquierda y el centro deben procesar sus proyectos y estrategias a través de un medio tecnológico similar si quieren llegar a la sociedad y de este modo asegurarse el apoyo de suficientes ciudadanos para lograr el acceso al Estado. Sostengo que este medio tecnológico induce a nuevas reglas del juego (...) que afectan de forma importante a la sustancia de la política. El punto clave es que todos los medios electrónicos (incluidas no sólo la televisión, y la radio, sino todas las formas de comunicación, como los periódicos y la Internet) se han convertido en el espacio privilegiado de la política. No es que toda la política pueda reducirse a imágenes, sonidos o manipulación simbólica, pero, sin ellos, no hay posibilidad de obtener o acceder al poder». pp. 342-343. La campaña presidencial mexicana del año 2000 es la primera que se libra con las reglas y los medios de lo que Castells llama «política informacional» y Vicente Fox es el máximo exponente de ellas.

25 Así inicia el apartado sobre financiamiento del *Proyecto Millenium*. Guillermo Cantú, *op. cit.*, p. 156.

recaudó y gastó un total de 90 millones de pesos en 1998 y 1999, es decir, casi un millón de pesos por semana. Es la cifra proporcionada por la agrupación foxista, pero es importante recalcar que la ley no obliga a ningún precandidato a informar detalladamente sobre sus gastos y el origen de los recursos. Hay datos que permiten poner en duda estas cifras debido a la infraestructura que Amigos de Fox logró levantar, el gasto en publicidad que realizó el panista y la cargada agenda de actividades que desarrolló en ese lapso.

Existen elementos para sostener que los recaudadores foxistas no proporcionaron todos los detalles de los gastos. Por ejemplo, Fox fue electo candidato panista el 12 de septiembre de 1999, y sin embargo el PAN no le tomó la protesta como tal sino hasta noviembre del mismo año, con el propósito deliberado de no empezar a contabilizar el gasto de sus actividades entre septiembre y noviembre, según reveló un integrante del equipo de comunicación de Fox.

En el tercer periodo de gastos, el de la campaña presidencial oficial, la Alianza por el Cambio, la coalición electoral establecida entre el PAN y el PVEM que postuló a Fox, ejerció un presupuesto de 490 millones de pesos, es decir, un gasto promedio de 20 millones de pesos semanales.

No hay reportes no oficiales ni extraoficiales de los gastos realizados por Fox y su equipo en el periodo previo a su designación como candidato oficial por parte del PAN ni del periodo como Presidente electo, salvo la controversia cuando trascendió que Fox solicitó 40 millones de pesos al gobierno saliente del presidente Ernesto Zedillo para hacer funcionar al equipo de transición.

¿Quién o quienes eran los recaudadores y cómo operaban? Los empresarios pioneros en apostar al proyecto foxista son dos guanajuatenses: Elías Villegas y Ricardo Alanís. El primero es un empresario zapatero, textilero, dueño de hoteles a quien se le liga con el *Opus Dei* en León, Guanajuato. Ha aportado recursos en efectivo y en el 2000 le prestó su avión. Ricardo Alanís es un empresario zapatero de ese mismo estado.²⁶

En la campaña presidencial, el principal recaudador de fondos para Fox fue Lino Korrodi, su antiguo compañero de la Coca-Cola, que inició la crucial tarea de recabar fondos a partir de la lista de quienes donaron dinero en la campaña por la gubernatura en 1995. Posteriormente, el coordinador de la campaña incorporó a esta misma tarea a Car-

26 Datos aportados por Carlos Rojas Magnón, uno de los recaudadores de fondos de Fox, en el artículo, «Los hombres y mujeres de Fox». Revista *Milenio*, 20 de septiembre 1999.

los Rojas Magnon, un empresario y exdirectivo de distintas empresas, entre ellas ICA y la trasnacional Du Pont.²⁷

Las relaciones que Fox tejió en sus 15 años como funcionario de la Coca Cola de México fueron una base sobre la cual se fue construyendo la pirámide contribuciones que permitió a Fox pagar los enormes gastos de su proyecto político.

Guillermo Cantú revela detalles de la estrategia recaudadora de Lino Korrodi en su libro «Asalto a Palacio». «El núcleo básico de los contribuyentes iniciales recayó en gente que conocía a Vicente Fox desde sus tiempos cocacoleros: embotelladores, proveedores, grandes clientes y ejecutivos de todas las empresas relacionadas, incluso algunos pepsicoleros, quienes habían sido sus contrincantes y reconocían en él a un hombre probo, leal competidor, combatiente ético e incansable compañero de industria. Su carisma, su sencillez y disposición a escuchar ideas o recomendaciones, así como para rendir cuentas sobre la forma en que gastarían el dinero donado fueron armas eficaces que Korrodi tuvo irrestrictamente a su disposición. Él tenía derecho a utilizar la agenda de Fox con el fin de organizar reuniones con empresarios, ejecutivos, grupos de mujeres y simpatizantes».²⁸

No todos los simpatizantes donaban directamente grandes cantidades de dinero, que es el sueño de todo gran recaudador de fondos. Las vías de recaudación son diversas, una de las más importantes es la contribución directa en desayunos, comidas o cenas en las que participa el candidato. Aquí en Guadalajara se organizaron varias actividades de este tipo, con buenos resultados para las finanzas foxistas. En noviembre de 1998 se organizó una cena en el gran salón del hotel Presidente Intercontinental, a razón de 500 pesos el boleto y a la cual asistieron unos 800 comensales. Ya como candidato, en mayo de 2000, Fox asistió a una comida en el Club de Industriales donde unos 150 funcionarios, candidatos y políticos panistas pagaron cada uno 10 mil pesos para comer con Fox. En un «bocado», Lino Korrodi engrosó las arcas foxistas con 1.5 millones de pesos.²⁹

27 Guillermo Cantú, *op. cit.*, pp. 202-203. Carlos Rojas se había sumado al equipo por invitación de José Luis González y su tarea original fue la de abrir puertas de empresarios y obtener recursos económicos. Su negocio profesional, buscador de talentos, suponía relaciones con ejecutivos de primer nivel y con dueños de empresas que utilizaban sus servicios». Carlos Rojas se encargó del manejo del dinero en la campaña y ya una vez en el gobierno, Fox lo invitó a hacerse cargo de la administración de Los Pinos. Es el personaje a quien se le responsabilizó de las compras suntuarias en la casa presidencial, caso conocido como toallagate. Pero la misma reportera de *Milenio* que destapó el caso, descubrió que Carlos Rojas sigue trabajando para Fox, ahora como asesor externo.

28 Guillermo Cantú, *op. cit.*, p. 134.

29 Notas aparecidas en el diario *Público* de esas fechas.

Pero las vías de aportación eran diversas: Según cuenta Guillermo Cantú en el libro citado, Lino Korrodi «aceptaba cualquier aportación, lo mismo en efectivo que en especie, o intercambios entre compañeros y muchas formas más de contribución o tanto ocultas, pues prevalecía el temor de que los verdugos del sistema la tomaran en contra de ciudadanos que habían decidido apoyar a la oposición».³⁰

De hecho, en el *Proyecto Millenium*, documento estratégico de la campaña foxista, el apartado relativo a las finanzas establecía en su punto número 4 que «las aportaciones directas que deseen hacerse anónimamente deberán ser canalizadas por medio de una sola persona, Marcelo de los Santos, un empresario y candidato del PAN al gobierno de San Luis Potosí.

Hay varios ejemplos de aportaciones directas que, contra lo que pudiera pensarse, no fueron simbólicas, sino significativas. Una muestra son las fincas y casas que cientos de simpatizantes foxistas prestaron en toda la República. Amigos de Fox llegó a tener presencia en todo el país, y no hubo una ciudad importante en la que no se estableciera una casa de esta asociación civil. En dos años se establecieron 262 casas de Amigos de Fox, la mayoría de las cuales fueron prestadas o rentadas por simpatizantes de la causa del guanajuatense.

Pero el mismo Fox necesitó, sin eufemismos, una casa donde vivir. Una vez que se dedicó por completo a la campaña presidencial Fox, residió en el hotel Fiesta Americana de la ciudad de México. El ahora Presidente utilizó varias habitaciones de un piso de ese hotel de cinco estrellas convenientemente instalado en la céntrica avenida Reforma de la capital del país. Fox vivió ahí más de un año completo, de septiembre de 1999 a diciembre de 2000, cuando se mudó a Los Pinos. El hotel es propiedad del Grupo Posadas que encabeza Gastón Azcárraga Andrade. Al parecer, el vínculo de este empresario con Vicente Fox se dio a través del ahora secretario de gobernación Santiago Creel, quien es socio de Gastón Azcárraga en el Grupo Posadas. Gastón Azcárraga fue invitado por Fox a la gira que realizó en agosto de 2000 a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, cuando aún era Presidente electo.³¹

En el D.F., Fox utilizó fincas como oficinas de Helados Holanda, propiedad de José Luis González (el primer coordinador de la campaña foxista), de Alejandro Arenas (Reforma 525), un empresario del bajo

30 *Op. cit.*, p. 135.

31 Flavia Irene Rodríguez. «Detrás de un gran presidente, hay un gran empresario». Revista *Milenio*, 14 de agosto 2000. Este artículo aporta una buena cantidad de información respecto a las relaciones de Fox con algunos grandes empresarios mexicanos.

guanajuatense³², de Roberto Hernández, accionista del grupo financiero Banamex y compañero de Fox en la Universidad Iberoamericana.

Otra aportación importante de los empresarios a Fox fue la infraestructura en transporte durante la campaña. Varios de los grandes empresarios del país facilitaron a Fox el uso de sus aviones y jets privados, con los que el entonces candidato cumplía su agotadora agenda de actividades electorales. Un ejemplo de esas jornadas puede ser el domingo previo a las elecciones, el 25 de junio, cuando Fox amaneció en la ciudad de México, voló en la mañana a Guadalajara, a mediodía a San Luis Potosí, por la noche a Ciudad Juárez, y ya en la madrugada regresó a la ciudad de México nuevamente. Es obvio que un itinerario así no se puede cubrir en vuelos comerciales. De ahí la necesidad de contar con jets privados para cumplir con esos compromisos.

Los empresarios que prestaron aviones a Fox fueron Carlos Slim Helú, de Telmex, considerado el hombre más rico de México y de Latinoamérica; Roberto Hernández de Banamex; Lorenzo Zambrano de Cemex; Alfonso Romo Garza, del grupo Savia y Lorenzo Servitje de Bimbo.³³ Ellos están entre los doce empresarios más importantes del país.

Además de aportaciones directas, de donaciones en especie y del préstamo de fincas y aviones, Fox se sirvió durante la campaña electoral de cuadros que servían a grandes corporativos mexicanos. Dos casos son significativos: Francisco Ortiz Ortiz y Pedro Cerisola y Weber.

El primero fue responsable de mercadotecnia durante la campaña foxista y ahora es el vocero de la Presidencia de la República, lugar que ocupa desde que Martha Sahagún formalizó su enlace con Fox el pasado 2 de julio de 2001. Francisco Ortiz estudió administración en el IPADE, la escuela de formación gerencial de la Universidad Panamericana (ligada al *Opus Dei*) y después se especializó en el manejo de importantes marcas del mundo publicitario mexicano como Choco Milk, sal de uvas Picot y pastillas Vick. De ahí ingresó a Televisa donde llegó a ser vicepresidente de mercadotecnia del consorcio televisivo.

Pedro Cerisola, por su parte, se quedó a cargo de la coordinación general de la campaña en septiembre de 1999, cinco meses después

32 *Op. cit.*, p. 192.

33 El listado fue revelado por uno de los coordinadores de la campaña de Vicente Fox en Jalisco, a cambio del anonimato. A su vez, Carlos Rojas, uno de los recaudadores de fondos para Fox admitió que fueron siete los empresarios que prestaron sus aviones a Fox. Al mismo tiempo reveló que el candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida Ochoa, viajaba únicamente en el avión particular de Vázquez Raña. «Los hombres y mujeres de Fox», revista *Milenio*, 20 de septiembre 1999.

de que el «Bigotón», José Luis González dejara el cargo por discrepancias con el propio Fox³⁴. Cerisola era, hasta antes de que Fox le ofreciera hacerse cargo de su campaña, uno de los principales directivos de Teléfonos de México (Telmex), donde ocupó las direcciones de planeación, operaciones y regional. El candidato presidencial dio con Cerisola a través de una empresa caza talentos, y tuvo que hablar con el accionista mayoritario de Telmex, Carlos Slim, para convencerlo de que lo dejara ir. Slim no sólo aceptó sino que además de la liquidación, dio 200 mil pesos más a Cerisola.³⁵

Más hombres de negocios se entusiasmaron en la campaña foxista, como Antonio Díaz de León, un vendedor de negocios de productos de belleza a través de la organización multiniveles, que incluso llegó a sugerir como modelo para Amigos de Fox. Contribuyó también de manera destacada Francisco de Paula León, un controvertido empresario con inclinaciones políticas y editoriales, quien contribuyó creando un Movimiento de Unidad Nacional que jugó un importante papel en las últimas semanas de la campaña, presionando a favor del voto opositor útil para Fox y en contra de Cuauhtémoc Cárdenas.³⁶

Los hasta aquí reseñados no son los únicos empresarios que colaboraron en la campaña foxista. Muchos lo hicieron en las propias regiones donde tienen sus negocios. Como ejemplo de esta colaboración puede mencionarse que algunos de los *mariscales*³⁷ eran empresarios. Carlos Mouriño, encargado en la región Sureste, Presidente del Grupo Energético del Sureste; Max Tejada, encargado en Guerrero, candidato panista a la gubernatura; Fernando González Corona, región Occidente, precandidato del PAN a la gubernatura; Marcelo de los Santos, ex candidato panista a la gubernatura de San Luis Potosí (a su vez responsable de las recaudaciones anónimas en la campaña).³⁸

Para terminar este apartado del ensayo conviene precisar dos cuestiones; una, que la campaña presidencial de 2000 no fue la primera en la que los empresarios colaboraban con el PAN. Históricamente, algunos hombres de negocios han simpatizado y militado abiertamente en el PAN. En estados con alta votación panista, como Sonora, Sinaloa, Nuevo León, Jalisco y Distrito Federal, la simpatía empresarial hacia el PAN y sus candidatos no es nueva. Lo nuevo en el 2000 es que el apoyo empresarial se extendió por todo el país.

34 «Se quiebran los amigos de Fox», revista *Milenio*, 26 de abril 1999.

35 Los detalles de esta salida son contados por Guillermo Cantú en su libro, p. 198.

36 Guillermo Cantú, *op. cit.*, pp. 194 y 300.

37 Era el nombre que recibieron los coordinadores regionales o estatales de la campaña foxista.

38 «Los hombres y mujeres de Fox», revista *Milenio*, 20 de septiembre 1999.

La segunda aclaración es que en las elecciones de 2000, los grandes empresarios apoyaron al abanderado panista. No siempre participaron los grandes empresarios con el PAN. En 1988 y 1991 la mayoría de ellos se alineó convenientemente con el PRI y sus candidatos; incluso en el 2000 hay evidencias de que los grandes empresarios y corporativos mexicanos apostaron tanto por Fox como por Labastida. El volumen de sus negocios e intereses es tan grande que no se permite la improvisación política. Se apostó a ambos para garantizar canales de comunicación con el poder político.

Gabinete Foxista y proyecto de Gobierno

¿Qué consecuencias, compromisos y relaciones establecieron los empresarios que participaron en la campaña con el nuevo gobierno encabezado por Fox?

El primer compromiso fue de relaciones públicas. Entre sus primeras actividades después del 2 de julio, una vez que ganó la elección, Vicente Fox se dio a la tarea de reunirse con diversos sectores, y entre los primeros en la lista estuvieron los empresarios. El 16 de julio tuvo una cena con los poderosos empresarios de Monterrey; el anfitrión fue Eugenio Garza Lagüera, accionista principal en Bancomer (hasta antes de la fusión con BBV), y de Femsa, la empresa de bebidas más grande de América Latina, cuyas divisiones son la producción de Coca-Cola y de las marcas de la cervecería Cuauhtémoc (Tecate, Sol, Indio, etcétera). El directorio de Femsa está integrado por una constelación de poderosos, entre los que se encuentran, además de Eugenio Garza, Lorenzo Zambrano de Cemex; Alberto Bañeres de Industrias Peñoles y Palacio de Hierro; Daniel Servitje de Bimbo.³⁹ Garza Lagüera es el sexto empresario más rico del país y es considerado uno de los hombres más influyentes en Monterrey. Al día siguiente, Fox se reunió con el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

Según Fox, llegó a la presidencia de la república sin ningún compromiso con grupos de poder. Sin embargo, desde los primeros pasos en la integración de su equipo de transición fueron mostrándose las excelentes relaciones de algunos empresarios con el entonces Presidente electo. Al asumir el gobierno, las vinculaciones entre

39 Los datos sobre la cena están contenidos en el libro de Guillermo Cantú, *op. cit.*, p. 287. Sobre la riqueza de Eugenio Garza, ver: «Los 100 empresarios más importantes de México», revista *Expansión* 30 de mayo 2001. Además páginas de Internet de Bancomer y Femsa.

financiadores de campaña y posiciones en el gabinete fueron más claras o evidentes.

De hecho, algunos empresarios se integraron directamente al equipo de transición de Vicente Fox, entre ellos Alfonso Romo Garza, Federico Sada González y Valentín Díaz Morodo, quienes formaron parte del Consejo Asesor de Asuntos Internacionales.⁴⁰ El primero está en el onceavo lugar entre los 100 empresarios más importantes del país; es accionista del grupo Savia, de Comercial América y de Ponderosa. Se sabe que es uno de los empresarios que más aportaciones realizó a la campaña foxista y fue uno de los hombres de negocios que prestó su avión particular al actual Presidente.

Federico Sada es accionista del grupo Vitro, empresa fabricante de envases de vidrio para distintas compañías del país, entre ellas Coca-Cola. Por esta actividad conoció a Vicente Fox, Díaz Morodo, en tanto, es uno de los principales accionistas del Grupo Modelo. Estos dos últimos hombres de negocios acompañaron a Fox a las giras que como Presidente electo realizó a Sudamérica, Estados Unidos, Canadá y Europa.⁴¹

Diversos artículos periodísticos y fuentes que trabajaron en la campaña foxista afirman que el empresario más cercano al actual Presidente de México es Roberto Hernández Ramírez, accionista mayoritario del grupo financiero Banamex Accival (hasta antes de la fusión con Citibank). Roberto Hernández y Fox fueron compañeros en la carrera de administración de empresas en la Universidad Iberoamericana. La relación se reafirmó durante la campaña electoral. «Roberto Hernández participó con apoyo económico y recursos materiales en la campaña del guanajuatense, se le vio a su lado en diversos actos proselitistas, a su triunfo le ofreció su isla Punta de Pájaros para que descansara, atendiera diferencias familiares y, según se rumora, se entrevistara en un ambiente informal con el presidente Ernesto Zedillo, quien también es amigo del banquero».⁴²

Pero la influencia y compromisos empresariales se perciben más en el gabinete que, según declaró Fox, iba a surgir entre los mejores hombres y mujeres de México a través de un proceso exhaustivo de selección realizado por los cazadores de talentos. Lo que surgió, sin embargo, fue un gabinete plagado de cuadros provenientes del mundo empresarial. Veamos algunos ejemplos.

40 Flavia Irene Rodríguez. «Detrás de un gran presidente, hay un gran empresario», revista *Milenio*, 14 de agosto 2000.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

El secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, quien ya había sido subsecretario en esa dependencia en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, trabajó como director general de la empresa de telefonía Avantel, uno de cuyos principales accionistas es precisamente el amigo de Fox, Roberto Hernández.⁴³

El secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, como ya se relató más arriba, fue director general en la empresa Telmex, de Carlos Slim. Ernesto Martens Rebolledo, titular de Energía, trabajó durante 18 años en Unión Carbide, de la cual llegó a ser director general y 17 años en el Grupo Vitro, de los Sada de Monterrey.

Raúl Muñoz Leos, director general de Petróleos Mexicanos (Pemex), trabajó en Du Pont internacional y director general de Du Pont de México; fue también vicepresidente nacional de Coparmex. Luis Ernesto Derbez Bautista, secretario de Economía, fue asesor de los grupos Vitro, Femsa y Alfa de los empresarios regiomontanos.

Leticia Navarro, secretario de Turismo, «fue la mujer de más alto nivel en la organización Gillete a nivel mundial»; fue presidenta mundial de la empresa de productos de belleza Jafra; trabajó en Pepsico y en el Grupo Panificadora Azteca, del grupo Gruma de Roberto González Barrera, otro empresario regiomontano (muy vinculado a la familia Salinas de Gortari).

John MaCarthy, director del Fondo Nacional de Fomento Turístico (Fonatur), fue director general de la división de turismo del Grupo Financiero Bancomer, de Eugenio Garza Lagüera. Javier Usabiaga Arroyo, secretario de Agricultura, es considerado el rey del ajo del país. Colaboró como secretario del mismo ramo en el sexenio de Fox en Guanajuato.

Mario Laborín Gómez, designado por Fox como director de Nacional Financiera, fue empleado de Eugenio Garza Lagüera. Trabajó como Presidente de la casa de bolsa Bancomer y como director corporativo del Grupo Financiero Bancomer. El vocero de la Presidencia, Francisco Ortiz, como ya se mencionó, fue vicepresidente de mercadotecnia de Televisa.

Como se puede apreciar, hay una cantidad importante de miembros del gabinete que trabajaron, formaron parte o mantienen alguna relación con varios de los principales empresarios del país, especialmente de Monterrey.⁴⁴

43 Este y los siguientes curriculum de los funcionarios del gabinete fueron extraídos de la página de Internet de la presidencia de la república: www.presidencia.gob.mx

44 No fue casual, por ello, que varias notas periodísticas destacaran esta característica. Por ejemplo, David Carrizales, «Predominante representación de neoleonese en el gabinetazo», *La Jornada*, 29 de noviembre 2000.

Jesús Brito Nieto escribió al respecto: «No deja de causar impacto o curiosidad para diversos sectores de la población, el que llegan al Poder Ejecutivo algunos de los exdirectores u hombres de confianza de empresas como Coca-Cola, Pepsico, Guillete, Sabritas, Telmex, Bancomer, Banamex, Coparmex y la mayoría de ellos cuyas licenciaturas las realizaron en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, institución educativa creada y financiada por el Grupo Monterrey (Garza Sada), de cuyas empresas u organizaciones provienen, también, algunos de los más importantes secretarios de Estado o comisionados».⁴⁵

¿Qué sugieren estos nombramientos? No puede caerse en el extremo de suponer que se trata de un gobierno de pleno predominio empresarial y cuyo objetivo es el de satisfacer los intereses de esta clase. Pero de otro lado, tampoco puede minimizarse y subestimarse esta influencia.

La relación de hechos, datos y personajes expuestos en el ensayo dan cuenta de un viejo proyecto empresarial de mayor participación política e injerencia en la toma de decisiones en el país; de cómo Fox mismo fue producto de este ambiente de mayor participación empresarial; de cómo su proyecto presidencial contó con el respaldo de los principales capitalistas del país; y de cómo varios hombres de confianza de estos empresarios o grupos económicos son ahora parte del gabinete de Fox.

La pregunta clave es si los ahora integrantes del gabinete podrán mantenerse imparciales y hacer prevalecer el interés público en decisiones en las que se vean involucrados sus antiguos patrones. ¿Podría Gil Díaz oponerse a una petición de Roberto Hernández? ¿Carlos Slim y su empresa Telmex no se verán beneficiados por decisiones de su anterior colaborador Pedro Cerisola? ¿Los diversos ex funcionarios del grupo Monterrey, como el director de Nafinsa o el secretario de Energía, serán capaces de negar favores a sus ex empleadores?

La política contemporánea tiene uno de sus principales riesgos en las relaciones que se establecen entre políticos con aspiraciones de poder y los grupos económicos capaces de aportar los recursos necesarios para sufragar dicha aspiración. Los años recientes están plagados de ejemplos de casos de corrupción, cuyos protagonistas principales son candidatos-políticos y hombres de negocios. Estos caos de corrupción no son privativos del mundo en desarrollo (como Collor de Mello en Brasil, Carlos Menem en Argentina o la podrida clase política paraguaya). Los casos de financiación ilegal o cambio de favores de un

45 Jesús Brito Nieto, «Llegó la hora», en el sitio Internet de todito.com

gobierno y la empresa que aportó recursos a la campaña han tocado a Bill Clinton en Estados Unidos, a Helmut Koll en Alemania, a Jacques Chirac en Francia, a Felipe González en España y más.

Manuel Castells centra el debate alrededor de estos hechos: «Los sistemas institucionales actuales de financiación política no están a la altura de la tarea. Los actores políticos padecen una infrafinanciación crónica y la brecha entre los gastos necesarios y los ingresos legales ha aumentado de forma exponencial, y continúa haciéndolo. Así pues, tras agotar todas las fuentes legales, las aportaciones personales y los tratos comerciales, los partidos y los políticos suelen recurrir a la única fuente real de dinero: contribuciones bajo cuerda del mundo empresarial y los grupos de interés, a cambio, obviamente de decisiones de gobierno a favor de sus intereses. *Esta es la matriz de la corrupción política sistémica, a partir de la cual se desarrolla una red en la sombra de negocios e intermediarios*». ⁴⁶

Un especialista en estos temas considera que el predominio empresarial en la financiación de la política generaría que «los grandes grupos económicos, a través de financiación que no tiene transparencia, termina, por el tráfico de influencias, comprando y generando la agenda pública». ⁴⁷

El predominio empresarial en el gabinete y en la toma de decisiones del actual gobierno federal puede ser discutible. Pero si las cosas se miran en retrospectiva, tomando en cuenta al menos los últimos 25 años, no hay duda de que un sector de los empresarios cumplió su proyecto. Como sostienen Luna y Tirado:

«La activación de su organismo cúpula parece responder a cuatro objetivos principales: promover determinadas políticas públicas; desacreditar y revertir las políticas gubernamentales de carácter estatista y los grupos y fuerzas identificados con ellas; obtener posiciones y vigilar los principios de acuerdo establecidos con el gobierno, y de manera más general asegurar su participación en la toma de decisiones».

No es una profecía autocumplida proclamada hace un cuarto de siglo, se trata de algo más terrenal: un cambio en la correlación de las fuerzas políticas del país que produjo un reacomodo en el bloque de poder en el que los empresarios juegan un papel central. Al fin y al cabo Fox mismo no es sino un empresario.

46 Castells, *op. cit.*, p. 371. La frase en itálica es del propio autor.

47 La opinión es de Daniel Zovatto, delegado internacional de IDEA, una asociación de Estados interesados en mejorar la calidad de la democracia. «La campaña electoral es cara y no transparente», entrevista que concedió al diario argentino *La Nación*, en el sitio Internet: www.lanaciononline.com.ar, agosto 1999.

LA AGENDA GEOPOLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE, 2001

*Mario Edgar López Ramírez**

El 11 de septiembre de 2001, el territorio de Estados Unidos fue blanco de dos atentados terroristas en contra de instalaciones estratégicas para las finanzas y la política mundial. Esta fecha es ya un parteaguas para la política exterior del mundo y esclarece mucho de la conformación global del poder, su complejidad y su vulnerabilidad. El objetivo del presente artículo es presentar una serie de reflexiones sobre los cambios en la agenda geopolítica estadounidense a partir de esa fecha y enumerar posibles consecuencias que esto tendrá para los países ubicados en la periferia del sistema internacional.

Geopolítica y diplomacia: un breve acercamiento teórico

La política internacional, a principios del siglo XXI, continúa siendo determinada por un conjunto de criterios geopolíticos. Lo anterior, muy a pesar de las nuevas posturas teóricas que destacan la preeminencia de los espacios virtuales –es decir, el papel de las redes informáticas como fuentes de poder–, y menosprecian el peso de los espacios reales, cuyas manifestaciones geopolíticas siguen centradas en el territorio, la energía y la población. Como se demuestra con los acontecimientos del 11 de septiembre, aún no existe el poder sin base territorial y la geopolítica aún no ha sido desplazada por el ciberespacio.

Los factores geopolíticos adquieren diversos pesos estratégicos en el escenario mundial, todos ellos determinados por la forma en que se relacionan con las poderosas élites financieras, ideológicas, militares y tecnológicas, que residen en el núcleo global del poder. Los territorios del centro, dentro de los cuales se desarrolla la gestión de esta especie de «clase política global», hacen las veces de un verdadero conjunto decisorio que, pese a su complejidad –y gracias a ella–, influye con suficiente poder de persuasión y disuasión sobre las sociedades del planeta, tanto las que habitan en el propio territorio central, como las consideradas sociedades satélites o periféricas. La organización en

* Coordinador del metaprograma de apoyo universitario a la micro y pequeña empresa, del ITESO.

centro y periferias forma un sistema de extracción de la riqueza en beneficio del centro, el cual concentra la mejor infraestructura económica, recibe el mayor abastecimiento energético y genera la tecnología del más alto nivel. Toda anomalía contrasistémica implica un salto contestatario de la periferia al centro.

Esta característica de concentración del poder económico y político mundial en un sólo núcleo, es fundamentalmente una construcción histórica e ideológica del mundo moderno occidental, materializado en el capitalismo: comienza con la expansión europea de ultramar, en los albores de los siglos XV y XVI (Ferrer, 1996); se fortalece con el establecimiento del mercantilismo de Estado, se consolida gracias a la organización de las sociedades industriales de Occidente y llega a su extremo con la aparición de las llamadas superpotencias nucleares durante la guerra fría. Hasta la actualidad, esta es la organización crucial que permea toda estructuración de la política exterior, como expresa Jacques Attali (1990): «lo esencial de las relaciones internacionales puede explicarse por las estrategias empleadas por las naciones para permanecer en el corazón —es decir, en el centro del sistema—, o para acceder a él, o también para salir de la periferia, o, finalmente, para entrar en él cuando dichas naciones están asimismo excluidas del orden mercantil».

Como consecuencias de lo anterior, la agenda internacional está ampliamente influida por las prioridades que le imprimen las élites mundiales residentes en el centro y se priorizan las acciones que reflejen sus intereses. Esto no significa que no existan espacios para la negociación centro-periferia, pero sí que dichas zonas de acuerdo y negociación se amplían o limitan según la ponderación que le otorgan los actores centrales y esto se traduce en función del tiempo en el que se puede negociar un tema. La negociación es el privilegio histórico de la diplomacia. Su práctica en el marco de la modernidad representa la forma racional de convivencia entre los distintos actores de la escala global. Dentro de la teoría moderna de la diplomacia el supuesto básico es la posibilidad de exponer y valorar los intereses de las contrapartes, movilizar las posiciones hacia equilibramientos que permitan la sobrevivencia de los actores y que les acerquen a zonas de posible acuerdo, lo cual se supone más provechoso que la destrucción completa del adversario.

El tiempo que requiere la negociación diplomática es el tiempo de lo político, es decir, el tiempo de la discusión, del acuerdo y el consenso de lo que interesa a muchos y no sólo a uno. En el ámbito internacional, la lógica que subyace a la diplomacia es la resolución de conflictos

por medios pacíficos. La diplomacia entre centro-periferia llega a ser inoperante cuando no hay tiempo de escucha, en otras palabras, cuando la agenda internacional propuesta por los intereses del centro, adquiere un valor incuestionable, irrevocable e inmediateista. La prioridad unilateral de uno o varios temas está fuera del tiempo de lo político –que es el tiempo del acuerdo– y se inscribe en el tiempo de lo ético, del instante, en el que sólo basta que una de las partes esté convencida para que se ejecute una acción, en un escenario maniqueo en el que alguien, el que tiene dicha prioridad, es el bueno y otros son los malos.

La agenda geopolítica del centro después del 11 de septiembre

Sin lugar a dudas, los ataques terroristas ejecutados contra Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, imprimirán variaciones importantes en las prioridades de política internacional de este país, el cual continúa siendo el centro del sistema mundial, por lo menos en lo que se refiere al poder financiero y militar del planeta. Esto significa que el tipo de negociación y el tiempo que se dedique a los temas que propongan las diplomacias periféricas serán ponderados y relativizados en función de los intereses de los actores centrales y que las prioridades de dichos actores tenderán cada vez más a privilegiarse como temas incuestionables, cuya ejecución estará normada por criterios de la reflexión unilateral, tendiendo cada vez más a recurrir al instante –al nerviosismo, a la venganza, al mantenimiento del poder por la fuerza– como el tiempo en que se concretan acciones.

Las lecciones del 11 de septiembre, que nos hablan de los cambios de prioridad en la agenda del centro y de la permanencia de los criterios geopolíticos en la política internacional, son por lo menos cuatro:

1. *La vigencia del territorio como factor crucial del poder.* Si bien la llamada era del conocimiento ha generado la expectativa de que el capital es cada vez más una manifestación intangible de las comunidades virtuales, cuyos referentes son el dinero electrónico, el poder de la información y la generación de mentes de obra –en contraparte a la tradicional mano de obra–, los ataques dirigidos contra las torres gemelas del *World Trade Center* y el Pentágono, demuestran que existe una estrecha relación entre el espacio virtual y los espacios reales: el mercado tradicional no es desplazado por el mercado cibernético, sino complementado. La crisis del mundo electrónico es también la crisis de la base territorial de la economía, con su logística y sus cadenas de producción operadas por hombres de carne y hueso. Se demuestra que

tocando la base territorial de producción –de bienes, o de ideas, o de decisiones–, se toca también la base virtual de poder que habita en las redes electrónicas.

Lo anterior manifiesta lo lejos que se encuentra la armoniosa Aldea Global propuesta por McLuhan: aquella «comunidad mundial, concretada en las realizaciones y las posibilidades de comunicación, información y fabulación abiertas por la electrónica» (Ianni, 1996); asimismo, clarifica que aún no se llega al escenario ideal que desean vivir las elites mundiales, en su aspiración por ejercer un poder sin territorio, desde el ciberespacio donde «los cuerpos no tienen influencia... aunque aquel tiene una influencia decisiva e irrevocable sobre los cuerpos» (Bauman, 1999). En palabras de Zygmunt Bauman, esta sería «la combinación, tan misteriosa como sobrecogedora, de lo etéreo con lo omnipotente, la ausencia de cuerpo físico y el poder de formar la realidad».

Efectivamente, una de las grandes estrategias que Estados Unidos se ha planteado para garantizar el nuevo siglo de imperialismo estadounidense, es el control del ciberespacio. David Rothkopf, director general de la oficina de consultoría de Henry Kissinger, describía en 1999 este propósito de la siguiente forma «para Estados Unidos, el objetivo central de una política exterior en el área de la información debe ser el de ganar la batalla de los flujos de información mundial, dominando las ondas hertzianas, así como Gran Bretaña reinaba antaño en los mares» (Schiller, 1998). Con el escenario del 11 de septiembre, queda más claro que esta gran estrategia no sólo se trata de la producción de software de punta, o de la difusión cultural de una identidad pro-estadounidense para todo el globo, sino también de la protección de la infraestructura desde la cual se controlan las ondas hertzianas. No basta determinar las reglas del comercio electrónico, hay que garantizar la base territorial desde la cual se toman decisiones.

2. La transformación del concepto de seguridad. En el caso del ataque al territorio estadounidense, resulta difuso el concepto de seguridad nacional, en el que se trata de discernir entre aquellos factores que son estratégicos y que por lo tanto es preciso vigilar (como las fronteras, las fuentes energéticas, las rutas aéreas, terrestres y marítimas, infraestructura prioritaria, etc.) y aquellos que más bien se encuadran en la idea de seguridad pública, cuya función es el castigo a la infracción de los derechos ciudadanos al interior de un Estado. Tal parece que todo se vuelve estratégico en el evento del 11 de septiembre, desde el individuo hasta la infraestructura convencional de la aviación comercial: la

lógica que divide a la seguridad estratégica, de la seguridad pública se trastoca. Ahora bien, no es nuevo que el fin de la guerra fría, la aparición del ciberespacio y la estrecha imbricación económica global, están transformando el concepto de seguridad, el cual ya se salió de su fase tradicional, basada en el sistema de Estados nacionales modernos, y entró a una fase intraplanetaria en el que se confunde la seguridad nacional, con una especie de seguridad pública global. El primer paso en la transformación de este concepto lo dio la OTAN. El 23 de abril de 1999 se celebró el quincuagésimo aniversario de la Alianza Atlántica, con el cual se cerró el ciclo de redefiniciones en torno de la misión militar de ese organismo, iniciado en la Cumbre de Roma de 1991. Con la única oposición de Turquía, los restantes 18 miembros de la OTAN aprobaron que entre las nuevas labores de organización se encuentran «las intervenciones de paz, la lucha contra el terrorismo, el uso de armas de destrucción masiva y el fortalecimiento de Europa dentro de la organización» (*El Occidental*, 25/04/99). En otras palabras, dinámicas celulares o internas de los países ya son parte de lo que la OTAN estima como amenaza a su seguridad.

Por su parte, en los últimos años Estados Unidos ha asumido con toda claridad el papel de policía mundial, al autoinstituirse como los encargados de realizar las intervenciones humanitarias en diversas partes del planeta. Lo anterior corresponde a una forma de pensar el mundo como una sola entidad política, que de facto es comandada desde Norteamérica. En ese sentido, la declaración del presidente George W. Bush, en cuanto que los atentados terroristas en Washington y Nueva York son de hecho la primera guerra del siglo XXI, deben interpretarse como la inauguración oficial de la primera guerra civil de la globalización. Richard Haass ha matizado el papel policiaco de Estados Unidos, interpretándolo desde el modelo del sheriff: «en su escenario, el sheriff, contrariamente al policía, no se encuentra ocupado la mayor parte del tiempo. Trabaja solamente cuando es necesario organizar una redada contra las potencias recalcitrantes -Estados parias, en su jerga-, es decir zonas o grupos que no aceptan el orden impuesto por Washington. El sheriff entonces reúne a un destacamento de «Estados voluntarios» para ayudarle a establecer el orden» (Schiller, 1998).

3. *El nuevo papel de los pueblos y los individuos.* Hacia el fin de la guerra fría, era relativamente sencillo aceptar que los pueblos periféricos del mundo tenían nulas posibilidades de revelarse o contestarle al centro estadounidense. A pesar de que países como Pakistán o la India, poseyeran armas nucleares, el escenario de su utilización equival-

dría a evaluar el anquilamiento de algunas regiones o del planeta entero. La debilidad de la periferia era aceptada también con suficiente naturalidad por el centro mismo, en el cual se evaluaba que incluso ni la coalición de los países periféricos podría poner en riesgo la estabilidad del sistema (Taylor, 1994). Estas eran necesariamente visiones tradicionales de considerar la guerra, dentro de sistemas interestatales. No obstante, los ataques terroristas han esclarecido algunas cegueras sobre el papel de los pueblos, no como conglomerados militares dispuestos a ir al campo de batalla, sino como generadores de sentido y de valores sobre el individuo. La idea de peligrosidad doméstica del individuo se extiende hacia la peligrosidad de los pueblos y sus formas de entender el mundo.

Es evidente que Estados Unidos no es fácilmente vulnerable en el sentido convencional de la guerra –sus recientes esfuerzos para generar un escudo antimisiles dan perspectiva en este sentido–, pero la acción individual suicida ha aparecido como un nuevo factor de inestabilidad que germina en el interior del poder central. Se trata de un factor complejo que revela que el poderío estadounidense es capaz de disuadir Estados pero no personas, y es que, como lo describe Jean-Baptiste Duroselle (1992) «el poderío va mucho más allá de lo militar, de lo jurídico, de lo ejecutivo, de la administración. Por jerarquías complicadas, que se redibujan, y que hacen que el poder supremo se difunda y se diluya en una multitud de subpoderes, lo económico, la cultura, los valores, participan en gran medida de la voluntad que muchos hombres tienen para dominar a otros hombres. Y por un movimiento simultáneo en sentido inverso, es de la masa, de las comunidades y finalmente de grupos pequeños de donde surge el poder». Vigilar todos los factores de tal nivel de complejidad resulta difícil.

Según propone Michel Foucault (1978), el mundo moderno organizó una serie de instancias que le permitían hacer una vigilancia continua de los individuos a fin de estimar su grado de peligrosidad. Este sistema llamado panóptico –debido al privilegio que daba al poder político, de realizar una observación silenciosa sobre la conducta de las personas–, contaba con instancias como la escuela, las empresas, los hospitales, las cárceles y los sistemas administrativos, que son lugares en donde se adoctrina y se persuade a la población, y donde además se extrae información sobre la particularidad de las personas. Esto aparte de las instancias especializadas como la policía y los servicios de inteligencia. Tal parece que este tipo de esquema panóptico fue inoperante en los eventos del 11 de septiembre, en donde las redes humanas de complicidad-solidaridad, aunadas a la discreción y el disimulo de los

individuos, por un lado, y el descuido de los encargados de la vigilancia social, por el otro, se combinaron y permitieron una reacción contrasistémica. La ética personal –inscrita en el marco de la identidad cultural–, fue capaz de insertarse en los esquemas de vigilancia panóptica y salirse de su fase de control durante un tiempo suficiente para golpear al sistema.

4. *El tipo de relaciones que se establecen entre las grandes compañías y el gobierno estadounidense.* Según Immanuel Wallerstein (1996), la crisis petrolera de los años setenta marcó el despegue definitivo de las grandes compañías a escala mundial, gracias a la gigantesca acumulación de recursos económicos que se dio en esos años. Esto significó que por primera vez, las firmas privadas reunían suficiente poder económico para no depender de su alianza tradicional con las grandes potencias occidentales. A partir de ahí, el sistema de beneficios mutuos entre la sociedad central, las elites políticas y la elites económicas, entró a una fase de debilitamiento. En el caso particular de Estados Unidos este es un punto crucial, ya que de las primeras 500 empresas trasnacionales del mundo, 162 de ellas (32.4% del total) son de origen estadounidense; Estados Unidos posee 25 empresas trasnacionales en la lista de las 50 más grandes y cuatro empresas de refinación de petróleo entre las diez mayores (*El Financiero*, 02/08/97:30); tres empresas estadounidenses (General Electric, Microsoft Corp y la fusión Exxon/Mobil) son las más grandes capitalizadoras de mercado en el mundo (*El Occidental*, 07/11/98), además, los gigantes en las comunicaciones mundiales (AT&T y MCI) también son estadounidenses.

El fracaso del «rally patriótico», basado en «el sentimiento nacionalista de los inversionistas estadounidenses» (*El Financiero*, 17/09/01) al que convocó el gobierno de ese país luego de los atentados del 11 de septiembre, con el fin de evitar el desplome de la bolsa de valores de Nueva York, pone en entredicho la vigencia de las alianzas entre el gobierno y el sector privado en Estados Unidos. Aunque este no es un dato definitivo, podría ser sintomático de una nueva etapa en que la sociedad del centro comenzará a pagar el costo de una economía en recesión, el cual no quieren asumir las grandes corporaciones. Quizá sea la primera vez en que la sociedad estadounidense se vea claramente defraudada por un sector, que no obstante su nacionalidad, se considera indentificado con su puro interés individual, debido a su status de habitante del espacio virtual.

Perspectivas de la política estadounidense con relación a la periferia: a modo de conclusión

Como se mencionaba en la parte introductoria de este artículo, la agenda del centro disuade y determina las prioridades y el tiempo de negociación que se le da a las agendas de política exterior de los países periféricos. El momento actual no es la excepción. A partir del análisis desarrollado anteriormente, pueden preverse ciertas líneas de acción sobre las cuales se establecerán las relaciones prioritarias entre centro y periferia.

Es previsible que Estados Unidos buscará legitimar el concepto ampliado de seguridad nacional, que ya ha comenzado a establecerse en el marco de la OTAN. Lo cual implica que, al grado de injerencia estadounidense por motivos humanitarios y democráticos –que por demás son una fachada de otros intereses de poder–, se le sumará una injerencia abiertamente política por motivos de seguridad nacional. La serie de manifestaciones de repudio a los actos terroristas y de apoyo al castigo de los culpables, que manifestaron la mayoría de los países del mundo en los días inmediatos a dichos atentados, son un primer paso de esa legitimidad. Esto puede revivir aspectos de la época del llamado «keynesianismo militar» del presidente Ronald Reagan, durante la cual se siguió una estrategia de presión sobre las naciones aliadas, para que aceptaran, sin cuestionamientos, las políticas de intervención estadounidense, a la vez que apoyaban el fortalecimiento de la economía de ese país, en nombre de la estabilidad del sistema.

También es muy probable que se establezcan controles civiles mucho más estrictos y que la jurisdicción de las instituciones de justicia y legislación Estadounidense, busquen ampliarse hacia la periferia. Noam Chomsky (*La Jornada*, 15/09/01) comenta que son los sectores ultraconservadores de Estados Unidos los que más salen beneficiados con la situación después de los atentados, ya que para ellos esta es «una oportunidad maravillosa para imponer más reglamentación, más disciplina, promover los programas que desean aquí, la militarización del espacio y otras cosas parecidas. Y como señaló Paul Krugman esta mañana, tal vez una reducción del impuesto a las empresas». El movimiento de ampliación de la jurisdicción del centro a la periferia también ha comenzado a manifestarse con los llamados a que el gobierno estadounidense derogue una ley establecida hace 25 años, según la cual se prohíbe que las fuerzas especiales de Estados Unidos asesinen a dirigentes extranjeros. Dicha derogación podría hacerla el presidente Bush sin consultar ni siquiera al Congreso (*El Informador*, 17/09/01).

El monitoreo de los discursos antioccidentales y antiestadounidenses será más estricto, en la medida en que la identidad cultural ha demostrado ser un enemigo del centro cuando esta cuestiona los valores fundamentales del esquema de mercado. Las comunidades migrantes de todo tipo, radicadas en Estados Unidos, tendrán que refrenar su compromiso con la forma de vida estadounidense y occidental, aceptar sus símbolos, su estética y su ética, so pena de ser llevados a juicio, sufrir actos xenofóbicos cubiertos como delincuencia común o experimentar la represión abierta del Estado sheriff y su destacamento de Estados voluntarios. Sin duda alguna la comunidad de origen árabe y de profesión islámica será objeto de extrema vigilancia.

En la medida en que la alianza estratégica entre el gobierno de Estados Unidos y las grandes corporaciones vaya en declive, los acuerdos regionales de comercio adquirirán mayor relevancia y pasarán del nivel de pura competitividad económica, en el que se encuentran actualmente, a niveles de concertación e imbricación política, pero en un escenario de integración hegemónica. Seguramente el tema del abasto energético -petróleo, gas natural, energía eléctrica- tendrá un nivel prioritario y se promoverán las coinversiones centro-periferia en estas y otras áreas como la producción de bienes de capital, alimentos y servicios técnicos. Lo anterior no sin antes experimentar los acomodos de una posible recesión mundial con sus repercusiones en la generación de pobreza y exclusión, el cual a su vez podría provocar el aumento de los flujos migrantes del sur del planeta hacia el norte del mismo.

Bibliografía

- ATTALI, Jacques, *Milenio*, Planeta Mexicana-Colección Seix Barral, México, 1991.
- BAUMAN, Zygmunt, *La Globalización, Consecuencias Humanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- CANSINO, César, *La transición mexicana 1997-2000*, CEPCOM, México, 2000.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo Imperio perecerá*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- FERRER, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1996.
- FOUCAULT, Michel, *La Verdad y las Formas Jurídicas*, Gedisa, España, 1998.
- IANNI, Octavio, *Teorías de la Globalización*, Colección el Mundo del Siglo XXI, UNAM-SIGLO XXI, México, 1996.
- SCHILLER, Herbert, *Un nuevo siglo de impertalismo*, en *Le Monde Diplomatique*, edición mexicana, año 2, núm. 15, agosto 16-septiembre 15 de 1998.
- TAYLOR, Peter, *Geografía política. Economía-mundo, Estado-Nación y localidad*, Trama, España, 1994.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *Después del Liberalismo*, Colección el Mundo del SIGLO XXI, UNAM-SIGLO XXI, México, 1996.

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA ALTERNANCIA

Joaquín Osorio Golcochea*

Introducción

Si bien es cierto que la distancia entre las expectativas sociales respecto del gobierno de alternancia y los mínimos logros que ahora se perciben, obliga a los diversos sectores sociales, organizaciones y al ciudadano común a realizar un ejercicio práctico y realista de ajuste de sus propias expectativas. Desde una óptica política, pero también de la exigencia social e histórica, el actual gobierno no puede postergar indefinidamente el cumplimiento de sus obligaciones, por más que sean una herencia, de satisfacer las necesidades básicas de una población pauperizada y estructuralmente excluida de las oportunidades y los beneficios del desarrollo alcanzado en el país.

La Política Social es concebida como «el instrumento creado para mejorar los niveles de vida de la población»¹, que se orienta a la «creación de capacidades básicas en la población, capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper con el círculo vicioso de la pobreza... la creación de condiciones para que todos los mexicanos lleguen a tener, fundamentalmente, las mismas oportunidades de acceder a la vida productiva y a la participación política»²; sin embargo, diversas tendencias y particularmente las políticas específicas apuntan más bien a la compensación de las condiciones de vida desiguales que el desarrollo ha generado.

El actual gobierno de la República tiene una definición propia de lo que es y significa la política social: en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se advierte que su «fin último es mejorar la calidad de vida de los mexicanos», y que el «objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este gobierno es la emancipación individual y colectiva de los mexicanos»³.

* Académico del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del ITESO.

1 Guillermo Trejo y Claudio Jones: *Contra la Pobreza* 154:93

2 *Ibid.* Presentación de Luis Rubio, pág. 10.

3 *Plan Nacional de Desarrollo*, pág. 48.

A partir de este postulado o principio general, se establece un objetivo estratégico en política social, centrado en la educación y se advierte como reto fundamental la atención a la salud, que en el desarrollo del análisis veremos cómo se hace extensivo a la seguridad social.

Educación y seguridad social áreas estratégicas de la política social

El actual gobierno se propone que sea la educación el centro estratégico del desarrollo nacional y particularmente del esfuerzo nacional contra la pobreza y la inequidad. (PND, p.48) Sin embargo, no se explica cómo es que se pretende transformar y hacer cualitativamente distinto el sistema educativo; más aún, pareciera que no se consideran con suficiente profundidad otros factores que estructuralmente limitan las oportunidades de trabajo o ingreso para aquellos que logran mejores niveles de escolaridad y viven en condiciones precarias. (El caso específico puede ser el de los jóvenes que buscan incorporarse al mercado de trabajo y no encuentran oportunidades)

Otro de los elementos que se destaca es la necesidad de «involucrar a la gente en la conformación de la política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se derivan». (PND, p.48) Sin duda cabe preguntarse: ¿Hasta qué punto se pretende una participación real y consistente de la sociedad y sus organizaciones en el diseño de la política social?, ¿En la adecuación de planes y programas para entidades, regiones y comunidades específicas?

El filo entre fomentar el interés, la corresponsabilidad y la creatividad de la sociedad y el desentendimiento de la responsabilidad del Estado, respecto de «compensar las desigualdades generadas por la dinámica estructural» es muy fino (Cfr. Cohesión social como eje de la política de desarrollo social y humano PND, p.52). En ese sentido vale la pena hacer una serie de preguntas que permitan profundizar más en el análisis crítico de los planteamientos que sobre política social se hacen en el PND:

¿Qué mecanismos de participación efectiva se pretenden desarrollar? ¿Qué margen de posibilidades tienen los actores específicos para adecuar programas macro y de reasignar recursos etiquetados? ¿Ha valorado el gobierno actual la necesidad de adecuar las políticas —particularmente las focalizadas—, para disminuir los efectos no deseados como la desintegración y generación de conflictos intercomunitarios o familiares? ¿Qué mecanismos se prevén para evitar o disminuir tales efectos?

¿De qué manera se pretende equilibrar la relación entre políticas dirigidas al conjunto de la población (políticas universales) o a los sectores marginados o en vías de empobrecimiento y las que se orientan a comunidades, familias o hasta personas específicas? (políticas focalizadas).

El planteamiento de los ejes rectores de la política de desarrollo social y humano está formulado con suficiente coherencia, en el sentido de que se presenta el eje, su contenido y la forma en que serán evaluados sus resultados; sin embargo, desde una lectura crítica y externa, destacaría que en algunos de estos ejes el contenido no es suficientemente claro y específico, tampoco se precisan los mecanismos mediante los cuales se pretende instrumentar los ejes de la política social y, en términos generales, los mecanismos de evaluación están centrados en el acceso a información o reportes generados por el gobierno mismo y no se abre la posibilidad de evaluaciones externas o de ejercicios que involucren a los propios beneficiarios o afectados.

De manera esquemática se presentan los ejes de la política social, su contenido y los mecanismos con que el PND se propone evaluarlos (ver tabla).

Atención a la salud

De manera complementaria y articulada con el énfasis que se da a la educación, el área de salud aparece como segundo pilar del desarrollo social y humano.

En salud se postulan como objetivos centrales:

- Elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades.
- Garantizar un trato adecuado a los usuarios de los servicios de salud.
- Ofrecer protección financiera en materia de salud a todos los mexicanos, apoyando de manera prioritaria el financiamiento público.
- Fortalecer el sistema de salud.

A partir de estos objetivos, el gobierno actual pretende generar certidumbre y confianza en el sentido de que las aspiraciones de los mexicanos, en materia de servicios de salud y calidad de los mismos, serán cubiertas. El primer gobierno de alternancia tiene claro que «la esperanza de que muchas personas y familias puedan alcanzar un desarrollo personal más pleno, mejoramiento económico y una posición social más alta, se finca en las políticas sociales»; sin embargo,

Ejes rectores de la política de desarrollo social y humano

EJES DE POLÍTICA	CONTENIDO	MECANISMOS DE EVALUACIÓN
Mejorar los niveles de bienestar	Evitar que existan grupos de población cuyas condiciones de vida y oportunidades de superación personal y participación social estén por debajo de ciertos umbrales.	-Se medirán los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza-
Equidad en los programas e igualdad en las oportunidades	Los criterios para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables... sin perder de vista los programas de cobertura general.	-Como indicadores de los resultados el gobierno utilizará información sobre oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo, y en otros aspectos del ámbito social y humano que tengan distintos grupos...-
Capacidad e iniciativa	Pretende fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos.	-Para evaluar cobertura, calidad y repercusión de los programas, se utilizarán estadísticas relacionadas con la escolaridad, las competencias laborales y sociales, la capacidad emprendedora y de innovación-
Cohesión Social	Acciones y programas que tiendan al aumento de la solidaridad entre mexicanos; acrecentar el compromiso con la nación a través de la mayor participación de grupos y disminuir la presencia del Estado en los aspectos y áreas en que las ONG pueden tener una contribución efectiva.	Información sobre procesos de participación comunitaria, funcionamiento de organizaciones civiles, y existencia de valores solidarios.
Concepción de desarrollo en armonía con la naturaleza	El desarrollo social y su necesaria base de progreso económico, deberán incorporar esquemas eficaces para la protección de los recursos naturales.	Se integrará información sobre la moderación, el daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, etc.
Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones	Diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas, de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos, establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su compromiso en la continuidad de los programas sociales.	Se utilizarán indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a usuarios y el alcance de la protección financiera frente a eventos catastróficos.

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

también advierte que «es manifiesta la insatisfacción por la calidad de los bienes o servicios que obtienen mediante algunos programas, particularmente en las áreas de salud y educación» (PND, p.79).

En coherencia con el análisis gubernamental, la visión sobre México que el PND propone para el 2025, pretende erradicar del país la pobreza extrema y lograr una cobertura universal en los servicios de salud. Asimismo, explicita su concepción sobre el desarrollo humano y social, como «Un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población... orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar capacidades educativas y de salud... estableciendo así las bases para una emancipación individual y colectiva, producto de la seguridad que da la capacidad y confianza en sí mismo» (PND, p.73).

Pese a que en los planteamientos el PND trata de enlazar diversas áreas como la educación y la atención a la salud, como generadoras de oportunidades y potenciadoras de capacidades, se advierte una cierta orientación mecanicista. En otras palabras, aunque el impulso a estas dos áreas estratégicas sea condición necesaria para abatir las desigualdades económicas y sociales, para cimentar un modelo de desarrollo más equitativo, es necesario superar la visión un tanto mecánica de que con educación y atención a la salud, los individuos pueden mejorar sus condiciones de vida y aprovechar oportunidades de «emancipación», cuando existen muchos otros factores que se articulan estructuralmente y favorecen o bloquean las posibilidades de mejoramiento económico y movilidad social.

Por ejemplo, un joven estudiante puede alcanzar un nivel de escolaridad medio, terminar la secundaria o bachillerato técnico; sin embargo, es necesario que en el mercado laboral se ofrezcan oportunidades de empleo suficientemente remunerado y estable. De otra manera la educación por sí misma no desencadenará los demás factores que permiten el bienestar de este tipo de individuos. En síntesis, pareciera que es necesaria una visión mucho más integral del desarrollo y de los factores que –articulados– pueden impulsarlo y hacerlo sustentable.

La articulación política de los ejes estratégicos de la política social

Vale la pena destacar la importancia que se le da al área de seguridad social en el Plan Nacional de Desarrollo. De entrada, se nos presenta una concepción que supera la identificación de servicios de salud con

seguridad social. El PND es muy claro al enfatizar que «el gobierno de la República desarrollará y ampliará las modalidades de seguridad social: brindará una mejor atención a la población actual... y apoyará a quienes no tienen esta protección» (PND, p.82).

Sin duda la apuesta parece clara, se presenta una nueva concepción de la seguridad social y de las prestaciones que de ella derivan; sin embargo, en las condiciones actuales parece imposible que se pueda revertir la dinámica de exclusión creciente de importantes segmentos de la población que no reciben atención en lo que respecta a los servicios de salud elementales, debido a que los actuales esquemas de cobertura están estrechamente vinculados a la seguridad laboral. En este sentido, lo menos que podemos esperar es una reforma sustantiva a la ley laboral o bien reformas importantes orientadas a la ampliación de los servicios y la cobertura que se presta a través del área de seguridad social.

Si la nueva propuesta pretende ampliar los servicios más allá de la atención a la salud y abrir oportunidades de crédito para la vivienda, nuevos esquemas en los sistemas de pensiones, «protección de los medios de subsistencia y servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo...» (PND, p.82) habrá que hacer un seguimiento cuidadoso de los planes específicos que se desarrollen en cada una de estas áreas.

Para dicho análisis, no basta tomar en consideración los factores técnicos, que nos llevarían a concluir que las reformas postuladas se antojan inviables; vale la pena tener en cuenta que persisten elementos de carácter político que pueden tener mucho más peso en el curso que tome la política social con el actual gobierno.

Santiago Levy, artífice del programa de política social que tuvo mayor alcance y generó mayor polémica en la administración de Ernesto Zedillo, el PROGRESA, actualmente tiene bajo su responsabilidad la conducción del IMSS, institución que vive uno de sus momentos más críticos por la falta de recursos y la calidad de los servicios que otorga, etc. Con el liderazgo de Santiago Levy, y desde el IMSS como trinchera y con apoyo político necesario, podrían diseñarse proyectos, esquemas y programas que al mismo tiempo darían continuidad a la política social y permitirían apostar a la creación de nuevos escenarios para la seguridad social de los mexicanos, particularmente de los segmentos de la población más pobre.

Por otra parte, a partir de la evaluación del PROGRESA, se prevé una nueva fase en la que se atenderá no sólo la pobreza rural y de los pueblos indígenas, sino que se pretende ampliar la atención a la población urbana que vive en condiciones de pobreza extrema.

En consecuencia, se impone la necesidad de dar seguimiento a las propuestas que surjan del IMSS y por otra parte, analizar el nuevo sesgo que tome el PROGRESA, puesto que a través de dicho programa se podrían instrumentar ciertas reformas para la atención de la pobreza extrema en nuestro país y establecer mecanismos reales de articulación entre el impulso a la educación y la inclusión de la seguridad social en el horizonte de la política social.

Bibliografía

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2001.
- TREJO, Guillermo y JONES, Claudio, *Contra La Pobreza. Por una estrategia de Política Social*, Editorial Cal y Arena, México, 1992.
- VÁZQUEZ MOTA, Josefina, *La nueva visión de la política social*, SEDESOL, Mimeo, México, 2001.

POLÍTICA CULTURAL EN TIEMPOS DE ALTERNANCIA

*Rogelio Marcial**

*A Ely,
quien maestra al fin (y de las mejores),
me enseña cada día que la esperanza se tiene
que traducir en la mejor de las luchas,
porque sólo así puede haber esperanza.*

Las condiciones propias de la economía mundial han ido construyendo la idea de que la seguridad social cada vez es menos eficaz, por lo que el gasto en ella debe ser reducido al máximo posible. Hay quienes llegan a afirmar que a la seguridad social le quedan muy pocos años de existencia, considerando que hoy lo que no es «rentable» no puede ser «sostenible» (siempre desde una visión más economicista que social). Sin embargo, hay muchos indicios que apuntan más bien a que esa supuesta crisis de las políticas de protección social es una construcción discursiva con objetivos ideológicos muy definidos.

El avance de gobiernos conservadores en varias regiones del mundo, específicamente en América Latina, está apuntando hacia una «reforma» de las políticas públicas que esconde una tendencia (con diferentes matices, velocidad e implementación) hacia la privatización de muchos de los servicios tradicionalmente cubiertos por lo que se llamó «Estado de bienestar», cuya crisis se presentó en los años ochenta.¹ Es precisamente aquella visión que concibe este modelo de bienestar social encabezado por un Estado centralista como uno de los fracasos más rotundos de las medidas públicas y de ciertos modelos económicos, la que hoy aboga por abandonar a su suerte a los millones de pobres que crecen sin cesar. Sin embargo, habrá que enfatizar que el fracaso del «cómo» (Estado de bienestar) nunca podrá justificar el abandono del «qué» (la seguridad social).

Así, quienes imponen los modelos de desarrollo económico y social a escala mundial, contundentemente, no dan más de 25 años de vida a

* El Colegio de Jalisco.

1 Esta crisis del «Estado de Bienestar» o «Estado Benefactor» no sólo se debió a una distorsión que dicho modelo generó en el mercado, erosionando los incentivos para trabajar, a los efectos no calculados del envejecimiento de la población, y al proceso de globalización que castigó a las economías «no competitivas»; sino además a las fallas propias del mercado de trabajo que sobrecargaron los sistemas de bienestar y a su falta de capacidad para responder a las nuevas situaciones (véase Julio Boltvínik, «Economía moral. Debatir el modelo social», *La Jornada*, México, 13 de noviembre de 1998).

las políticas públicas de asistencia social; sosteniendo que los cada vez más escasos recursos económicos deben ser utilizados solamente, pero solamente, en actividades que sean altamente productivas, donde la inversión sea la mínima posible y los resultados sean sorprendentes.

Lo anterior no puede verse sino como una clara tendencia regresiva de lo que se conoció como la emancipación de la clase trabajadora que, más allá de dogmatismos partidistas, en realidad implica lo que Espín-Andersen llama proceso de desmercantilización, refiriéndose con ello al avance en la protección social de los trabajadores para que su fuerza de trabajo deje de ser una mercancía más en el mercado capitalista de bienes económicos.²

Es dentro de este amplio contexto desde donde se deben revisar los fundamentos de las políticas sociales en nuestro país y el proceso de desresponsabilidad pública que las medidas neoliberales están buscando imponer en la planeación y el gasto sociales.

(Neo)liberalismo y políticas públicas en México

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988),³ el modelo de desarrollo económico y social seguido en nuestro país, con diferentes adecuaciones, ha seguido medidas cimentadas en las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuya finalidad es desregular la economía y hacer eficiente el gasto público. Para México, las medidas chilenas de planeación tendientes a la privatización de sectores otrora cubiertos por el Estado ha sido el modelo a seguir en estos últimos años. Sin evaluar las posibilidades de modelos alternativos, el gobierno mexicano optó por seguir los lineamientos señalados por las instituciones financieras internacionales.

Los neoliberales sugieren que el camino al crecimiento y la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregulación. Su recomendación para América Latina y Europa del centro-este consiste, por tanto, en emular la privatización chilena y no el estatismo sueco del bienestar.⁴

2 Gösta Espín-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

3 Esto no pretende asegurar que dicho periodo fue un «partaguas contundente» que hizo aparecer las medidas neoliberales de la noche a la mañana (o de un sexenio a otro). Como todo proceso social, su manifestación es producto de tendencias de muy largo plazo. Sin embargo, existe un «acuerdo implícito», en el que me inscribo, sobre el fin de los gobiernos de corte populista con la salida de José López Portillo en 1982 y la llegada de los gobiernos neoliberales con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República.

4 Boltvinik, *op. cit.*

Boltvinik resume en cinco puntos básicos el modelo chileno aludido: «1) la eliminación de los subsidios generalizados a la población. 2) La privatización del sistema de pensiones, convertidas en un sistema de capitalizaciones individuales. 3) La privatización del sistema de salud para las clases medias y altas, los llamados Institutos de Salud Previsional, o ISAPRES, con primas muy altas y que sólo cubrían al 16% de la población en 1990. El resto de la población permanece con el sistema público que se ha venido deteriorando rápidamente. 4) La reactivación (y creación de nuevos) programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización de hogares. Y 5) La operación privada de la educación básica manteniendo su gratuidad».⁵ Estas son las «experiencias positivas» que han guiado el modelo implementado en México.

Sin embargo, evidentemente lo anterior deja ver que la intención desregulatoria del Estado neoliberal ve en la protección social una herramienta para hacer llegar a los más pobres ayudas de emergencia, las cuales se asemejan más a las limosnas caritativas que a programas sociales para mejorar de forma integral las condiciones materiales y culturales de la población de escasos recursos.

Sin pretender realizar aquí un seguimiento detallado de las implicaciones de estos criterios en el bienestar económico y social de los millones de pobres en México, lo que intento es apuntar en pocos párrafos el contexto en el que el nuevo gobierno se inserta y las nulas opciones alternativas que se vislumbran con el equipo encabezado por el gobierno de Vicente Fox, en lo relacionado a las políticas sociales.

A pesar de que con la alternancia política en México se abrieron algunas posibilidades para enderezar «caminos equivocados» y replantearse muchas de las medidas seguidas por los gobiernos priistas que tuvieron que ver con la política social, el nuevo gobierno no ha logrado diseñar mejores programas de asistencia y seguridad social. Fox y su equipo no pudieron darle un «sello propio» a su trabajo en pro del bienestar social y la continuidad ha sido el camino (sencillo) a seguir en este rubro.⁶ Las expectativas de cambio generadas en la campaña electoral de Fox y en los trabajos de su equipo de transición, han quedado «enterradas» bajo el peso de las declaraciones demagógicas, los informes que no informan y las promesas no cumplidas en muchas comunidades «de carne y hueso» del país.

5 *Idem.*

6 Al respecto véase «Política social sin sello propio», *Mural*, Guadalajara, 29 de agosto de 2001.

A diferencia de otros temas (incluyendo salud), donde los trabajos del periodo de transición (julio-noviembre de 2000) tuvieron continuidad en el nuevo gobierno, en educación, en la política social en su conjunto, y en las políticas de lucha contra la pobreza (Sedesol), los equipos de transición y los que tomaron posesión a partir del primero de diciembre de 2000 fueron diferentes. El trabajo de asimilación de lo existente, de reflexión sobre el rumbo deseable, de formulación de políticas y de líneas programáticas, y de propuestas de estructuración organizativa que llevó a cabo el equipo de transición en materia de política social fue tiempo y esfuerzo perdidos, ya que unos días antes del primero de diciembre Fox nombró en los puestos clave a varias personas que no habían participado en las tareas del equipo de transición [...] De esta manera, el proceso de gestación que se había iniciado en julio de 2000 fue víctima de un aborto provocado. La decisión del médico de provocarlo, según se supo, fue resultado de las difíciles relaciones que, entonces y ahora, tiene con su partido (PAN), que a última hora lo presionó para que la portante de tan apetecible bebé fuese una mujer panista [Josefina Vázquez Mota de la Secretaría de Desarrollo Social]. Los nuevos funcionarios llevan un proceso de gestación de poco más de nueve meses (si contamos desde que se enteraron que ocuparían el puesto) pero no han parido y el producto (la política social) está en riesgo de pasarse y morir sin haber nacido.⁷

La causa fundamental de la ineficacia de la política social es, según Boltvinik, que ni los gobiernos anteriores ni el de alternancia se han detenido a evaluar adecuadamente la magnitud de los problemas sociales, y «sin diagnóstico todo programa será ineficaz»; así como por el divorcio entre la política social y la económica, situación que «beneficia muy poco a los pobres cuando hay crecimiento y los perjudica enormemente cuando hay recesión».⁸

Es en este contexto dentro del que se ubica la política cultural del primer gobierno federal de alternancia en nuestro país. Me resultaría muy difícil no partir de este escenario, a pesar del poco espacio dedicado y el alto nivel de generalidad expuesto hasta aquí.

7 Julio Boltvinik, «Economía moral. Política social: continuidad neoliberal», *La Jornada*, México, 31 de agosto de 2001.

8 Véase al respecto, «Política social sin sello propio», *op. cit.* La metáfora del «divorcio» entre la política económica y la social, ideada por Boltvinik, puede ser impugnada (no sin humor negro) por otra metáfora mencionada por Joaquín Osorio durante el Seminario, en la que se puede ver la política social como la «ambulancia» que recoge los «muertos» y los «heridos» que va dejando a su paso la política económica.

Política cultural en alternancia

Aún a sabiendas de que varios de los participantes en el seminario aportarán ideas mejor sustentadas y ordenadas sobre el modelo de desarrollo económico y social, y la política social que de ahí se desprende, mi intento insistente por ubicar dicho contexto fue uno de los primeros puntos que llamaron mi atención. Ello porque es necesario, considero, dejar claro de entrada el hecho de que si en general la política social del nuevo gobierno se mantiene anclada en presupuestos neoliberales que centran su atención en el «uso eficaz de los recursos públicos», considerando que no hay otra salida para la situación negativa de los 70 millones de pobres en México más que las limosnas de los programas focalizados y la filantropía caritativa de los «teletones»; entonces las cuestiones culturales, algo «mucho menos necesario para (sobre)vivir», ocupan un nivel de importancia aún más inferior que lo relacionado a la salud, la educación, el empleo, la vivienda, las pensiones de retiro, etc. El esquema costo-beneficio sale todavía peor librado en este rubro.

Ante la terrible y criticada ausencia de una política cultural mínimamente definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 presentado por Fox, lo relacionado a la cultura tuvo que ser tratado aparte. Con bombos y platillos se anunció el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con 500 millones de pesos, canalizados a través del Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras), destinados a la infraestructura cultural del país. 70 de esos 500 millones estarán destinados específicamente al apoyo a la lectura, rubro en el que el gobierno federal tendrá que aportar una cantidad semejante. 150 millones irían al apoyo del cine mexicano para cumplir una promesa hecha en diciembre pasado por parte del equipo de Fox.

Por su parte, el dinero será manejado a través del Programa de Fortalecimiento a estados y Municipios (Fondem), lo que implica que sean los gobiernos estatales y municipales, y no el federal, los que tengan que saldar la deuda con el BID. Este dinero se entregará discrecionalmente según lo considere una Comisión de Enlace, integrada por representantes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) y Banobras, la cual evaluará los proyectos que presenten los estados y municipios y decidirá la viabilidad de ellos según se apeguen al Plan Nacional de Cultura.

El Plan Nacional de Cultura 2001-2006, «Cultura en tus Manos», presentado el 22 de agosto de 2001 por Sarí Bermúdez (titular del CNCA), parte de cinco «principios fundamentales»:

- Respeto a la libertad de expresión y creación.
- Afirmación de la diversidad cultural.
- Igualdad de acceso a los bienes y servicios culturales.
- Ciudadanización de los bienes y servicios culturales.
- Federalismo y desarrollo cultural equilibrado.

Define su visión como «el fortalecimiento de la cultura, de la preservación de los bienes y valores en que se expresa y de los servicios que promueven su disfrute generalizado, como elementos sustanciales del desarrollo y la cohesión social» y concibe su misión como «acrecer la equidad y la igualdad de oportunidades de desarrollo cultural, a partir de la preservación y difusión del patrimonio cultural en toda la variedad de sus manifestaciones tangibles e intangibles, pasadas y contemporáneas, y del estímulo e impulso a la educación, la creación y la difusión artísticas y culturales al alcance de todos los mexicanos».

Para lograrlo, este plan especifica «algunas condiciones básicas»:

- Multiplicar las formas de participación organizada y corresponsable de la sociedad.
- Promover la reforma del marco legal para el sector cultural.
- Fomentar la vinculación entre los sectores educativo y cultural.
- Formar públicos para todas las manifestaciones artísticas y culturales.
- Hacer de México un país de lectores.
- Ampliar y mejorar la infraestructura cultural de todo el país.
- Impulsar el desarrollo de las industrias culturales.
- Impulsar una política cultural internacional estratégica.
- Hacer de la información la base del diseño de las políticas y la planeación culturales.

Los dos ejes ordenadores del Plan Nacional de Cultura se definen, por un lado, como un trabajo en pro de la descentralización y, por el otro, el apoyo a la lectura. Por allí empezaré. Los huecos, indefiniciones, contradicciones y carencias del documento parecen evidenciar que más que un trato aparte deliberado por el gobierno de alternancia, con el fin de definir mejor las estrategias en este rubro, más bien fue la respuesta apresurada a las críticas en torno a su inexistencia dentro del plan sexenal. Sólo el tiempo «dirá» la última palabra.

Por lo pronto, resulta evidente que dicho plan carece de lo más elemental y, por ello, no tiene diferencia alguna con uno de los principales problemas de la política social citado en párrafos anteriores: no es posible diseñar políticas culturales sin un diagnóstico confiable de la situación en la que pretenden incidir.

A pesar de que en repetidas declaraciones se enfatiza el reconocimiento de la diversidad regional y cultural de nuestro país, el gobierno actual carece de la información mínima deseable que refleje dicha diversidad y que permita entender las diferentes necesidades de la población mexicana en materia cultural. Mencionarlo nunca implicará definirlo.

Es necesario proponer un nuevo modelo de política cultural para una sociedad abierta, plural y democrática, pues ya no es posible imponer líneas desde el centro [...] El país requiere de una política cultural concebida y discutida nacionalmente y no sólo propuesta o, peor aún, impuesta; que integre y refleje la visión y las necesidades de las regiones y los actores locales, y que pueda, por tanto, ser suscrita y asumida por todos.⁹

Aunque el Plan Nacional de Cultura no partió de la lógica que subyace a la declaración citada, el funcionario que la emitió defendió dicho plan argumentando que este era «resultado del diálogo del gobierno federal con los diversos organismos culturales del país y con los ciudadanos de todas las regiones de México». La realización de distintos foros en varias partes del país, en los que participaron un gran número de actores sociales del ámbito cultural con propuestas de mucho valor y cuyo aporte no queda evidenciado en el documento, no puede dar por agotado un trabajo de diagnóstico y recopilación de información sobre la diversidad cultural de nuestro país. Pensar así es considerar que la diversidad cultural de México es fácilmente abarcable, además de que puede ser analizada desde el centro del país y habrá que esperar que las propuestas concretas lleguen desde allá, ya que los participantes locales desconocen el trabajo de recopilación, ordenación y análisis de las propuestas presentadas en los «foros regionales de consulta» en materia cultural.

Uno de los principales puntos que debe contemplar un «nuevo modelo de política cultural», como la política social en general, tiene que ver con la urgente descentralización no sólo de los «foros de consulta», sino también (y más importante) del diseño de trabajos de diagnóstico sobre lo existente; la definición de políticas específicas según

9 Declaración de Eudoro Fonseca, director general de Vinculación Cultural y Ciudadanización del CNCA, publicada en «Necesario, un nuevo modelo de política cultural, afirma Fonseca», *La Jornada*, México, 4 de septiembre de 2001.

cada problemática (y no seguir adaptando las políticas a cada región, ¿o cada región a la política?); su seguimiento y evaluación; y su redefinición ante nuevas problemáticas. Mientras la descentralización no contemple estos rubros, que forzosamente deben tener como precepto la descentralización de las decisiones y el presupuesto asociado a ellas,¹⁰ nunca se podrá avanzar en el diagnóstico de la realidad local y el diseño de políticas culturales específicas. Por supuesto, esta fue una observación repetitiva en esos «foros regionales», pero no se ven medidas pertinentes al respecto en el Plan de Cultura. Eso sí, la atención prioritaria del plan tiene como ordenador explícito el trabajo de descentralización (además del apoyo a la lectura), aunque la exposición no rebasa lo relacionado a la «descentralización de la infraestructura cultural» como si solamente en la falta de edificaciones radicara la problemática cultural del país.¹¹

Por lo anterior, la política cultural del gobierno encabezado por Fox sigue partiendo de una idea homogénea de la población mexicana, negando con ello una diversidad cultural que sólo se acepta en discurso. La salida a esto en el documento presentado por Bermúdez es contemplar un Programa de Atención a Públicos Específicos, cuya finalidad radica en diseñar programas para discapacitados, hospitalizados, reclusos, pero a su vez, también para jóvenes, adultos mayores, niños en riesgo y mujeres. Pensando en los jóvenes, las mujeres y los niños en tanto «públicos específicos», habrá entonces que desmembrar lo «específico» de ellos en muchas formas concretas (específicas) de ser joven, mujer y niño en las diferentes regiones del país.

En relación al segundo aspecto, el Programa de Fomento al Libro y la Lectura 2001-2006, «Hacia un País de Lectores», presidido por el escritor Felipe Garrido y con un presupuesto sin incremento con relación al que se venía manejando (50 millones de pesos), pretende editar un promedio de 240 títulos en el primer año (el promedio anterior fue de 230 títulos) y proponer «tirajes masivos» de 30 mil ejemplares a muy bajo costo, mediante el recurso de coediciones. Incluye también el Pro-

10 Hay que recordar aquí lo que indiqué líneas arriba: la decisión final de cuáles proyectos se apoyarán radica en una «Comisión de Enlace» en la que no existe la participación de gobiernos y sociedades locales, reproduciendo así el centralismo que en discurso se niega.

11 Para el caso de Jalisco, lo anterior implica dar prioridad a trabajos de remodelación y rescate de edificaciones como la librería y cafetería del Instituto Cultural Cabañas, el Teatro Degollado, el Teatro Alarife y el ex Convento del Carmen, todos en Guadalajara, como parte de una «descentralización centralizada»; además de la realización de un directorio general de los edificios patrimoniales en el Estado. Por supuesto, antes se tendrán que firmar los convenios pertinentes por parte de las autoridades locales y las del centro del país.

grama Nacional de Salones de Lectura que buscará ampliar los mil 800 salones del país para llegar a 12 mil al final de la presente administración. Así, se intenta impulsar en México la lectura como base de la formación y capacitación cultural de la población en general, para «subir el raquítico porcentaje nacional de un libro y medio al año leído por persona en todo el país».

Dos fueron las notas que impresionaron en este aspecto. Por un lado, el presidente Fox hizo declaraciones que hicieron creer, porque posteriormente se retractaría, que a los libros no se les aplicaría el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Además, se anunció la creación de la Biblioteca Nacional, «a semejanza de otras existentes en diferentes países del mundo». Con este anuncio, el Plan Nacional de Cultura hizo evidente que quienes lo redactaron no se detuvieron ni un momento a llevar a cabo un diagnóstico de la situación actual y pasada del país.

[...] el primer decreto para el establecimiento de la Biblioteca Nacional data de 1833. Posteriormente, en 1867, el presidente Benito Juárez la estableció definitivamente en el antiguo convento de San Agustín. Hija de la Reforma y del pensamiento liberal, la Biblioteca Nacional de México, al igual que las nacidas a partir de otros movimientos de independencia, tiene como objetivos concentrar, custodiar y hacer accesible los materiales impresos, o registrados en otros soportes, que integran la memoria histórica de la nación. A partir de 1929, su custodia y funcionamiento, junto con la de la Hemeroteca Nacional, está encomendada a la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus actuales instalaciones en el Centro Cultural Universitario y su adscripción al Instituto de Investigaciones Bibliográficas le permiten cumplir con los objetivos encomendados a una Biblioteca Nacional, y para los cuales está jurídicamente capacitada: recopilar la hemerobibliografía nacional, recibir el depósito legal, realizar estudio de fuentes, cooperar con instituciones afines, nacionales o extranjeras. Por lo anteriormente expuesto, consideramos que en la presentación de un Plan Nacional de Cultura, resulta sorprendente el desconocimiento de una Institución tan noble como decisiva en la historia de nuestro país.¹²

- 12 Desplegado firmado por el Consejo Técnico de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, *La jornada*, México, 25 de agosto de 2001. Si no fue un claro desconocimiento histórico sobre la trayectoria de la Biblioteca Nacional de México, adscrita a la UNAM; siendo menos ingenuo, tal vez la intención es crear otra Biblioteca Nacional como una estrategia más (junto con la reciente campaña de desprestigio que se ha lanzado hacia la institución acusándola de «semillero de terroristas y guerrilleros») para restarle importancia a la UNAM (que precisamente cumple en estos días 450 años de noble trayectoria) y buscar su desmantelamiento.

Ante la falta de estudios de diagnóstico en los diferentes rubros que abarca la política social, esta y otras propuestas del gobierno de alternancia¹³ parecen caer en una práctica muy generalizada de los sexenios anteriores, mediante la cual la duplicidad de funciones y el tener que «iniciar de cero» en cada cambio administrativo alimentan la inoperancia de las políticas sociales en nuestro país.

Por su parte, varias voces se levantaron para criticar esta falta de conocimiento evidenciado en el plan de cultura. Entre ellas, resulta destacable la que propone el fortalecimiento de la existente Biblioteca Nacional mediante la creación dentro de ella de una Fonoteca Nacional, que sí hace tanta falta en México.

Evidentemente, al insistir en la importancia de formar una fonoteca nacional no estoy hablando exclusivamente del rock, sino de todo ese patrimonio intangible de nuestro país que es la música, incluidas las músicas populares, folclóricas, urbanas, el jazz y, desde luego, la música académica o de conservatorio. Ya diferentes personalidades han llamado la atención en distintas épocas sobre la importancia de edificar una fonoteca nacional. [...] Urge, pues, retomar estos reclamos y valorar, como se merece, lo que vendría a ser la pista sonora de nuestra historia.¹⁴

- 13 Es necesario resaltar aquí el anuncio de la Primera Dama de México, Marta Sahagún, acerca de la creación de un nuevo instituto para la atención de la niñez y la juventud del país. Habrá que detenerse a preguntar qué pasará entonces, por un lado, con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), creado en 1977 y consolidado en 1984 como parte de la Ley General de Salud, pero que tiene sus raíces en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMIF) de 1975, el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) de 1968, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) de 1961 y la Asociación de Protección a la Infancia (API) de 1929 (Al respecto véase Ricardo Fletes Corona. *La infancia abandonada*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 1996). Y, por el otro, qué pasará a su vez con el Instituto Mexicano de la Juventud, creado en 1999 por el gobierno de Ernesto Zedillo como respuesta al largo proceso de desatención a la juventud durante el gobierno de Salinas de Gortari, quien desapareció el Consejo Nacional de Recursos para la Juventud (CREA) en 1988 y dejando una pequeña oficina (la Dirección General de Atención a la Juventud, DGAJ) dentro de la Comisión Nacional del Deporte. El CREA fue el resultado, a su vez, de varias instituciones: El Instituto Nacional de la Juventud, creado en 1970; el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, de 1950; la Oficina de Acción Juvenil, dentro de la SEP, creada en 1942; la Central Única de la Juventud, de 1939; y la Confederación de Jóvenes Mexicano, de 1938 (véase al respecto José Antonio Pérez Islas (coord.). *Jóvenes e instituciones en México 1994-2000. Actores, políticas y programas*. México: SEP-Instituto Mexicano de la Juventud, 2000, pp. 76-84).
- 14 Esta propuesta fue presentada por Pacho Paredes, escritor y baterista del grupo la Maldita Vecindad y los Hijos del Quinto Patio, ante jóvenes dunks, punketos, skatos y demás en un foro organizado en el Tianguis Cultural del Chopo, de la ciudad de México (*La Jornada*, México, 4 de septiembre de 2001).

La concentración en el rubro referido a la lectura no permite ver en el Plan de Cultura lo que se pensaría apoyar en otros rubros no menos importantes. Como destacara el dramaturgo Emilio Carballido: «Lo de los libros es excelente, pero faltó hablar de danza, artes plásticas, artes escénicas o música, expresiones que también debe atender el CNCA».¹⁵

Además, la atención focalizada en el impulso de la lectura debe tener en cuenta que el acceso a las publicaciones es muy limitado en nuestro país. Primero, porque para los ingresos de la inmensa mayoría de los mexicanos, el costo de un libro resulta un gasto demasiado oneroso, y lo será aún más si se les grava con impuestos. Segundo, porque la tasa de analfabetismo en México está cerca de 10%, según las últimas estadísticas publicadas por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). Seguramente hace falta un apoyo más decidido para un programa de alfabetización, específicamente para bajar el porcentaje referido, para poder iniciar con aquel que pretende «hacer de México un país de lectores», según los postulados que hablan de la «igualdad en el acceso a los bienes y servicios culturales» (evidentemente los analfabetas están excluidos de este programa y ello contradice dichos postulados). La vinculación estrecha entre educación y cultura tiene aquí el punto más importante por atender.

Ciudadanizar la cultura: derechos civiles y fiscalización social

Como parte medular del Plan Nacional de Cultura 2001-2006 se destaca el concepto articulador de «ciudadanización de la cultura», pretendiendo concebir con esto, me parece, el método operativo que logre avanzar en las políticas culturales, involucrando a la sociedad civil del trabajo eficaz, transparente y expedito en bien de la sociedad en general. Se recurre a dicho término para hacer hincapié de que no se trata del inicio de un proceso de privatización de la cultura, como una muestra clara de la desresponsabilización del Estado mexicano en materia de política cultural. Más bien la ciudadanización, se explica, tiene que ver con el avance en las prácticas democráticas en materia de administración gubernamental que busca abrir los espacios necesarios para que la población acceda a los bienes, servicios, e información; y pueda así ejercer la crítica constructiva como motor de cambio y mejoramiento de las condiciones de la población en materia cultural. Ni

15 «Reaccionan al Programa de Cultura», *Mural*, Guadalajara, 23 de agosto de 2001.

privatización ni populismo, se enfatiza, más bien «un amplio apoyo» a la producción cultural y a las facilidades para su conocimiento «por todo el pueblo».

Así como la ciudadanía política confiere y reconoce derechos y responsabilidades, la ciudadanía cultural también debe hacerlo: el derecho a disfrutar de los bienes y servicios culturales; a desarrollar la capacidad creadora y participar en la creación y en la producción culturales en igualdad de oportunidades; a colaborar en la gestión cultural; a proteger los intereses morales y materiales que resultan de la producción literaria o artística; a preservar los bienes culturales y en particular los que forman parte del patrimonio cultural; a reafirmar y expresar la identidad; y a tener acceso a la información y ejercer la crítica.¹⁶

Sin embargo, las imprecisiones al respecto dejaron muchas dudas. Otra vez en palabras de Carballido: «Yo pensaba en las ciudadanizaciones que hacían Hitler y Stalin, que eran nivelar la cultura con el ciudadano medio, en vez de elevar al ciudadano medio a la cultura misma. Con la definición que hoy se dio, sólo no queda claro si la participación de la gente será económica o espiritual»; mientras que Alberto Ruy Sánchez enfatizó: «El término de ciudadanización de la cultura es bueno en la medida en que las comunidades participen y peligroso en tanto sirva que el Estado se lave las manos».¹⁷ Por su parte, la idea de ciudadanización, para Sofía González Luna, titular de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco, dejaría más dudas que aciertos y buscaría las explicaciones mediante el encadenamiento discursivo de sustantivos convertidos en verbo y de vuelta convertidos en sustantivos abstractos de acción de esos verbos (de «ciudadanía», «región» y «municipio», pasando por «ciudadanizar», «regionalizar» y «municipalizar», hasta llegar al fin a «ciudadanización», «regionalización» y «municipalización»):

Tengo interés de saber qué es la ciudadanización, no me queda todavía muy claro, puedo decir que dentro de lo que yo le capté a Sari Bermúdez, la ciudadanización y el quehacer cultural implica disfrutar de los bienes y servicios culturales. Entiendo que los proyectos no van a ir directo a los municipios, va a ver [sic] un tipo de regionalización y municipalización, pero la responsabilidad es tomar de cada ciudadano su valor a la cultura [sic], el arraigo a la cultura y el rescate a las tradiciones.¹⁸

16 «Ciudadanizar la cultura no implica abdicar ni privatizar», *La Jornada*, México, 23 de agosto de 2001.

17 «Del optimismo al escepticismo, la percepción acerca del plan de Fox», *La Jornada*, México, 23 de agosto de 2001.

18 «Dan paso a democracia», *Mural*, Guadalajara, 22 de agosto de 2001.

Lo cierto es que el contenido que se le da al concepto referido no logra resolver la paradoja de brindar un acceso igualitario de la población a los bienes y servicios culturales, respetando la compleja diversidad cultural que nos caracteriza a los mexicanos; sobre todo cuando ello se pretende hacer a través de las decisiones de una Comisión de Enlace formada por funcionarios de la administración central y sesionando desde oficinas ubicadas en la capital de la República.

Por otro lado, si bien es cierto que la ciudadanización implica el reconocimiento de los derechos culturales de la sociedad, ello no resuelve uno de los principales lastres de la política social en México. Los derechos sociales (desde el acceso a la vivienda, el empleo, la salud, la educación, el retiro, hasta la posibilidad de expresar y reafirmar la identidad cultural y acceder a servicios, bienes e información) no son reales por el hecho de estar definidos en leyes, constituciones, programas, planes y proyectos oficiales. Para que cualquiera de los derechos ciudadanos sea efectivo, deben existir las instancias y mecanismos que aseguren a la población la dotación del servicio que presupone ese derecho y, más importante, las instancias y mecanismos propicios para reclamar la falta de dotación del servicio y el seguimiento de la respuesta por parte del Estado. En papel, planes y programas pueden llegar a ser progresistas y avanzados, aunque en la realidad la población objeto de dichos planes siga viviendo en la peor de la miseria material y cultural.

Finalmente, la mencionada ciudadanización de la cultura, como se dijo anteriormente, tampoco avanza en la necesidad no sólo de descentralizar decisiones y presupuestos, sino que además carece de la posibilidad de definir los mecanismos específicos que permitan la participación de la sociedad civil en la designación de recursos (normalmente «devorados» casi en su totalidad por la burocracia, cosa grave en un país pobre como el nuestro¹⁹) y en la fiscalización de la implementación y avance de los diferentes programas y proyectos culturales (que cuando «pertenecen» a las «administraciones pasadas», aún del mismo partido político, resulta imposible saber de sus resultados²⁰). Si dicha ciudadanización se reduce a los «foros ciudadanos de

19 Para el caso de Jalisco basta el ejemplo de la Secretaría de Cultura: del total de su presupuesto (\$120 millones), el 96% (\$115'200,000) serán destinados al pago de sueldos y el 4% restante (\$4'800,000) para ser invertidos en proyectos culturales, aunque de este 4% habrá que restar un millón de pesos comprometido para el rescate de la zona arqueológica de los Guachimontones en Teuchitlán, otra parte para terminar el Museo de Huejuquilla y un porcentaje más para la remodelación pendiente del Teatro Alarife. Al respecto véase «Dan paso a democracia», citado.

20 También para el caso de Jalisco, los programas pendientes de la administración anterior, sea porque no se llevaron a cabo o por la mala calidad de su resultado son, por

consulta», no es más que un plan nacional que repite el esquema tan gastado de los «miércoles ciudadanos»,²¹ implementado por el partido en el poder (PAN), desde donde se concibe la democracia como aquel recurso que permite que la población sea escuchada en el patio municipal por el mismísimo presidente municipal, y ahí termine su participación; sin la posibilidad, propiamente democrática, de dar seguimiento a su queja y responsabilizar a quienes por dolo u omisión permitieron un daño a la población.

Palabras finales

La política cultural, como parte de la política social, se encuentra en una encrucijada ante las tendencias actuales de *desresponsabilización* pública que están reproduciéndose en diferentes contextos, y en particular en México, como parte integrante de la visión que sobre el papel del Estado tienen los nuevos gobiernos conservadores que están arribando al poder en este cambio de milenio. La llegada de personas provenientes de empresas y negocios a los puestos públicos no ha sido gratuita. Pensar en un país como una «enorme empresa productiva», dentro de la cual pueden adaptarse las teorías prevaletentes en la administración privada, regida por la búsqueda de una ganancia cada vez mayor, es regresar a la idea de ver en la población de ese país, en los trabajadores, una mercancía más expuesta a los vaivenes del mercado y del consumo. Los criterios de eficiencia, calidad total y rentabilidad (propios de las teorías de la administración de empresas²²) buscan imponer una mirada *economicista* de la problemática social y los costos que representa. Pensar en estos términos ha ocasionado que el Estado se desligue de su compromiso de atención y procuración de la seguridad social aduciendo razones referidas al libre mercado y a las relaciones de costo-beneficio y oferta-demanda. Como bien dice Julio Boltvinik, «la economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía de 'libre mercado': el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente».²³

mencionar algunos, el Museo de Arte Africano, el Museo de las Artes Populares, los Museos Municipales y las Hojas Literarias. Al respecto véase Juan José Doñán, «Troche y moche. Incoherencia y olvido», *Público*, Guadalajara, 14 de septiembre de 2001.

- 21 El programa del «miércoles ciudadano» inició con los primeros gobiernos de alternancia en León, Guanajuato, y se ha extendido a los principales municipios gobernados por Acción Nacional como parte del «diálogo democrático» entre autoridades y pueblo en general.
- 22 Sobre el origen del término «calidad total» y su falaz uso en relación a los procesos sociales, véase Andrés Fábregas, «La cultura y la calidad total», *Mural*, Guadalajara, 21 de julio de 2000.

Todo ello se reviste de una envoltura de *ciudadanización* y se nos vende como el resultado del avance democrático del gobierno de alternancia, que «pone en manos» de los ciudadanos la responsabilidad de llevar a cabo las políticas públicas en bien de la población en general.

Sin embargo, ahora más que nunca la responsabilidad estatal mediante su intervención a través de la política social no sólo resulta imprescindible en países pobres como el nuestro. Incluso, ya no puede seguir siendo vista dicha responsabilidad como mecanismo de integración social y «ajustador» del sistema social. Debe entenderse como parte esencial en el trabajo legítimo en pro de la justicia y la seguridad sociales, y en contra de la desigualdad social y la inequitativa distribución de la riqueza; además de ser un auténtico promotor de la participación social. Como agente en la gestión de las políticas culturales, el Estado ha demostrado su ineficacia al despilfarrar recursos y tornar intransitables los caminos gracias a la burocracia.²⁴ Pero ello no quiere decir que pueda deslindarse de su compromiso de proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo las políticas de intervención. La tan mencionada ciudadanización de la cultura debe entenderse como el proceso mediante el cual la sociedad civil organizada encabece los trabajos de gestión e implementación, diseño y seguimiento, organización y distribución de competencias de las políticas culturales; mientras que el Estado mantenga un papel de apoyo en la dotación de recursos e infraestructura, asesoría en los campos de su competencia, redistribución de beneficios y como garante del cumplimiento de los derechos y prestaciones sociales de la población. Importante es, pues, que las decisiones y los recursos económicos que las sustenten recaigan en la comunidad correspondiente. Sólo así se podrá hablar de ciudadanización, descentralización, regionalización, municipalización, «empoderamiento», emancipación, desmercantilización, etc.

Por supuesto, ello presupone la responsabilidad pública, pero más importante resulta la responsabilidad de la sociedad civil, su organización democrática, su capacidad de exigencia de servicios, su innovación y su experiencia en los problemas que atañen directamente a la población y, sobre todo, su total independencia financiera, ideológica, estratégica y de acción del Estado, de cualesquiera de sus instituciones y de los partidos políticos. A su vez, en esto también estamos ante un largo camino por recorrer.

23 Julio Boltvinik, «Economía moral. Un informe a la Fox», *La jornada*, México, 7 de septiembre de 2001.

24 Además de la baja calidad de los servicios y el bajo impacto en la problemática que pretenden atacar.

LOS JÓVENES Y EL NUEVO GOBIERNO

*Mario Ramón Silva Rodríguez**

La Generación Fox: Jóvenes y el cambio democrático

Ser joven en México es ser hijo de la crisis. La definición de lo juvenil ha sido hasta ahora un tema reservado para algunos académicos e investigadores. En el mejor de los casos, este concepto se asocia a la visión dominante de que ser joven es ser desmadre, desobligación, irresponsabilidad y rebeldía. Ya sea en los años sesenta, con el fervor de los cambios sociales en un mundo bipolar, en los setenta con la revolución sexual y la desinhibición social, en los ochenta con el surgimiento de nuevas expresiones juveniles a la par de la caída del bloque comunista, en los noventa en un mundo en constante crisis social y con una agudeza en los problemas sociales, o en el siglo XXI, en un mundo globalizado no sólo en lo económico, sino en las ideas y en las aspiraciones por alcanzar un estilo de vida lo suficientemente bueno para sobrevivir. Sin duda alguna, nadie se ha escapado del estigma de lo que es ser joven.

¿Qué significa lo juvenil? En palabras del investigador Manuel Valenzuela¹, lo juvenil es:

- Un concepto relacional. Sólo adquiere sentido dentro de un contexto social más amplio y en su relación con lo no juvenil.
- Históricamente construido. No ha significado lo mismo ser joven ahora que hace veinte años; el contexto social, económico y político configura características concretas sobre el vivir y el percibir lo joven.
- Situacional. Por lo que responde sólo a contextos bien definidos.
- Representado. Pues sobre lo juvenil se dan procesos de disputa y negociación entre las «hetero-representaciones» (elaboradas por agentes e instituciones externas) y las auto-percepciones de ellos mismos.
- Cambiante. Se construye y reconstruye permanentemente en la interacción social, por lo tanto no está delimitado linealmente por los

* Centro de Investigación y Formación Social, del ITESO.

1 José Manuel Valenzuela, «Culturas Juveniles. Identidades Transitorias» en *JOVENES Revista de Estudios sobre Juventud*, Centro de Investigación y Estudios Sobre Juventud, núm. 3, México, 1997.

procesos económicos o de otro tipo, y aunque éstos incidan, el aspecto central tiene que ver con procesos de significado.

- Se produce en lo cotidiano. Sus ámbitos de referencia son íntimos, cercanos, familiares: barrios, escuelas, ambientes de trabajo, etc.
- También se produce en lo «imaginado», en donde las comunidades de referencia tienen que ver con la música, los estilos, internet, etc.
- Se construye en las relaciones de poder, definidas por condiciones de dominación/subalternidad o de centralidad/periferia, donde la relación de desigualdad no implica siempre el conflicto, pues también se dan procesos complejos de complementariedad, rechazo, superposición o negación.
- Transitoria. Los tiempos biológicos y sociales de la juventud en lo individual, los integran o expulsan de la condición juvenil.

Ser joven en México significa formar parte del 35% de la población y carecer de una propuesta seria de políticas públicas que atiendan las necesidades de un sector tan importante de la población. Ser joven en el México del año 2000 es ser una importante fuente de votos «nuevos» y fáciles, en un país donde la renovación de las estructuras políticas y sociales era necesaria.

Las elecciones del año 2000 sin duda alguna marcaron el inicio de una nueva etapa dentro de la vida democrática de México, no sólo en las formas de la democracia, sino también en las formas de hacer política y campañas electorales. La imagen le ganó a la palabra y la mercadotecnia a la propuesta. Promesas iban y promesas venían y sobre todo, el argumento contra lo establecido y la ansiedad por explotar la idea del cambio no sólo como una promesa, sino como el pilar del nuevo gobierno, ganara quien ganara.

Fue precisamente la idea del cambio la que motivó a que más del 70% de los jóvenes votantes sufragaran a favor de Vicente Fox, bajo esa premisa de lograr transformar el «Viejo Régimen» por un gobierno acorde con las necesidades de los nuevos tiempos. Muchos y muchas jóvenes por primera vez emitían un sufragio y todos esos votos unidos representaron un porcentaje importante para definir la elección presidencial. Estábamos ante el fenómeno de la generación Fox: la generación del cambio, la de las inquietudes por vivir en un país que ofreciera oportunidades de crecimiento, empleo y desarrollo.

Llegó el 2 de julio y con este las expectativas de nuevas formas de convivencia social, democracia y políticas públicas. Vicente Fox se convirtió en el triunfador de una contienda electoral marcada por la au-

sencia de propuestas y compromisos de fondo y por el contrario, la retórica y la mercadotecnia se impusieron ante las plataformas políticas y los distintos proyectos de nación. En una elección cerrada entre el PRI y el PAN, el «voto joven» era decisivo para que la balanza favoreciera a uno u otro candidato. Finalmente, la mayoría de los y las jóvenes se inclinaron por la Alianza por el Cambio.

En distintas encuestas realizadas en México, acerca del porqué y por quien los y las jóvenes emitieron su voto el 2 de julio arrojaron datos importantes: más del 80% votó por que creían que la única opción era un cambio de gobierno, y quien representaba esos intereses fue Vicente Fox Quesada. En ningún momento se hizo mención o integró el factor «jóvenes» como parte de esa decisión, es decir, no importó su propuesta en materia de juventud como para influir en el voto joven.

El impresionante despliegue mercadológico hizo que se dejara de lado el análisis de las propuestas sobre el tema de juventud. Ciertamente, los jóvenes votaron por una nueva manera de gobernar, porque per se, representaba la inclusión de lo juvenil.

Sin embargo, la poca propuesta en materia de juventud siempre estuvo ahí. Con propuestas que incluso ya existían dentro de la administración priísta, pocos, por no decir que ninguno de los compromisos por parte de Vicente Fox Quesada se podría decir que fueron innovadores.

Más que un análisis sobre la realidad de la juventud, Vicente Fox Quesada habló de lo que las y los jóvenes se quejaban, y que demandaban de un nuevo gobierno.²

1. El compromiso de que tengamos un gobierno exitoso. Ya están cansados de tener, desde que nacieron, gobiernos con crisis sexenio tras sexenio.

2. La garantía de que ellos y los que vienen detrás podran tener opciones de desarrollo humano que le permitan capitalizar un proyecto de vida justo y digno.

3. La certeza de que no se les considerará un agregado de menores de edad y que serán tomados en cuenta y valorados por la importancia que merecen.

4. El reconocimiento de que uno de los objetivos prioritarios de la Nación Mexicana es salvaguardar su juventud. Respetarla, orientarla, satisfacer sus necesidades legítimas y combatir todo aquello que impida su desarrollo.

2 Tomado de la página de internet www.vicentefox.org del artículo «De la generación de la crisis a la generación del cambio», Discurso de Vicente Fox en el Palacio Mundial de las Ferias, Puebla, Pue., 17 de septiembre de 1999.

5. La conciencia del obstáculo serio que están teniendo los jóvenes para incorporarse al mercado de trabajo, y contribuir así a la construcción del país.

Estas fueron sus propuestas para responder a las inquietudes antes planteadas:

1. Si los jóvenes han sido los grandes olvidados de este sistema, mi propuesta es tener un programa nacional incluyente para los jóvenes, donde las decisiones las tome un consejo formado por jóvenes. Los servidores públicos de las instituciones responderán a los jóvenes, no al Presidente de la República.

2. Si sus principales preocupaciones son la educación, el empleo, la cultura, los valores, los deportes, la sexualidad y las adicciones; mi criterio será establecer políticas públicas con compromisos verificables, indicadores a lograr en un tiempo perentorio y auditoría social que evalúen los avances y demande el cumplimiento de los compromisos.

3. Si el principal obstáculo para su desarrollo son las oportunidades educativas, yo les ofrezco canalizar los recursos suficientes, haga lo que se tenga que hacer, para garantizar la igualdad de oportunidades educativas para los jóvenes, sin importar su condición social y económica.

4. Si seguimos incorporando miles de jóvenes cada año a las filas del desempleo y la economía informal, yo me comprometo a desarrollar programas de promoción destinados a incrementar la oferta de empleo, pero también y sobre todo, a poner en sus manos los instrumentos que les permitan la creación de empresas, la asociación con empresarios establecidos y el autoempleo.

5. Si el problema de mayor crecimiento es el consumo de drogas mi propuesta será integral: atacar la distribución. No quedarán impunes quienes estén envenenando a nuestra juventud; pero también establecer programas de orientación y promover el establecimiento de clínicas de rehabilitación para dar oportunidad a todos los jóvenes que deseen liberarse de la adicción a las drogas.

6. En síntesis, si los jóvenes de hoy son la generación de la crisis, yo les propongo que ahora sean la generación del cambio.

Juventud y Agenda Pública: el tema olvidado del nuevo gobierno

Se ha analizado el importante papel de la juventud en el cambio de gobierno. La promesa de que los jóvenes dejarían de ser los grandes olvidados del sistema y se convertirían en parte importante dentro del

desarrollo de la Nación, sigue en espera de comenzar a ver acciones concretas. Podemos hablar de dos elementos esenciales de la Política Nacional de Juventud: 1) El Plan Nacional de Desarrollo y 2) el Instituto Mexicano de la Juventud

*El Instituto Mexicano de la Juventud
y los nuevos perfiles de las políticas sobre lo juvenil*

En el año de 1999 y como resultado de un esfuerzo de distintos sectores por dar su lugar a las políticas públicas de juventud fuera de la política deportiva, se crea el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), el cuál desarrolla actualmente los siguientes programas: investigación sobre juventud e integración de políticas, bienestar y recreación, derechos humanos, empleo, capacitación y bolsa de trabajo, empresas juveniles, premios y certámenes nacionales, género, apoyo a jóvenes indígenas, medio ambiente, prevención de adicciones, sexualidad y salud reproductiva, servicio social, servicios juveniles; asesoría, fomento y vinculación con organizaciones y seguimiento de proyectos juveniles, evaluación y análisis institucional, coordinación sectorial y regional, comunicación y difusión y cooperación internacional.³ Los proyectos y programas que posteriormente el IMJ operó, se han desarrollado desde el año de 1996, como parte de la continuidad al trabajo de la Dirección General Causa Joven.

Pero, ¿Cómo eran las políticas públicas de Juventud antes del cambio en el gobierno? Históricamente, la visión que ha permeado lo juvenil ha sido el asistencialismo y el paternalismo. Durante muchos años, la política deportiva fue rectora de los programas de atención a la juventud y salvo algunos casos aislados en los estados, la administración de éstas políticas tuvo cambios de fondo y logro repercutir en el ámbito federal.

«El diseño de estrategias para la ejecución de políticas de Estado en beneficio de la juventud se remonta a los años cuarenta, época en que como respuesta a los procesos de sectorización de la sociedad, se conformó una fuerza representativa juvenil, derivando en la creación de grupos como la Confederación de Jóvenes Mexicanos en 1938, y la Central Única de la Juventud en 1939.

En ese contexto, surge en 1942 la oficina de Acción Juvenil dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que genera por pri-

3 «Jóvenes e instituciones en México 1994-2000, Actores, Políticas y Programas» Instituto Mexicano de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, México D.F., 2000.

mera vez un espacio de interacción entre los representantes juveniles y el gobierno federal.

En los años cincuenta, ante la necesidad de forjar generaciones más preparadas, se constituye el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM). Las líneas de trabajo de este aparato gubernamental, durante los casi 20 años de operación, se centran en la capacitación física, laboral, cultural y ciudadana.

Para 1970, el INJM se reestructura para adaptarse a las nuevas condiciones sociales y políticas que nuestro país demandó en aquella época, marcada por los sucesos del movimiento estudiantil de 1968. Sus siglas cambian por las de INJUVE.

En noviembre de 1977, y como resultado del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se expide el decreto que constituye al Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud (CREA).

Esta nueva iniciativa contempla la creación de una Junta Directiva para dotar al nuevo organismo de los apoyos institucionales necesarios para atender las crecientes demandas de la población juvenil. Es en este periodo que se definió el bloque etéreo de atención con un rango de 12 a 29 años, para la edad de la población a atender.

Con la aparición del CREA se habla por primera ocasión de la existencia de una política nacional de juventud, estableciéndose tres objetivos iniciales: mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes, ampliar su oferta cultural y establecer lazos de comunicación entre ellos y el Estado.

Entre 1987 y 1988 se institucionalizan sus actividades, al generarse una programación formal de sus diferentes líneas de trabajo y se fortalece una estructura tendiente a su descentralización, surgiendo 31 CREA estatales, mil 122 municipales y 55 regionales, incidiendo así en las tres esferas de gobierno.

En diciembre de 1988, el CREA desaparece por decreto presidencial, dando lugar a la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), como órgano descentralizado de la SEP, en la que se integran las funciones reducidas del extinto Consejo en un área denominada Dirección General de Atención a la Juventud. Este cambio derivó en la pérdida de la penetración lograda con el CREA, al descender su jerarquía en la estructura del gobierno.

Para julio de 1996, aparece Causa Joven, instancia que precede al IMJ hasta el 6 de enero de 1999. En Causa Joven, dependiente de la SEP, se pretende dar a los programas de la juventud un nuevo sentido y lógica en su concepción y desarrollo, así como lograr una mayor interlocución entre las y los jóvenes y el Estado.⁴

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) y el cambio de estafeta

La creación del IMJ marcó una nueva etapa dentro de las políticas públicas de juventud, de manera que se integra una instancia dentro

de la administración federal, con patrimonio propio y personalidad jurídica capaz de responder y orientar las acciones del Poder Ejecutivo en cuanto al tema de juventud. Por su parte, en el Poder Legislativo, se crean la Comisión Especial de Juventud en la Cámara de Diputados y la Comisión de Asuntos de la Juventud en la Cámara de Senadores. Por primera vez se abre el debate público de la necesidad de transformar las acciones emprendidas al sector juvenil y canalizarlas en una institución que pueda responder a estas inquietudes.

Durante la etapa de transición hacia la nueva administración federal, la designación del nuevo Director General de IMJ generó expectación entre distintos sectores, tanto de jóvenes, como académicos, no gubernamentales y empresariales. Se debatían distintos nombres, entre los más fuertes, la propia hija del Presidente electo, Ana Cristina Fox, y Cristian Castaño Contreras, quien había sido dirigente nacional de Acción Juvenil del IMJ. Finalmente, éste último quedó al frente del IMJ y desde el inicio de administración intenta marcar lo que será su gestión.⁵

En la construcción de las políticas de juventud del gobierno federal no habrá conservadurismo, «ni soy mocho, ni misógino, soy una persona que acepta el pluralismo como base para el consenso», aseguró Cristián Castaño Contreras, director general del Instituto Mexicano de la Juventud.

En su primer día de labores al frente de este organismo público descentralizado de la IMJ, el servidor público se reunió con los cerca de 300 trabajadores del Instituto para ir definiendo el rumbo de su gestión.

«Llego a sumarme a un equipo, donde soy uno más de quienes trabajarán para redimensionar la labor del Instituto; el presidente Vicente Fox quiere que ésta sea una de las instancias más prestigiadas del gobierno federal y, sobre todo, que las y los jóvenes se sientan orgullosos del trabajo que se realiza en el Instituto Mexicano de la Juventud», señaló Castaño Contreras.

Así, añadió, «nos acercaremos a la sociedad civil para que ésta contribuya con sus ideas a fortalecer al Instituto». Al mismo tiempo pidió la confianza y la colaboración de las y los trabajadores para consolidar los proyectos de juventud, pues «no creo en la mano de obra, sino en la mente de obra».

La visión empresarial se dejó sentir dentro del IMJ y también en otras áreas de la administración federal. Lo que parecía una reingeniería «benigna» se convirtió en un cambio de visión de los pro-

4 *Ibidem.*

5 Tomado de la página de internet www.imjuventud.gob.mx . boletín 1 de Comunicación Social. Instituto Mexicano de la Juventud, 2000.

yectos y programas. Si bien es cierto que no hubo modificación significativa, la percepción de hacia quienes y cómo habían de dirigirse las iniciativas, proyectos y programas del Instituto si se ha comenzado a orientar hacia grupos «juveniles» vinculados con sectores de derecha y sobre todo, organizaciones, proyectos y personas originarios de Nuevo León.

Las principales líneas marcadas por la nueva administración son las siguientes:

- Formación de una Red Nacional de Juventud, que dará cabida a organizaciones No Gubernamentales para tomar decisiones sobre las actividades del instituto.
- Creación de un Programa Nacional de fomento a las actividades empresariales de los y las jóvenes.
- Programa de Adicciones: creación de centros de atención, información y rehabilitación. Combate a las redes de narcotráfico juvenil.

¿Cuáles son entonces las acciones concretas de política pública del Nuevo Gobierno? Tal y como se presenta en el siguiente cuadro, hasta ahora pocas han sido las iniciativas y las acciones de política pública sobre juventud y por el contrario se siguen operando las actividades de la administración anterior.

Jóvenes y Plan Nacional de Desarrollo

El segundo insumo importante dentro de la política de juventud es el Plan Nacional de Desarrollo, que a diferencia de otras administraciones, solamente hace mención del tema en una ocasión.

«Las y los jóvenes ocupan importante espacio en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado por el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada. El tema aparece en el Área de Desarrollo Social y Humano.

Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Estrategias

Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.

**Propuestas de Fox
Acciones del Nuevo Gobierno**

PROPUESTAS DE FOX	ACCIONES DEL NUEVO GOBIERNO	ACCIONES QUE YA EXISTÍAN CON EL PRI
Contar con un programa nacional incluyente para los jóvenes, donde las decisiones las tome un consejo formado por jóvenes.	Ninguna	Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas. Se integra por 10 jóvenes con equidad de género, con edades entre los 18 y 29 años.
Establecer políticas públicas con compromisos verificables, indicadores a lograr en un tiempo perentorio y auditoría social que evalúen los avances y demande el cumplimiento de los compromisos. (Sexualidad, Empleo, Adicciones, Deporte, Valores y Educación)	Ninguna excepto educación	Programa de Empleo, capacitación y bolsa de trabajo. Comisión Nacional del Deporte programa de Sexualidad Programa de Adicciones
Garantizar la igualdad de oportunidades educativas para los jóvenes, sin importar su condición social y económica.	Programa Nacional de Becas	
Desarrollar programas de promoción destinados a incrementar la oferta de empleo, pero también y sobre todo, a poner en sus manos los instrumentos que les permitan la creación de empresas, la asociación con empresarios establecidos y el autoempleo.	Programa de Jóvenes Emprendedores (Aún no opera)	Programa de Empleo, capacitación y bolsa de trabajo Certamen Nacional Juvenil de Proyectos de Desarrollo Rural Financiamiento a Proyectos Juveniles: Autoempleo y Proyectos Productivos
Establecer programas de orientación y promover el establecimiento de clínicas de rehabilitación para dar oportunidad a todos los jóvenes que deseen liberarse de la adicción a las drogas.		Programa de Prevención de Adicciones

Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.⁶

¿Por qué tan poco espacio para juventud? ¿Cómo incorporar a los y las jóvenes en procesos de desarrollo cuando el plan rector tan sólo se le dedican seis renglones discursivos, donde se habla de oportunidades y de expresión? Ciertamente, para cada temática planteada por el Plan Nacional de Desarrollo se requieren planes y proyectos complementarios. En estos momentos se está gestando el Plan Nacional de la Juventud, y al igual que otros procesos similares, se desconocen como se plantean y bajo que criterio se construyen estos programas complementarios. La consulta realizada por el IMJ para incorporar comentarios y propuestas por parte de la juventud en el Plan Nacional de Desarrollo incluyó cerca de cuatro reuniones con más de cincuenta personas relacionadas con asuntos de juventud y una reunión nacional con una cantidad similar. Todas estas acciones solamente valieron seis párrafos en un texto de nueve capítulos más anexos.

Jóvenes y el cambio que aún no ha llegado Retos y perspectivas de las políticas públicas de juventud

¿Qué podemos esperar los jóvenes del nuevo gobierno? El análisis anterior nos muestra que hasta estos días y después de casi nueve meses de trabajo, el gobierno encabezado por Vicente Fox ha realizado poco en materia de juventud. Existe una clara ausencia de una política nacional de juventud en contraposición a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y a las propuestas de Campaña. Sin embargo, existen ciertos elementos que nos permiten esbozar que es lo que podemos esperar del nuevo gobierno.

1. Concentración de los proyectos y programas en temas como el desarrollo empresarial, el liderazgo juvenil, la cultura de «valores» y el combate a las adicciones.

2. La ampliación de las actividades de juventud a escala nacional. Descentralización de las políticas públicas sobre juventud.

6 Tomado de la página de internet www.imjuventud.gob.mx, Instituto Mexicano de la Juventud.

3. La creación de Institutos de la juventud a escala estatal y sobre todo, la separación de los temas de juventud y deporte.

4. El fomento a las actividades productivas para jóvenes que viven en las zonas rurales.

Por otra parte, en cuanto al trabajo que hasta hoy se ha realizado, podemos decir que hasta ahora el desempeño del IMJ ha dejado de lado la continuidad de la labor de vinculación con organizaciones juveniles, una política de juventud sobre temas como las drogas, el aborto, el SIDA, las enfermedades de transmisión sexual, el embarazo en la adolescencia, la falta de opciones laborales diversificadas, el apoyo a las identidades juveniles a través del fomento de encuentros y otras actividades de intercambio y articulación.

¿Qué falta por hacer? Sin duda alguna, la tarea de impulsar un proyecto político y social sobre el tema de juventud requiere de un esfuerzo no sólo en términos institucionales, sino también de investigación y presupuesto. La construcción de las políticas de juventud no ha sido incluida con seriedad en los distintos espacios públicos en el ámbito federal y estatal. En el plano discursivo, la mayoría de las administraciones priistas y la actual de extracción panista han manifestado el interés de la Nación por incluir a su juventud en procesos de desarrollo en los ámbitos social, político, económico y humano.

Universidades, partidos políticos, empresas, gobierno y organizaciones civiles se enfrentan al reto de dar cabida a las nuevas generaciones, de integrarles dentro de la toma de decisiones y renovar sus cuadros. El caso de los partidos políticos ilustra de manera muy clara el cómo la ausencia de espacios para los y las jóvenes que tienen aspiraciones políticas termina por abrir una brecha generacional en donde las instituciones pierden por no tener relevos para sus actividades.

La inclusión del tema de la juventud dentro de la agenda pública del gobierno, el Poder Legislativo, los partidos políticos, la sociedad civil y la iniciativa privada es sin duda alguna el paso más importante por dar, y en estos momentos existen las condiciones necesarias para incluirlo como una prioridad real para el desarrollo.

Por otra parte, en términos de la política de juventud y de las acciones implementadas por el IMJ, faltan por hacer, entre otras muchas cosas, la ampliación de los recursos para las actividades de la juventud, la articulación entre las distintas secretarías de Estado y el IMJ para la creación de programas conjuntos de trabajo, la vinculación con Organizaciones Civiles de jóvenes y las empresas para la colaboración en acciones de trabajo sobre temáticas de empleo, medio ambien-

te, educación, sexualidad, género, adicciones, proyectos productivos, entre otros, así como la apertura de trabajo hacia todo tipo de organizaciones: los casi 50 millones de jóvenes que habitan en México viven realidades distintas y la forma en la que se relacionan con el mundo en general es igual de diversa: Punks, Skatos, Universitarios, ambientalistas, empresarios, gays y lesbianas, jóvenes indígenas y de zonas rurales, cholos, darketos, surfos, sólo por mencionar a algunos, demandan sus espacios y se deben incluir a la par de los demás.

Finalmente, modificar la visión de que la juventud necesita espacios de expresión: los nuevos tiempos demandan espacios de decisión y participación en la vida pública de México. La responsabilidad compartida entre las generaciones debe ser un elemento que no se debe perder de vista: jóvenes, niños, adultos, personas de la tercera edad; no necesitamos políticas excluyentes, sino la integración de nuestras demandas y necesidades en un solo proyecto de Nación.

EL SECTOR RURAL HOY: ANÁLISIS DE LA COYUNTURA

*Jaime Morales Hernández**

El campo mexicano se encuentra en una profunda crisis de naturaleza estructural y los impactos que esta crisis genera en lo social, lo ecológico, lo político y lo económico, han logrado atraer la atención de la sociedad urbana antes ensimismada con la modernidad y las transiciones. El presente documento pretende contribuir a ampliar esta atención hacia lo rural y analiza algunos de los elementos constituyentes de la crisis del campo. El documento comienza señalando algunos aspectos relevantes de la agricultura mexicana, y en su segundo apartado discute brevemente los rasgos fundamentales del proceso de desarrollo rural en México; el tercer apartado da cuenta de los resultados de este desarrollo. En el cuarto apartado presentamos un panorama que muestra las tendencias de dos de las principales fuerzas que intervienen en la definición de los procesos de desarrollo rural —las políticas agrícolas y los movimientos sociales. Así da cuenta de las tendencias globales en las políticas de desarrollo rural y se presentan además estas políticas a escala nacional. Finalmente, se atiende a las tendencias en los movimientos sociales en el ámbito rural, tanto a escala global como en el caso concreto de México.

1. La Agricultura y la historia

El territorio mexicano presenta una amplia variedad ecológica, donde es posible encontrar una multitud de climas, ecosistemas, tipos de vegetación, suelos y topografías, por esta razón es uno de los diez países con mayor diversidad ecológica. Por otra parte, en México encontramos también una gran diversidad cultural y en él se encuentran presentes 55 pueblos indígenas originarios, además de los mestizos, criollos, y emigrantes europeos; así, nuestra tierra es también uno de los diez países con mayor diversidad cultural en el mundo.

A partir de esta diversidad ecológica y cultural, se ha desarrollado a lo largo de nuestra historia una importante y avanzada agricultura que ha dado lugar a una gran diversidad productiva a lo largo y ancho del territorio mexicano, y de este modo nuestro país es uno de los ocho

* Centro de Investigación y formación Social del ITESO.

centros mundiales de origen de las plantas cultivadas. En México, a partir de la sabiduría y el conocimiento de los indígenas, nacieron para el mundo el maíz, el frijol, el cacao, el tabaco, el jitomate, el tomate, el chile, la calabaza, la vainilla, el nopal, el girasol, el aguacate, el camote, el zapote, el cacahuete, los agaves, la piña, la guanabana, el achiote y el algodón. Ahora, el campo de México, raíz de nuestra esencia e identidad cultural y ejemplo de diversidad ecológica y cultural está en grave riesgo; el sector rural de México pasa por uno de sus períodos más difíciles, a causa de las políticas de desarrollo implementadas y que han ocasionado una seria crisis que amenaza la existencia de los campesinos y sus familias, de nuestros recursos naturales y de nuestra cultura. El problema rural en el país es una cuestión de justicia y equidad, es una asignatura pendiente en la historia de México.

2. El desarrollo rural en México: una rápida visión

2.1 El desarrollo industrializador

El desarrollo de México a partir de los años cuarenta se orientó a la urbanización y a la industrialización como los paradigmas de la modernización, en la llamada estrategia de sustitución de importaciones. Desde esta perspectiva, el sector rural se constituyó en la base económica para el desarrollo y las políticas agropecuarias se dirigieron a que el campo cumpliera con las siguientes funciones: producir alimentos a bajos costos para una población urbana en constante crecimiento y con salarios bajos, liberar mano de obra para incorporarla a la naciente industria y a la reserva de trabajo. Las funciones del sector agrario incluyeron también producir cultivos de exportación como fuente de ingreso de las divisas necesarias para el desarrollo industrial, producir cultivos agroindustriales para el crecimiento de la industria de la transformación, crear un mercado interno para los productos de la naciente industria y proporcionar los recursos naturales necesarios para el crecimiento y funcionamiento de industrias y ciudades.

A lo largo de treinta años, —el período conocido como el milagro mexicano—, el país fue un ejemplo clásico y en apariencia exitoso del modelo de desarrollo modernizador; el sector agrario cumplió con creces las funciones asignadas y sirvió de base para la industrialización de México. En ese período, el producto agropecuario creció a una tasa superior al 4.5% promedio anual; la demanda interna de alimentos logró satisfacerse plenamente a precios estables e incluso, decrecientes con relación a los precios industriales, y las importaciones agropecuarias no pasaron nunca del 5% del total de esos productos (Torres 1998). En

ese lapso, además, la relación de precios ciudad-campo descendió en 23% y se generaron divisas de origen agropecuario equivalentes a la mitad de las exportaciones totales.

El sector rural también aportó la mano de obra para el crecimiento industrial y la población rural se redujo del 65% al 45% del total. La productividad por trabajador en la industria creció 119%, mientras que el salario mínimo urbano se incrementaba en 31% (Torres 1998). Además se generaron excedentes transferibles a la acumulación industrial a través de los sistemas fiscales, bancarios y de precios, equivalentes al 15% del producto interno agropecuario. Finalmente, la mercantilización de la economía agraria y la disminución de la autosuficiencia campesina contribuyó a la formación acelerada de un mercado interno para insumos y bienes manufacturados.

Las políticas agrícolas se dedicaron a promover la modernización tecnológica del campo en México desde la propuesta de la revolución verde, a través de paquetes tecnológicos orientados hacia el incremento de la productividad de ciertos cultivos, basado en la homogeneización productiva, vía el monocultivo, la utilización intensiva de insumos energéticos externos y el uso intensivo de recursos naturales. En esa medida, las instituciones de investigación y extensión en México se han dedicado a generar y extender los paquetes tecnológicos hacia los agricultores, partiendo de la consideración de que la adopción de estas tecnologías es la condición necesaria para el desarrollo rural.

2.2 El desarrollo neoliberal

A inicios de los años setenta, el sector agrícola mexicano entró en una profunda crisis, originada por el tipo de relaciones que mantuvo con la industria desde los años del milagro mexicano. La agricultura financió el crecimiento del sector industrial y los procesos de urbanización, y como consecuencia sufrió un proceso de descapitalización que se expresó en la caída de la producción y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria. A inicios de 1980, la balanza comercial agropecuaria se volvió deficitaria por el incremento de las importaciones de granos básicos y a mediados de esos años, y dentro de los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI para garantizar el pago de la deuda, las políticas agrícolas comienzan a orientarse hacia la globalización económica. A partir de esos años, la política de desarrollo rural se ve enmarcada dentro del proyecto neoliberal implementado en México y se enfoca a intensificar los procesos de modernización en el medio rural, reafirmando la idea de que es el único camino posible hacia el desarrollo.

En esos años, se inician también las negociaciones para establecer el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que integra a Estados Unidos, Canadá y México; en el tratado, se institucionalizan las políticas neoliberales con el objetivo de lograr la modernización rural, para favorecer la competitividad internacional de los productos agropecuarios y atraer las inversiones externas hacia el sector agrario. El TLCAN no reconoce las asimetrías entre los sectores agrarios de los tres países, y somete a la agricultura mexicana a las decisiones de sus socios, con agriculturas mucho más subsidiadas; por esto, el TLCAN ha significado la transformación profunda del medio rural mexicano y alterado sus formas organizativas y productivas. Vale la pena mencionar que el tratado se decidió y aprobó en el más puro estilo autoritario del régimen gobernante, sin que hubiese un proceso de información y consulta a los distintos actores sociales del medio rural. El gobierno mexicano, además, en sus empeños por satisfacer a sus socios, llevó más allá sus políticas agrícolas, con una ortodoxia desconcertante, así por ejemplo, el régimen arancelario de los productos agrícolas se redujo a un mínimo del 20%, mientras que el protocolo de adhesión al GATT exige una reducción arancelaria del 50% en los productos agrícolas (Calva 1998).

En este contexto del desarrollo neoliberal, tres han sido las políticas agrícolas implementadas por el Estado mexicano; la primera es la reforma legal a la Constitución, la segunda se refiere al marco institucional y la tercera se ubica en el ámbito de lo económico. A continuación, presentamos una breve descripción de ellas.

La reforma legal constituye el eje principal de estas políticas. El artículo 27 constitucional es resultado de las demandas agrarias de la Revolución de 1910 y desde la Constitución de 1917, protegía las tierras ejidales, comunitarias e indígenas, al impedir la compra, la venta y el arrendamiento de ellas. Como consecuencia de ello, aproximadamente 50% del territorio nacional se encuentra en manos de ejidatarios, comuneros e indígenas y en esas tierras se ubican 70% de los bosques y selvas de México, y las regiones de alta biodiversidad (Toledo 1996).

El alto valor de estos recursos, conservados durante tantos años, los hace muy atractivos para los capitales nacionales y transnacionales y así, las tierras de los campesinos e indígenas de México, entraron a la oferta y la demanda. En 1992 y como un requisito del TLCAN, el gobierno mexicano cambia a su modo autoritario la Constitución, y coloca en el mercado la tierra y los recursos naturales.

Los cambios en el artículo 27 de la Constitución promueven y favorecen los procesos de privatización de tierras y recursos naturales;

los límites legales para la propiedad privada y corporativa se ampliaron, por ejemplo, en superficies forestales el máximo posible pasó de mil hectáreas a 20 mil has. De acuerdo con los cálculos de Calva (1998), ahora tres mil 802 sociedades mercantiles pueden ser dueñas de los 14 millones de hectáreas sembradas actualmente de maíz y frijol, igualmente diez mil 933 corporaciones pueden, de acuerdo con las normas legales, disponer de todo el territorio nacional.

El segundo grupo de políticas agrícolas se ubica en los marcos institucionales del sector agrario mexicano; se reformaron todas las instituciones heredadas de la Revolución Mexicana y se definió el nuevo marco institucional para el medio rural. Este marco se ha diseñado para que la economía rural se desenvuelva a partir de las señales del mercado nacional e internacional, desmantelando una serie de instrumentos de regulación sobre los mercados rurales, a través de los cuales el Estado mexicano había ejercido una importante intervención en las actividades productivas.

En coherencia con la perspectiva neoliberal, el Estado se retiró de su papel como intermediario y proveedor de recursos y dejó al mercado en su lugar. La privatización, la desregulación y la apertura comercial, son ahora los ejes de la modernización, y el papel del Estado es crear el marco apropiado para asegurar el flujo de capitales privados hacia el campo, mediante reformas a las políticas y leyes y también, vía la reestructuración de las instituciones públicas dedicadas al campo. De nuevo, la política neoliberal del Estado mexicano fue más allá de la ortodoxia y por ejemplo, de acuerdo con Calva (1998), el gasto público en desarrollo rural disminuyó 75% entre 1994 y 1997, y la inversión pública federal en fomento e infraestructuras siguió el mismo comportamiento.

Los cambios institucionales llevaron también a definir políticas agropecuarias excluyentes y orientadas a favorecer a ciertos productores y a ciertos cultivos. Esta clasificación de los productores es un parteaguas en la política agropecuaria, y en ella se distinguen tres tipos de agricultores; los campesinos más pobres y marginados, sin posibilidades de competir en el mercado y para los cuales se implementan estrategias asistencialistas, los productores con potencial productivo que pueden competir en el mercado con políticas favorables y por último, aquellos agroempresarios con capacidad de competir internacionalmente y lograr ventajas comparativas, a quienes se dirigen las políticas agrícolas actuales.

El tercer conjunto de políticas agrícolas se refiere a las cuestiones económicas y se integra por la eliminación acelerada de subsidios en todos los ámbitos –precios, consumo e insumos–, la apertura

comercial indiscriminada y el alza de los intereses en los créditos rurales, todo ello aunado a la ya descrita desaparición del Estado del sector agropecuario. En la implementación de estas políticas, el Estado ha confiado ciegamente en que los mecanismos del mercado asignen eficientemente los recursos, sin tomar en cuenta que en la agricultura, más que en ningún sector, las señales del mercado están totalmente distorsionadas por las políticas proteccionistas y los altos subsidios otorgados por los países desarrollados a sus sectores rurales.

De nuevo los neoliberales mexicanos van más allá de la ortodoxia y, mientras hacen un triunfo político de la entrada de México a la OCDE y por tanto al selecto club de países desarrollados, se niegan a aplicar las políticas agrícolas de estos mismos países, quienes por ejemplo, en 1993 proporcionaron vía subsidios 42% de los ingresos de sus agricultores, destinando un promedio de 14 mil 400 dólares anuales por agricultor de tiempo completo. En la más sublime de las paradojas, resulta que nuestro principal socio comercial –EUA–, destina 34 mil 700 dólares anuales de subsidio para cada agricultor (OCDE 1995), mientras nuestros políticos neoliberales insisten en terminar con los subsidios y las medidas proteccionistas, para poder competir en el libre mercado de las economías industrializadas.

2.3 El desarrollo rural desde la visión del PAN: la continuidad del modelo neoliberal

El cambio de partido y el llamado proceso de transición hacia la democracia, no han significado modificaciones de fondo en la orientación del desarrollo rural en México, y más allá de los discursos y cambios de funcionarios, se mantienen los elementos centrales del modelo descrito anteriormente. Algunas de las acciones del nuevo gobierno que muestran con claridad esta continuidad son las siguientes:

- La agricultura mexicana sigue atada a los destinos de Estados Unidos. Las condiciones del TLC respecto al medio rural no están a discusión y se insiste en señalar a sus promotores como gobernantes visionarios.
- La postura mexicana en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), acerca de la agricultura se alinea con la postura de Estados Unidos contra la Unión Europea, Japón y los países en desarrollo.
- No hay una mínima reconsideración de los cambios al artículo 27, ante su impacto en la marginación y pobreza rural.

- No existe una solución real a las demandas indígenas planteadas en los Acuerdos de San Andrés, cuando la solución de los problemas rurales en México pasa necesariamente por la solución del problema indígena.
- El ejecutivo vetó la ley de desarrollo rural, aprobada por todos los partidos en el congreso durante noviembre de 2000.
- Las propuestas de desarrollo rural tienen una clara tendencia de exclusión al pretender la «empresarización» de todos los agricultores, campesinos e indígenas.
- El presupuesto para el sector rural es menor respecto incluso a los gobiernos priistas (6.4 % del total en 1999, 2.6 % en el 2001).
- No ha existido participación, ni consulta, con los actores sociales más relevantes del campo en México.

3. Los resultados del desarrollo rural en México

La implementación de este modelo de desarrollo y la insistencia en intensificar los procesos modernizadores como el único camino posible, llevan a cuestionar los resultados obtenidos en su aplicación al medio rural mexicano. Los resultados de este modelo permiten analizar sus serias limitaciones, si bien ciertamente el país se urbanizó y se logró convertir a un país rural en urbano, la migración del campo a la ciudad dio como resultado las grandes concentraciones ciudadinas, donde la baja calidad de vida, el desempleo, la violencia y la marginación, son el verdadero rostro del sueño urbano, para las grandes mayorías.

El traslado de recursos humanos, naturales y financieros para favorecer la industrialización de México se realizó y el país logró conformar una planta industrial moderna. Sin embargo, este sector productivo fue incapaz de desarrollar una estructura competitiva, que absorbiera la mano de obra rural y generara recursos para el desarrollo del resto de los sectores, y ahora se encuentra en una situación de recesión productiva. Así, el desarrollo modernizador de México logró sus objetivos: urbanizarse e industrializarse, a partir del sector agrario. A cambio, el medio rural mexicano se encuentra sumido en una compleja crisis con múltiples dimensiones, que dura ya varios sexenios.

En términos sociales, los más pobres y más marginados del país viven en el medio rural, más del 80 % de la población rural que alcanza los 25 millones de habitantes viven en extrema pobreza y uno de cada 6 campesinos ha tenido que emigrar a Estados Unidos o a las grandes ciudades. Hay además inseguridad alimentaria en 27 estados del país y

458 municipios viven en inseguridad alimentaria y desnutrición extrema; además, 75 % de las comunidades rurales del país son consideradas oficialmente como de alta marginación. (*Public Citizen* 2001).

A esta dimensión social, habría que añadir la ecológica, causada por la implementación intensiva del modelo de desarrollo. El deterioro de los ecosistemas rurales aumenta en forma incontrolable, incrementando la presión sobre los recursos naturales. México se encuentra en la crisis ambiental más grave de los últimos setenta años, de acuerdo con la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1998). Este deterioro ambiental representa además 11% del PBI y ahora el sector rural se encuentra afectado por la deforestación acelerada (600 mil has anuales), la erosión de los suelos (80%), la contaminación de aguas y suelos y la pérdida de la biodiversidad natural y de la diversidad genética.

La crisis del sector rural en México tiene también una dimensión cultural, las estructuras comunitarias y culturales existentes en la sociedad rural han sido profundamente alteradas por el proceso de modernización y las formas rurales de vida se ven amenazadas de extinción, ante la mercantilización de sus culturas. El asunto es aún más grave con los pueblos indígenas presentes en el país, baste decir que en 1900 existían 240 lenguas y hoy solo quedan 55 (Toledo 1991). Así pues, el desarrollo rural en México ha dado como resultado la desaparición de culturas profundas, esenciales en la construcción de las identidades nacionales, en nombre de la modernización.

La crisis rural tiene además una dimensión económica; actualmente las actividades agropecuarias han dejado de ser económicamente viables para la pequeña y mediana producción agropecuaria que comprende al 87% de los agricultores mexicanos. La apertura unilateral de las importaciones subsidiadas, la caída de los precios agrícolas –el precio real del maíz cayó 46.2 % entre 1993 y 1999–, la carencia de estrategias de apoyo –en términos reales el Procampo pasó de 100 a 70 dólares por hectárea–, los altos costos del crédito, son algunas de las razones de esta crisis. Ahora el campo mexicano sufre el abandono, a causa de la pobreza que obliga a miles de mexicanos a emigrar a las grandes ciudades y a Estados Unidos.

Es posible afirmar que el modelo ha causado la insustentabilidad –en términos sociales, ecológicos, culturales y económicos– de la agricultura mexicana. Las políticas neoliberales promueven, en esencia, la intensificación del modelo modernizador y su implementación en el medio rural. Las condiciones y formas en que se realizó la firma del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá y los consecuentes cam-

bios en la política agrícola, han significado una profundización en la aplicación del modelo y por ende, la intensificación de los procesos de insustentabilidad en la agricultura mexicana.

4. Políticas Públicas y Actores Sociales: Las tendencias globales y nacionales

4.1 Políticas agrícolas: sus tendencias globales

La primera política agrícola se expresa en la profundización y extensión de los procesos de modernización rural, a través de las propuestas neoliberales. Esta tendencia se basa en el mercado como el eje de la industrialización de la agricultura, y excluye las consideraciones sociales, ecológicas y culturales en razón del crecimiento económico. Los organismos multinacionales y las empresas transnacionales, imponen a los países –especialmente del sur–, políticas agrícolas que privilegian la exportación sobre la seguridad alimentaria, buscando la competitividad internacional de los sectores agrarios, a costa de los recursos naturales y la mano de obra local.

La segunda política presente atiende a considerar los impactos ambientales y sociales de la industrialización de la agricultura. Es una lógica que paulatinamente obtiene consensos en el ámbito internacional, reflejados en acuerdos globales entre países y avalados por organizaciones como la ONU, aunque aún no implementados a través de políticas agrícolas respetadas por los propios países. La lógica existe también en las naciones más industrializadas, que reconocen la necesidad de establecer –al menos en sus países–, políticas que favorezcan procesos agrícolas menos comprometedores para sus recursos naturales en una perspectiva de largo plazo. Así, aparece el carácter contradictorio de esta lógica: mientras promueven la industrialización de la agricultura en todo el planeta, los países industrializados comienzan a intentar protegerse de los riesgos ambientales y asegurar su producción agroalimentaria para el futuro.

La tercera política presente atiende a la reconsideración de la agricultura, trascendiendo los aspectos productivos y estrictamente económicos, y asumiendo la idea de la multifuncionalidad; ello la ubica desde perspectivas que contemplan las cuestiones culturales, sociales, ambientales, de seguridad alimentaria y por tanto como una cuestión estratégica nacional. La lógica se encuentra presente –y de allí su naturaleza contradictoria–, en aquellos países que promueven la industrialización de la agricultura y la liberalización del sector rural en el nivel global, y que sin embargo al interior de sus territorios,

aplican medidas proteccionistas y de subsidio para sus sectores agrícolas, al reconocer el papel estratégico de la agricultura en el funcionamiento de sus sociedades. La perspectiva de la agricultura multifuncional está en el centro del actual debate en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio y es el punto central de conflicto entre la Unión Europea y el Grupo de Cairn, controlado por Estados Unidos.

4.2 Las políticas agrícolas; sus tendencias nacionales

La primera política agrícola se refiere al neoliberalismo como el eje de las políticas agrícolas. El Estado mexicano ha asumido como misión el implementar los más ortodoxos principios neoliberales y con ello favorecer el proceso de integración económica con Estados Unidos y Canadá, para llevar al país al desarrollo y la modernidad. En esta perspectiva, el Estado mexicano desde los postulados del pensamiento único, plantea como el único camino posible el diseñado y operado por ellos, y por tanto no acepta, ni escucha, ni le interesan las modificaciones al actual modelo, a pesar de los resultados que ha tenido en diversas partes del mundo y en México mismo.

La segunda política presente tiene un carácter histórico, y atiende a la extracción de recursos humanos, naturales y económicos del sector rural para el financiamiento del desarrollo industrial y urbano. Si bien esta es una lógica común del desarrollo industrializador, también es cierto que tiene una naturaleza temporal y los países más desarrollados, después de la etapa de extracción de recursos rurales, han implementado políticas rurales de apoyo y recapitalización de la agricultura en la búsqueda de devolverle recursos al medio rural. En cambio en México, en una curiosa modernización obsoleta, la lógica presente continúa siendo la subordinación de lo rural a lo industrial, a lo urbano y ello se refleja claramente en las políticas agrícolas.

Una tercera lógica presente es el autoritarismo del Estado mexicano, expresada en los métodos de planeación e implementación de las políticas agrícolas. En esta lógica se fusionan la intolerancia del pensamiento único, con la histórica exclusión de los actores sociales en las decisiones sobre políticas públicas. De esta forma, las decisiones sobre el medio rural son tomadas sin procesos participativos que permitan la incorporación de las diversas demandas y aspiraciones de agricultores, campesinos e indígenas.

La última lógica presente en las políticas agrícolas es la exclusión absoluta de la sustentabilidad en las actividades agropecuarias. Desde

el Estado mexicano la cuestión no es relevante y más allá de sus posiciones discursivas en los foros internacionales, no existe ni el convencimiento ni la voluntad política para incorporarla en sus planes y programas de desarrollo. Por el contrario, las políticas agrícolas promueven la insustentabilidad de la agricultura mexicana y se orientan hacia profundizar estos procesos en nombre del desarrollo y la modernidad.

4.3 Los movimientos sociales: sus tendencias globales

Los movimientos sociales contemporáneos tienen lugar en un contexto que representa notables diferencias respecto a épocas anteriores. Uno de los elementos centrales de este contexto, es el peso del desarrollo modernizador y en especial su etapa neoliberal, que se extiende por muchos territorios del planeta, abarcando a una buena parte de los seres humanos. El neoliberalismo es dominante, y se encuentra presente en las actividades económicas, en los discursos y acciones políticas, en los medios de comunicación y en distintos ámbitos de nuestra vida cotidiana. En el plano ideológico se estructura a partir del pensamiento único, que postula como fundamentos el fin de la historia y el triunfo del mercado, asumiéndose como el único camino posible para el desarrollo de las sociedades. De este modo, los movimientos sociales se enfrentan al reto de construirse en un contexto adverso, en el cual el peso y prevaencia del pensamiento dominante es un factor de desmovilización y desánimo entre los ciudadanos ante la dimensión de la tarea.

El contexto actual se caracteriza también por la naturaleza compleja de la crisis de la modernidad que incluye aspectos ecológicos, económicos, sociales, culturales y humanos, y que en su conjunto constituyen un entramado de interrelaciones difíciles de identificar claramente. Así, los problemas de los distintos grupos sociales no son solamente económicos, ecológicos o políticos, sino más bien responden a una compleja red de causas, que además rebasa ampliamente los límites espaciales de estos grupos y va más allá de su composición de clase, etnia o género; los movimientos sociales se construyen, entonces, intentando elaborar una visión amplia de la problemática en su conjunto y en coherencia con ello, buscan articular las distintas demandas de los diversos grupos sociales atendiendo a puntos de confluencia comunes.

Otro elemento del contexto en donde se llevan a cabo los movimientos sociales, viene dado por el descrédito y el escepticismo, que la democracia representativa y sus componentes han generado entre los ciudadanos. El papel que juegan los partidos políticos, los sindicatos y

las organizaciones políticas es puesto cada vez más en cuestión, ante su incapacidad para resolver las demandas de la sociedad que, a su vez, intenta tener mayores niveles de participación en las decisiones sobre el desarrollo. Los movimientos sociales tienen ante sí el desafío de imaginar y practicar nuevas formas de gestión política que se orienten hacia formas de democracia participativa, local y descentralizada, para que respondan a las necesidades de los distintos actores sociales, y reviertan el escepticismo actual ante el quehacer político, buscando justamente otras formas de hacer política.

Los movimientos sociales se generan así en un contexto complejo y novedoso que plantea enormes retos, así como la búsqueda continua de alternativas ante la crisis actual. Los tiempos recientes, sin embargo, han sido testigos de la emergencia de actores y movimientos sociales, que en sus demandas y estrategias presentan innovaciones relevantes respecto a las formas de movilización y organización anteriores y que desde una perspectiva global, intentan articularse. En el medio rural nos parecen significativos cuatro tipos de movimientos: los campesinos, los indígenas, los ambientalistas y las Organizaciones No Gubernamentales

La primera tendencia se construye en torno al cuestionamiento que los movimientos sociales hacen del desarrollo neoliberal; este cuestionamiento es fundamentalmente ético y se realiza desde diferentes perspectivas, socavando los fundamentos del modelo de desarrollo dominante. De esta manera, los ecologistas cuestionan las relaciones entre las sociedades y la naturaleza, mientras las Organizaciones No Gubernamentales proponen formas alternativas de gestión del desarrollo. Los indígenas cuestionan la matriz cultural del proyecto modernizador y proponen la diversidad cultural como una opción; los campesinos, a su vez, demandan una reconsideración de la vida rural y comunitaria en oposición a la industrialización de la naturaleza. Así pues, existe una lógica presente en estos movimientos sociales y se expresa en el rechazo al desarrollo dominante y a sus impactos ecológicos, sociales, económicos y culturales. Esta tendencia es creciente y su legitimidad y fortaleza han quedado claras en las distintas cumbres mundiales desde Seattle, pasando por Quebec, hasta Genova.

Hay una segunda tendencia presente, que se refiere a la búsqueda de nuevas formas de relación entre estos movimientos y se expresa en articulaciones alrededor de acciones y demandas comunes, que van más allá del carácter clasista o territorial de los movimientos. Los movimientos sociales, en coherencia con esta lógica, buscan desde lo local organizarse en redes o instancias orientadas hacia lo global y mantie-

nen una distancia crítica respecto a los partidos y las organizaciones políticas convencionales; el caso de Vía Campesina ilustra esta tendencia.

La tercera tendencia presente en estos movimientos sociales consiste en la diversidad de actores, temas, estrategias, demandas y formas de organización que los constituyen. Esta diversidad si bien se refleja en una sana pluralidad de movimientos y propuestas, ha ocasionado también una amplia dispersión y ausencia de cohesión, más allá de ciertas coyunturas. La presencia e importancia de esta lógica en los movimientos sociales demanda la construcción de estrategias diferentes, que fortalezcan y potencien esta diversidad; los resultados del Foro Social Mundial realizado este año en Porto Alegre, Brasil, son una muestra de esta construcción.

4.4 Los movimientos sociales y sus tendencias nacionales

Los movimientos sociales en México se ubican en un contexto nacional marcado por una crisis prolongada y profunda. La crisis tiene una dimensión económica, a causa de la ortodoxia neoliberal del gobierno priista y se agudiza en la medida en que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se va implementando en el país, causando mayor marginación y pobreza entre la mayorías y concentrando el ingreso en unos cuantos empresarios y políticos. El sector rural, las pequeñas y medianas empresas y los asalariados están pagando el costo de las políticas económicas, que el gobierno mexicano se empeña en presentar como la única vía posible. La crisis tiene también una dimensión política, que se expresa en una creciente desconfianza hacia el Estado y sus organismos, que aparecen ante los ciudadanos como modelos de corrupción e ineficiencia y por tanto, incapaces de dar solución a los apremiantes problemas de la población.

La primera tendencia presente en los movimientos sociales atiende a su surgimiento como una reacción ante el autoritarismo del régimen de gobierno en México y los resultados que esto ha ocasionado en todos los ámbitos de la vida cotidiana. Los movimientos sociales se desarrollan, demandando una mayor participación en la toma de decisiones sobre el rumbo del país, y elaboran propuestas viables para transformar la situación en México. Los movimientos sociales reclaman, también, su reconocimiento como actores sociales y apuestan por una sociedad gestionada por los ciudadanos y sus organizaciones, en clara contraposición al modelo de gobierno imperante.

Una segunda tendencia presente en los movimientos sociales se refiere a la búsqueda por fortalecer las formas de relación entre los

movimientos y al interior de ellos. Ciertamente, la diversidad de temas, actores sociales y ámbitos hace difícil esta búsqueda; sin embargo, hay consenso acerca de continuar con estos procesos de articulación como el camino más viable hacia la transformación de la situación en México, y existen también experiencias coyunturales que han evidenciado la potencialidad de los movimientos sociales cuando actúan unidos. Aparece también la emergencia de la sociedad civil mexicana en un proceso lento y difícil, pero que mantiene una presencia creciente y se fortalece cada vez más, ante la profundidad de la crisis existente y la incapacidad del gobierno para hacer algo. La población en México ha tenido que romper su apatía, y comienza a organizarse y participar más activamente en la vida ciudadana, enfrentando las inercias ocasionadas por la hegemonía corporativa durante tanto tiempo.

Una tercera tendencia presente en los movimientos sociales responde al impacto del levantamiento indígena de Chiapas en la sociedad mexicana. Los indígenas mostraron al país el rostro de la marginación rural y el tamaño de los problemas en el campo, pero además mostraron al resto de los movimientos sociales la posibilidad de influir realmente en los destinos del país, y plantearon claramente la necesidad de articular los distintos esfuerzos en torno a una agenda común para construir caminos alternativos. De esta manera, los movimientos sociales en México se fortalecieron con la rebelión indígena y encontraron múltiples puntos de contacto entre ellos, que han sido útiles en otras estrategias de lucha.

Bibliografía

- CALVA, José Luis, "Política agropecuaria para un desarrollo sostenido con equidad" en TORRES, Felipe *El sector agropecuario en México después del colapso económico*, Plaza Valdés, México, 1998.
- CARABIAS, Julia, "El país en la más grave crisis ecológica", en *Diario La Jornada*, México, 1998.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Politics for Sustainable Agriculture*, OCDE Press, Francia, 1995.
- PUBLIC CITIZENS, *Siete años de tratado de libre comercio*, Food First Ed., EUA, 2001.
- TOLEDO, Víctor Manuel, *El juego de la supervivencia; un manual para la investigación etnoecológica*, Ed. Universidad de Berkeley, EUA, 1991.
- TOLEDO, Víctor Manuel, "Los ejidos y comunidades indígenas, lugar de inicio del desarrollo sustentable en México" en *Revista de la Universidad de Guadalajara* No 6, México, 1996.
- TORRES, Felipe (coord.), *El sector agropecuario en México después del colapso económico*, Plaza Valdés, México 1998.

¿UNA MONEDA DE DOS CARAS?

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL GOBIERNO DE ALTERNANCIA

*Jorge E. Rocha Quintero**

Cuando Vicente Fox arribó a la Presidencia de la República había muchas expectativas sobre los cambios efectivos que se podían realizar; la sociedad estaba deseosa de cambiar una serie de prácticas que se veían y vivían como violatorias a los derechos humanos, e incluso para muchos la posibilidad de la alternancia en el gobierno traería acompañado de facto muchos cambios. Ahora, a casi un año de gestión, podemos ver con más claridad los derroteros de la política del nuevo gobierno, sus límites, sus alcances y sus verdaderas apuestas. Este es un momento importante para hacer un balance y ver como sociedad los retos que implica este gobierno de alternancia.

En este breve análisis trataremos uno de los temas más difíciles de las anteriores administraciones: el respeto a los derechos humanos, y por lo que ha pasado en este período, lo sigue siendo.

Las evidencias que ahora comparto son todavía preliminares y pueden cambiar en los años entrantes, sin embargo, el inicio ha sido dudoso y poco promisorio para que en México lleguemos a un verdadero Estado de derecho.

Los puntos que en materia de derechos humanos son resaltantes y problemáticos en el gobierno de Fox se enumeran en los siguientes:

Relación del Gobierno de Fox con instancias internacionales

El gobierno de Fox, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha impulsado, en sus relaciones con los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), una política de defensa a los derechos humanos. El protagonismo de la diplomacia mexicana, en este punto, sin duda ha sido relevante. Incluso la pretensión de Jorge Castañeda de que México sea miembro del Consejo de Seguridad de la ONU¹, es

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

1 El Consejo de Seguridad de la ONU, después de la Asamblea General, es la instancia con más poder de decisión dentro del organismo multilateral. Sobre todo en lo referente a los conflictos internacionales y en situaciones extremas de violación a derechos humanos en algunos países.

una prueba de ello. Otra de las señales en esta materia fue la creación de la Embajada Especial para los Derechos Humanos y la Democracia, instancia perteneciente a la SRE y la cual tiene como titular a Mari Claire Acosta Urquidí.²

Sin embargo, al principio de la actual administración, ni siquiera a la propia SRE le quedaba claro la existencia de la Embajada Especial, ni sus funciones, ni su competencia. Al pasar el tiempo se fue clarificando su actuación, que fundamentalmente está centrada en dos asuntos: lograr que el gobierno mexicano acate de manera plena las recomendaciones que en materia de derechos humanos han hecho los organismos multilaterales y la representación del mismo en las diversas instancias de estos órganos.

En este primer asunto quiero abundar por la significación que tiene. Es ingenuo pensar que tras la alternancia en el poder entramos al «borrón y cuenta nueva», y menos en lo referente a derechos humanos. Las administraciones federales anteriores, las estatales actuales y anteriores y muchas autoridades de nivel medio y municipal en México, tienen deudas pendientes con los mexicanos en esta materia. Los casos de violación a derechos humanos siguen en su inmensa mayoría en impunidad y el simple hecho de cambiar de gobierno no es un desagravio para las víctimas. Una de las tareas pendientes del gobierno foxista es ir resolviendo estos casos.

El gobierno de México ha estado bajo el escrutinio de estos organismos desde 1996³ y ante la preocupación de la situación de los derechos humanos en nuestro país, se han recibido las visitas del relator especial sobre tortura, de la relatora especial sobre venta de niños, prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, de la relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, del relator especial sobre la independencia de jueces, además de la visita de Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, todos ellos de la ONU.⁴ Además, la Comi-

2 Mari Claire Acosta antes de ser la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia, fue parte del equipo de transición de Fox. Su trabajo en derechos humanos lo realizó desde la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., además fue fundadora de la Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C. y del Movimiento Ciudadano por la Democracia.

3 El logro de esta supervisión se realizó a partir del trabajo de diversas ONG de derechos humanos que empezaron a utilizar los instrumentos internacionales de denuncia, ante el poco o nulo interés del gobierno mexicano.

4 En la estructura de la ONU, dependiente del Secretario General hay dos instancias para los derechos humanos: El Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos, ésta última a su vez está compuesta por los órganos de vigilancia para los tratados, los relatores especiales (creados para situaciones graves) y los grupos temáticos.

sión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA ha realizado visitas a nuestro país. Todas estas instancias han realizado informes y dictado recomendaciones para el gobierno mexicano.

Entrando un poco en detalle, los puntos de preocupación y las recomendaciones expresadas por los órganos de vigilancia de los tratados de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU son los siguientes:

- Comité de derechos económicos, sociales y culturales: 15 puntos de preocupación y 18 recomendaciones.
- Comité de derechos del niño: 26 puntos de preocupación y recomendación.
- Comité de derechos humanos: 16 puntos de preocupación y recomendación.
- Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer: 12 puntos de preocupación y 27 recomendaciones.
- Comité para la eliminación de la discriminación racial: 13 puntos de preocupación y recomendación.
- Comité contra la tortura: 4 puntos de preocupación y 13 recomendaciones.

Cabe señalar que las recomendaciones van desde cambios legislativos hasta la resolución de casos concretos, pasando por sugerencias de prácticas institucionales de las instancias del gobierno mexicano.

En lo referente a los relatores, La Sra. Asma Jahangir, relatora especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, recomendó a México tomar medidas urgentes y preventivas para disminuir las tensiones y reducir la violencia a fin de proteger la vida y la seguridad de los civiles que son víctimas de la policía, las Fuerzas Armadas, los grupos paramilitares y los grupos armados de oposición. También recomendó sobre la obligación del gobierno de cumplir con los pactos y principios internacionales, aún cuando el derecho interno sea insuficiente, además sobre la posibilidad de juzgar a militares en instancias civiles. Se pide la protección a defensores de derechos humanos y periodistas, la desmilitarización de la sociedad, así como evitar la delegación del mantenimiento del orden público al Ejército, entre las más importantes.

La Sra. Ofelia Calceta-Santos, relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, recomendó a México tener un diagnóstico preciso del problema y

que la falta de este no sea una excusa para no atender esta situación, que el sistema judicial penal sea comprensivo a la problemática de los menores, además de la adecuación de la legislación interna a las disposiciones internacionales y la supervisión de este problema en zonas fronterizas para evitar cualquier tipo de abuso, entre las más importantes.

El Sr. Nigel S. Rodley, relator especial sobre tortura recomendó al gobierno mexicano lo siguiente: no considerar a las declaraciones hechas ante el ministerio público con valor probatorio, la revisión radical del sistema de defensores de oficio, juzgar a los militares en tribunales civiles, la investigación de los casos de amenazas e intimidación a defensores de derechos humanos, entre otras.⁵ El relator sobre independencia de jueces no ha dado su informe final.

Frente a estas situaciones, el gobierno de México solicitó al Alto Comisionado de Derechos Humanos un convenio de cooperación en técnica de derechos humanos, que actualmente está operando incipientemente la Embajada Especial.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha emitido las siguientes recomendaciones:

- Derecho a la vida: 9 recomendaciones.
- Derecho a la libertad personal: 8 recomendaciones.
- Derecho a la integridad personal: 12 recomendaciones.
- Derecho a la justicia: 12 recomendaciones.
- Derechos políticos: 4 recomendaciones.
- Derechos de los pueblos indígenas: 5 recomendaciones.
- Derechos económicos, sociales y culturales: 3 recomendaciones.
- Derechos de la mujer: 6 recomendaciones.
- Derecho a la libertad de expresión: 3 recomendaciones.⁶

Igualmente estas recomendaciones van desde cambios constitucionales y leyes reglamentarias, hasta la resolución de casos concretos. Estos son los saldos pendientes del gobierno de Vicente Fox en el espectro internacional en materia de derechos humanos:

5 CÍ. CENTRO PRODH. *Recomendaciones sobre derechos humanos al gobierno mexicano*. PRODH. México, D.F. Agosto 2000.

6 CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Red «Todos los derechos para todos». México, D.F. 1998.

El papel del Ejército Mexicano

Con respecto al Ejército hay cuatro puntos, que desde hace varios años, resultan de suma preocupación para las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de derechos humanos en México y de organismos internacionales y multilaterales, y que incluso están muy bien documentados y verificados.⁷ Los cuatro elementos son:

1. La utilización del Ejército en tareas de seguridad pública

Constitucionalmente, la tarea de la seguridad pública debe estar en manos de los civiles, sin embargo, una mala interpretación de la Suprema Corte de Justicia, según lo referido por Santiago Corcuera⁸, facultó al Ejecutivo a utilizar al Ejército en tareas de seguridad pública, confundiendo ésta con la llamada seguridad interior. Es cierto que la ineficacia y corrupción de los cuerpos de seguridad en México son alarmantes, sin embargo, esta situación no justifica la utilización del Ejército en estas tareas. Desde el sexenio de Ernesto Zedillo, la penetración de miembros del Ejército con licencia a mandos de seguridad pública fue notable. Nuestro estado fue prueba fehaciente de esto.

Con Fox esto no cambió, y a pesar de todas las recomendaciones emitidas, y contraviniendo lo expresado contra el Ejército mexicano, Vicente Fox decide poner como titular de la Procuraduría General de la República (PGR) al General Rafael Macedo de la Concha, quien fue parte del sistema de justicia militar.

La preocupación de fondo es doble, por un lado el Ejército no está entrenado para las tareas de seguridad pública, y por otro a los militares se les pone a realizar tareas que no son su función, y con ello se violan también sus derechos. Los efectos de esta práctica es la violación a los derechos humanos en las tareas de seguridad.⁹

2. La utilización del Ejército en el combate al narcotráfico

El segundo punto de preocupación es la asignación del combate al narcotráfico a los militares. El presidente Fox ha ratificado esta enco-

7 Cf. RED TDT. El papel de las Fuerzas Armadas en México y las violaciones a los derechos humanos. Inédito. México, D.F. 2000.

8 Director del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe.

9 Un caso paradigmático en esta línea fue el perpetrado en 1997 en la Colonia Buenos Aires de la Ciudad de México, donde 3 personas fueron detenidas ilegalmente, golpeadas, desaparecidas, torturadas y finalmente ejecutadas. El Centro de Derechos Humanos «Fray Francisco de Vitoria» fue quien le dio seguimiento.

mienda. Es evidente que a pesar de la asignación de recursos y efectivos en la lucha contra el narcotráfico, no solamente no se ha erradicado, sino que se ha incrementado. Además se ha visto como también el Ejército ha sido tocado por las redes de corrupción del narcotráfico, poniéndolo de esta manera en una situación de vulnerabilidad. También nos percatamos de que este endurecimiento ha llevado a la restricción de las libertades y garantías civiles y a la violación de derechos humanos por parte de algunos elementos del Ejército. Este endurecimiento va desde los anticonstitucionales retenes, hasta la presencia militar permanente en muchas zonas indígenas del país.¹⁰

3. La actividad contrainsurgente del Ejército

A partir de la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 en Chiapas y del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero y Oaxaca en 1996, el Ejército mexicano se ha dado a la tarea de perseguir y acabar con la guerrilla y sus bases de apoyo. Las estrategias para llevar a cabo estas acciones son altamente violatorias a los derechos humanos, y el gobierno de la alternancia también ha ratificado estas tareas.

Por ejemplo, de 1997 a 1999 se documentaron 236 violaciones a derechos humanos en el estado de Guerrero relacionadas con tareas de contrainsurgencia. Las acciones que más resaltan son la utilización de la tortura, las detenciones ilegales, el allanamiento de morada, el secuestro y las ejecuciones.¹¹

En Chiapas, se ha roto el diálogo de paz y continua la presencia militar. Una de las estrategias de contrainsurgencia que realiza el Ejército es la formación y entrenamiento de los llamados grupos paramilitares. Estos son grupos de civiles armados que, financiados por el gobierno, protegidos por la policía y entrenados por el Ejército tratan de minar y destruir las bases de apoyo de movimientos sociales o grupos armados de oposición. En este estado sureño estos grupos han provocado múltiples violaciones a los derechos humanos, como el caso de Acteal. Actualmente existen seis grupos paramilitares en

10 Un caso que resulta grotesco es el acontecido en Ixtaltepec, Oaxaca cuando un militar de un reten asesina a un menor por haberle preguntado por otro soldado, y ante la respuesta del militar, haberle dicho: «vete a la chingada ojos de avispa».

11 Estos casos han sido llevados por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, el Centro de Derechos Humanos «La voz de los sin voz», el Instituto Guerrerense de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos «Miguel Agustín Pro Juárez».

Chiapas, todos ellos siguen actuando en el estado, sin que el gobierno de la alternancia haya hecho algo para detener su actividad.¹²

4. *El mantenimiento del fuero y la justicia militar*

Otro de los asuntos pendientes del gobierno foxista es acatar las demandas ciudadanas y de organismos multilaterales de desaparecer el sistema de justicia militar y someterlo a la justicia civil. Uno de los problemas serios que generan todas las violaciones de derechos humanos antes mencionadas, es la impunidad en la que permanecen los militares. De facto los miembros del Ejército mexicano están en estado de excepción.

Las comisiones públicas de derechos humanos

Otro de los puntos relevantes en la gestión de Fox es lo acontecido en las comisiones públicas de derechos humanos. Aunque el Presidente no ha hecho declaraciones contundentes en este punto específico, otra vez los hechos se imponen.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y su actual titular José Luis Soberanes han sido presa de los escándalos por sus ineficientes, erráticas y a veces sospechosas actuaciones. Algunos de los casos concretos son el conflicto de la CNDH con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) a propósito de la fuga del narcotraficante «El Chapo» Guzmán, cuando esta última acusó a la CNDH de negligencia en el caso y de que sus visitadores obligaron a custodios del Penal de Alta Seguridad de Puente Grande, Jalisco, a desistir de quejas contra las autoridades penitenciarias. Otro de los hechos escandalosos se dio con el resurgimiento del problema de los desaparecidos, donde se evidenció cómo algunas autoridades de la CNDH pidieron a familias de desaparecidos no presentar quejas, o casos donde familias no estaban enteradas de que sus familiares eran considerados desaparecidos políticos. Igualmente la CNDH ha sido incapaz de retomar todas las recomendaciones que se le han hecho por parte de los organismos multilaterales.

En cuanto a las comisiones públicas estatales resalto tres casos: la CEDHJ, que se había destacado por su valiente y congruente acción, renovó su presidencia y parte del consejo ciudadano. En el primer caso,

12 CDH «Fray Bartolomé de las Casas». *Los grupos paramilitares en Chiapas*. Folleto informativo. CDHFBC, México 2001.

tanto el gobernador como el líder de la fracción panista en el Congreso Local bloquearon la posibilidad de reelección que tenía Guadalupe Morfín Otero, la anterior presidenta. El proceso ha estado plagado de irregularidades y aún hay presidente interino, a pesar de la movilización social que se produjo en apoyo de Morfín Otero. En cuanto al consejo ciudadano la designación fue hecha a partir de negociaciones partidarias, que muy poco tuvieron que ver con los intereses manifiestamente expresados de diversos grupos civiles de derechos humanos. La consecuencia: una CEDHJ debilitada y sin la fuerza y congruencia con la que venía funcionando.

El segundo caso es la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (CEDHO), que también cambiaba de ombudsman, donde después de una enorme movilización ciudadana no se logró que se nombrará al candidato de las organizaciones ciudadanas. Finalmente fue una negociación entre los dos cacicazgos del estado, José Murat y Diódoro Carrasco. Actualmente, la situación entre la CEDHO y las organizaciones civiles es de tensa calma.

El tercer caso, y quizá el más patético, fue con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY). Después de dos períodos de cuatro años donde el Lic. Rafael Cebada Sosa fue presidente, tocó el relevo en el cargo. Cabe señalar que Cebada Sosa tuvo una gestión memorable en términos de ineficacia, que llevó al Grupo Indignación a encabezar una demanda de juicio político que finalmente no fructificó porque el Congreso no la aceptó. Al llegar el momento del cambio el Congreso no hizo el procedimiento de elección y llegó un interinato (ilegal según el reglamento interno de la CODHEY). El Sr. Rafael Ancona Capetillo era el nuevo ombudsman yucateco, pero su gestión ha sido aun peor, y para muestra transcribo la siguiente declaración que se convirtió en escándalo nacional e internacional: «Es responsabilidad del gobierno velar por el bien de los ciudadanos. A los enfermos de SIDA se les debe tener en cuarentena y tomar las medidas necesarias para evitar que su mal se propague. Para ello es necesario confinarlos y disparar a matar en caso de que rebasen la línea de seguridad».¹³ Ahora están en el proceso de renovación.

El caso de la CNDH y de estas tres comisiones estatales nos lleva a la hipótesis de que el sistema público de derechos humanos en México está en una severa crisis y que el gobierno de Vicente Fox no ha hecho nada para resolver este problema. Entre diversas ONG y

13 GRUPO INDIGNACION, *El anti-ombudsman de Yucatán*. Inédito. Merida, Yucatán. Agosto 2001.

universidades se está dando el debate de la pertinencia de la existencia de este sistema, si el que está es «rescatable» o habría que crear otras instituciones sin las restricciones y vicios de las actuales comisiones públicas.

d) La relación del Ejecutivo con los organismos civiles de derechos humanos

Las ONG aglutinadas en la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos «Todos los Derechos para Todos» han expresado la esquizofrenia vivida con el actual gobierno, al buscar la interlocución con éste.

Los espacios naturales de interlocución con el Ejecutivo serían la SRE, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Procuraduría General de la República (PGR). Pero un problema fundamental con el que se han topado es la incapacidad de relación y colaboración entre éstas. Incluso al grado de utilizar a las propias ONG para relacionarse entre las mismas dependencias. La visión que estas secretarías tienen del problema de derechos humanos es parcial y segmentada a sus ámbitos; no existe, por lo menos en los hechos, una perspectiva integradora y que por supuesto implemente una estrategia global para respetar los derechos humanos.

e) Los temas de la agenda de derechos humanos

En cuanto a los temas de derechos humanos que siguen vigentes y poco trabajados por el gobierno federal enumeramos los siguientes: la resolución del problema del acceso, procuración y administración de la justicia, que tiene como consecuencia un enorme grado de impunidad en la persecución de los delitos, aunque hay que decir que se está dando un avance en la independencia y renovación del Poder Judicial.

El derecho a la información en cuanto a las obligaciones del Estado de hacer pública toda su información y de actualizar la regulación de la actividad de los medios de comunicación sigue siendo una buena intención, que no se agota poniendo listas de gastos en internet.

Los derechos indígenas siguen sin hacerse valer, y en un contexto donde se aprueba una ley que tiene el rechazo expreso y generalizado de muchas comunidades y pueblos indígenas.

No hay una postura clara en la necesidad de una Comisión de la Verdad, que tendría como finalidad acabar con la impunidad pasada

y decirle al pueblo de México los saldos del periodo priista en el poder. El gobierno no ha dicho cómo va a resarcir esas demandas ciudadanas.

El respeto de los derechos económicos, sociales y culturales siguen siendo una quimera, que ni siquiera las propias ONG de derechos humanos saben como retomar. En esta parte está el debate de la justiciabilidad de los derechos colectivos y sociales.

El último tema de la agenda es el aumento de la migración; evidentemente uno de los efectos más importantes del panorama económico es el aumento de la migración, de México a Estados Unidos, de los estados del sur a los estados del norte y del campo a la ciudad. Las modalidades de migración van cambiando y nuevos segmentos de la sociedad empiezan a entrar en esta dinámica. Por sí mismo el hecho de tener que migrar representa una violación a los derechos humanos, pero además en el mismo acto de migración se realizan otras violaciones a derechos humanos que van desde la Operación Guardián en la frontera estadounidense, hasta las estafas efectuadas por los llamados «polleros». ¿En qué termina esta cadena de violaciones a los derechos humanos? En la obtención de una mano de obra muy barata, que al estar en un estado de indefensión, acepta cualquier condición de trabajo. La respuesta de Fox a este respecto ha ido desde las «cajitas felices» para el migrante, hasta la idea pretenciosa de que EEUU legalice a los mexicanos que trabajan en su territorio. El problema de la migración interna no ha tenido una respuesta clara.

f) El movimiento de derechos humanos en México.

En lo referente al movimiento de derechos humanos desde la sociedad civil organizada, hay dos elementos que sobresalen. El primero es la constatación de que el movimiento de derechos humanos está desarticulado, no existen alianzas estratégicas ni entre los que dicen defender la misma causa, y por supuesto tampoco hay articulaciones con otros movimientos sociales. Esto genera una debilidad a las acciones emprendidas en la defensa de los derechos humanos. El segundo punto a tomar en cuenta es el cambio en las políticas de cooperación internacional, que se ha traducido en una drástica reducción de los financiamientos internacionales y por ende en las capacidades de las ONG de derechos humanos. Esto plantea dos retos: la capacidad de las agrupaciones de derechos humanos de formular alianzas con otros movimientos y construir agendas comunes y revertir la imagen de «defensores de delincuentes», con el fin de ganar

adeptos, ampliar su base social e incluso pensar en la obtención de recursos locales.

Conclusiones

El gobierno de Vicente Fox ha tenido en este periodo de gobierno una política de dos caras en materia de derechos humanos; por un lado crea hacia el exterior una imagen de alto interés en el tema y por otro lado se evidencia una ausencia total de una política de Estado hacia los derechos humanos.

Podemos constatar que existe una mayor sensibilidad del gobierno federal en su conjunto hacia la situación de los derechos humanos, y se han creado instancias especiales para ello, sin embargo los avances son minúsculos y el reto de organización y articulación del movimiento de derechos humanos y de éste con otros movimientos sociales se vuelve un imperativo frente a esta coyuntura.

Como señalamos al inicio de este escrito, estas son conclusiones preliminares que seguramente irán cambiando, pero es pertinente hacer un breve alto en el camino para ver hacia dónde vamos y redefinir hacia dónde queremos ir.

LA COORDINACIÓN PRESIDENCIAL
PARA LA ALIANZA CIUDADANA DE VICENTE FOX
EN SU PRIMER AÑO DE GOBIERNO

*L. Rigoberto Gallardo Gómez**

El objetivo de este trabajo es dar a conocer lo que está planteando y haciendo la Coordinación Presidencial Alianza Ciudadana, instancia creada por un decreto del presidente Fox en diciembre de 2000 para establecer un puente de relación directa entre la Presidencia de la República y la sociedad civil; asimismo, intentar leer este proceso a la luz de los rasgos primordiales del concepto amplio de sociedad civil.

Rasgos del contexto político general en que se dan las relaciones entre el nuevo gobierno y la sociedad civil

a. En gran medida, el cambio político y las alternancias estatales han devenido en pérdida de posiciones críticas, desmovilización y desilusión política. Nos encontramos con gobiernos divididos, con partidos centrados en sí mismos, con gobernantes cerrados a la participación ciudadana y a la acción de grupos de la sociedad civil.

b. Tras la llegada del gobierno de alternancia, grupos activos de personas que antes eran priistas o panistas, ven en la sociedad civil un nicho en el que se pueden acumular recursos y un cierto capital político.

c. Un segmento antes activo de la sociedad civil se ha desmovilizado en espera de que aparezcan los resultados del «cambio» o en espera de que los dirigentes de ellos que lograron colocarse en el gobierno hagan fluir recursos a sus proyectos.

d. En un contexto en que hay recesión y se da un mayor equilibrio entre los poderes, pero también en que el Poder Legislativo ha sido materialmente copado por una partidocracia alejada de los problemas y actores sociales, han reaparecido, notoria y combativamente, las organizaciones de campesinos y trabajadores, integrantes de los movimientos sociales «tradicionales».

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO

Origen, discurso y práctica de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana (CPAC)¹

Siendo gobernador de Guanajuato, Fox inició con su «enfoque modernizador» de la política social. En este se sostiene que el gobierno y los partidos solos no pueden modernizar al Estado. Llama a impulsar la gobernabilidad democrática: la participación de gobierno, partidos y ciudadanos en la construcción de una nueva República.

Mediante el decreto presidencial del 7 de diciembre de 2000, se creó la CPAC. Y el 28 febrero de 2001, fecha en que se reunió en Los Pinos con más de 500 representantes de grupos y organizaciones de la sociedad civil mexicana, además de reiterar que ni el gobierno ni los partidos solos pueden modernizar al Estado, dijo que con la gente de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) «me siento a gusto, entre colegas». Sostuvo que en las OSC hay ética y valores, elementos que no siempre se encuentran en la política. Dijo que en México, el Estado pretendió controlarlo todo; que el gobierno no puede ni debe hacer solo las cosas. Se refirió a las OSC como «el capital social de México».

La CPAC quedó a cargo de Rodolfo Elizondo Torres (1946), empresario de Durango y amigo personal de Fox, quien por más de 15 años cuenta con una trayectoria destacada como militante panista.

La misión de la CPAC es establecer y asegurar la relación de la Presidencia con la ciudadanía y sus organizaciones, e incrementar la credibilidad, confianza y legitimidad del Presidente y su gobierno a través de la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, (para) que garanticen llevar a término la transición democrática y alcanzar la democracia participativa.

Los objetivos estratégicos que persigue son:

- a. Establecer y asegurar las relaciones con la ciudadanía y sus organizaciones, para entablar vínculos y mecanismos capaces de garantizar la permanente interacción entre el Presidente y su gobierno con la sociedad.
- b. Aportar elementos y dar impulso a la reforma del Estado —en aquellos temas que corresponden a la Coordinación—, para contribuir a la creación de los nuevos marcos jurídicos y las nuevas instituciones, que permitan garantizar la transición democrática y construir el nuevo régimen político.

1 www.alianza ciudadana.gob.mx

- c. Favorecer el desarrollo de la democracia participativa, de modo para permitir que la ciudadanía y sus organizaciones se conviertan en actores fundamentales, junto con el gobierno, de la nueva República.
- d. Actuar siempre como un aliado estratégico de las distintas instancias de gobierno, para facilitar e incrementar el encuentro entre el gobierno y la sociedad, y la participación de esta con aquél.
- e. Garantizar los contactos y la fluidez de la comunicación entre el Presidente y su gobierno y la ciudadanía y sus organizaciones, para generar confianza y ser visto como un aliado por estas, y permitir su permanente encuentro con la Presidencia.

Por tanto, la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana «es una oficina que responde al interés del Presidente de impulsar una nueva relación gobierno-sociedad civil, en favor de las prioridades nacionales. Para ello, la Coordinación favorece la alianza entre los ciudadanos y el Presidente de la República, a fin de alentar y facilitar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas».

Según la CPAC, «el gobierno de Vicente Fox entiende y da su lugar a la sociedad civil; respeta su autonomía y la considera su aliada. Hoy se reconoce en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, un poderoso motor para el desarrollo social de México, que permitirá que juntos, sociedad civil y gobierno, construyan un Estado democrático moderno. El objetivo de la Coordinación consiste en conducir esa nueva relación del Presidente con los ciudadanos».

«La Coordinación presidencial es la responsable de fortalecer la relación entre el gobierno y la sociedad civil, por lo que estará atenta para recoger de manera permanente las propuestas y aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, abrirá dentro de la estructura del gobierno todos los espacios posibles para garantizar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En una democracia, el ejercicio de gobierno se vuelve más efectivo en la medida que se establecen lazos horizontales de cooperación, confianza y responsabilidad entre todos los miembros de la comunidad».

Entre los compromisos del gobierno de Fox con las OCS están:

- a. Diseñar nuevas figuras jurídicas que faciliten el desarrollo de organizaciones sociales, provean certeza y autonomía para su trabajo, y garanticen la transparencia en el manejo de sus recursos.
- b. Impulsar una política tributaria que promueva el funcionamiento de las organizaciones sociales en México y evite que subsistan en estado

de penuria financiera crónica, en gran medida por una normatividad tributaria que dificulta los donativos privados.

c. Generar mecanismos de comunicación eficaces y transparentes para que las organizaciones tengan acceso a información pública confiable. De esta forma se podrá establecer una cadena de aprendizaje mutuo que sirva para mejorar políticas públicas y proyectos comunes.

d. Proponer que parte del gasto público se canalice a través de organizaciones sociales para que estas puedan participar en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

e. Establecer mecanismos de cooperación internacional que faciliten el trabajo de las organizaciones sociales.

Con objeto de poder apreciar los énfasis que se van imprimiendo en el proceso, a continuación se resaltan algunos elementos del discurso del titular de la CPAC en su primer informe semestral de trabajo.²

«Sin la participación de la sociedad civil organizada hoy no se puede entender la tarea de gobernar y tampoco los cambios políticos y sociales que tienen lugar en el país».

Ahora «existe un reconocimiento innegable y un gran interés por la sociedad civil como un espacio público independiente, diferenciado del Estado y del mercado, que propicia la realización de una vida de mayor civilidad»

Para «el Presidente y su gobierno, la sociedad civil organizada es un actor clave en la construcción del Estado moderno»...

«...la emergencia de la sociedad civil organizada es una de las grandes fortalezas que hoy tiene el país».

«La sociedad civil es un espacio privilegiado en el que actúan varias formas de movilización, de acciones y de organizaciones de las fuerzas del país; es el lugar donde se producen y jerarquizan, tanto la discusión, como el acuerdo entre los ciudadanos; ahí se definen las demandas a las que las esferas del poder están obligadas a dar respuesta».

La Coordinación quiere ser vista «por la ciudadanía y sus organizaciones como un aliado confiable, que al mismo tiempo sea generador permanente de confianza y un enlace eficaz y eficiente con el Presidente y su gobierno» y «por las distintas dependencias del gobierno federal como una instancia que en todo momento lo puede relacionar con la ciudadanía y sus organizaciones».

2 Ruben Aguilar Valenzuela, "La Alianza Ciudadana", Diario *El Universal*, junio 18 de 2001.

En nueve meses de vida, la CPAC ha concentrado su quehacer en las siguientes actividades:

- a. Trabajar para contar con un marco que establezca las reglas del juego, que ofrezca certeza jurídica y favorezca el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esto se ha hecho en conjunto con dirigentes de organizaciones ciudadanas y otras dependencias federales.
- b. Crear la Comisión Nacional de Evaluación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Planade) con más de sesenta consejos ciudadanos que darán seguimiento a y evaluarán dicho Plan.
- c. Elaborar un diagnóstico, mediante la «comisión intersecretarial», del Estado que guardan las mecánicas de participación ciudadana en las distintas dependencias del gobierno federal.
- d. Generar un modelo de participación ciudadana que sea capaz de vigilar el uso de los recursos públicos del gobierno federal. Esto, con apoyo de la Secretaría de la Contraloría.

Elementos para la lectura del proceso de la CPAC

1. Vicente Fox es el primer Presidente que –según su decir– establece un puente directo para tratar, atender y fortalecer a la sociedad civil; y también para legitimarse con él.

2. Llama la atención el hecho porque reconoce la existencia de sectores de ciudadanos organizados con intereses específicos e intereses en el país, y porque va más allá de referirse sólo a los partidos y a las organizaciones sociales corporativizadas, como era costumbre en sexenios anteriores. Con este hecho, confiere a las OSC carácter de actor y se dispone a mantener interlocución con ellas.

3. El presidente Fox pone al frente de esta oficina presidencial a Rodolfo Elizondo, del sector privado, cercano a él, y con fama de ser alguien abierto y negociador. Por lo que dicen, escriben y están haciendo, Elizondo y su equipo reflejan tener un concepto amplio de sociedad civil. Ellos están siendo rodeados por grupos organizados de diversos orígenes y tendencias: empresarios y sus organizaciones filantrópicas, grupos conservadores en lo religioso y lo político dedicados a la asistencia social, grupos progresistas de origen cristiano y/o popular con larga trayectoria en lo social, grupos que no cupieron en las cúpulas partidistas y ahora trabajan en este campo, etc.

4. Una característica común a todos estos grupos es que tienen interés de incidir en los aparatos y/o en los espacios públicos y en los oficiales, con la apuesta de que su postura o sus propuestas puedan llegar a convertirse en política pública.

5. Es preciso, por otra parte, reconocer que existe una gran heterogeneidad y desniveles en el gobierno respecto de lo que se entiende por sociedad civil y de lo que hay que hacer con ella. Por ejemplo: es muy contrastante el discurso y prácticas de la CPAC y los de la gran mayoría de los gobiernos panistas, cuyos integrantes tradicionalmente han tendido a pensar a la sociedad civil como grupos de voluntarios en obras asistencialistas o, su opuesto, como grupos políticos opositores disfrazados de ciudadanos.

6. Si es cierto que trabajar en pos de una reforma del Estado que redunde en el fortalecimiento de la sociedad civil es algo de vital importancia, también es cierto que hacerlo es muy complicado. Parece ser que en México estamos aun muy lejos de poder reconocer y establecer que una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil sólo puede venir de una reforma del Estado, en la que se reconozca la importancia de la sociedad civil organizada y su papel en la construcción de lo público. Si no se cumple la primera condición, si no se da ese reconocimiento, no se podrá lograr que la sociedad civil organizada participe en el diseño, monitoreo y gestión de las políticas públicas.

7. El trabajo hecho en poco más de ocho meses desde la CPAC apunta a tratar de hacer posible la nueva ley y a poner las bases para comenzar a crear las condiciones que permitan emerger en las instancias oficiales una nueva cultura de aceptación y valoración de las OSC y de su aporte.

8. Parece ser que en la CPAC tienen un concepto y un plan estratégico claro, en el que lo primero es caminar por una doble vía: lograr la aprobación de la iniciativa de ley sobre OSC e ir sembrando en las dependencias oficiales procedimientos e instancias en las que se posibilite el surgimiento de una nueva cultura en la que no se vean como elementos extraños la participación ciudadana y el concurso de los organismos civiles en los asuntos públicos. En su informe, Elizondo dijo estar convencido de que «ahora debemos avanzar en la comprensión y el desarrollo de las relaciones fronterizas entre las esferas civiles y las esferas de poder, para lograr juntos que el concepto de democracia participativa adquiera toda la fuerza que ustedes ya le han dado a la noción de sociedad civil».

9. Se puede inferir que la CPAC tiene un plan coherente que consta de varias etapas. Pero sin duda, a la base tiene un concepto amplio de sociedad civil³ que está suponiendo (a) que la sociedad civil es una

3 Alberto Olvera Rivera, *Sociedad civil y organizaciones civiles: un breve marco teórico*, México, 2000.

construcción, y que más se consolidará en la medida en que más se consoliden las leyes, las instituciones y los derechos, es decir, el Estado de derecho; (b) que la sociedad civil es un espacio de conflictos entre actores heterogéneos, donde cada uno de los cuales cuenta con sus intereses y sus proyectos, y que el desarrollo de la sociedad civil en México no será posible sin un proceso de largo plazo.

10. Ahora bien: no hay que perder de vista que la CPAC no es sino la voz de un pequeño sector dentro del gobierno, ajena en mucho a los dirigentes de los partidos, hoy día dueños de la posibilidad de legislar. Las tareas que CPAC deberá llevar a cabo para modificar la correlación de fuerzas actual y lograr sus objetivos, no son fáciles ni sencillas. Y deberán llevarse a cabo mucho más allá de los actores y confines de la Ciudad de México.

EL CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL,
APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE LA NUEVA RELACIÓN
GOBIERNO-SOCIEDAD

*Felipe Alatorre Rodríguez**

El marco general

Para entender a cabalidad el proceso de surgimiento del Consejo de la Sociedad Civil es necesario hacer referencia a aquellos cambios observados en el país en los que, de diversas maneras, se han involucrado las organizaciones y movimientos civiles. En especial es menester mencionar el largo proceso de transición a la democracia que se da en México, y el papel de las organizaciones ciudadanas en el mismo; en particular, es pertinente reconocer el aporte realizado por Alianza Cívica¹ en cuanto a la ampliación y vigencia de los derechos políticos electorales. De la misma manera, y como parte del proceso de transición, lentamente se han generado experiencias de gobiernos de alternancia en el país, mismas que se traducen en cambios de diverso signo en la relación gobierno - sociedad. Un ejemplo de estos cambios es la incorporación a las constituciones de los estados de leyes referidas a la participación ciudadana. Otro reflejo de estos cambios es por ejemplo la «migración» de dirigentes de organizaciones civiles a los nuevos gobiernos, como fue el caso del Distrito Federal en 1997 con el triunfo del PRD.

En este contexto, el proceso electoral de 2000 es el marco para el desarrollo de dos iniciativas importantes desde las organizaciones civiles. La primera de ellas fue la promoción de la «Agenda Nacional de la Sociedad Civil», acción impulsada por la red de organizaciones «Poder Ciudadano», misma que logró establecer compromisos puntuales con el entonces candidato Vicente Fox y su equipo de campaña.² La segunda fue la observación, por parte de Alianza Cívica, de las elecciones federales a desarrollarse en el año mencionado.

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

1 Alberto Olvera, *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*. Serie Sociedad Civil y Gobernabilidad en México. Cuadernos de la Sociedad Civil. Universidad Veracruzana, México, 2001.

2 José Bautista, "Las organizaciones civiles ante el nuevo gobierno de Fox", en Osorio, Joaquín (coord.) *Escenarios de la Alternancia*, Colección Avances. ITESO, México, 2001.

Un hecho que no puede dejar de señalarse es que, en los meses previos a las elecciones, se intensifica el debate en torno a lo que se denominó el «voto útil»³, circunstancia que tensó las relaciones entre algunos grupos de organizaciones civiles, en especial las que tienen su sede en el Distrito Federal. Finalmente y después del 2 de julio, un hecho que necesariamente tiene que consignarse es una segunda «migración» de dirigentes de organizaciones civiles, tanto al nuevo gobierno del Distrito Federal, como al equipo de Fox. En conjunto, ambas «migraciones» (sumada a la de 1997) han generado una inestabilidad importante en éstas, de tal manera que ya se empieza a hablar de su «vaciamiento», y si bien este es un proceso que se vive principalmente en el Valle de México, repercute de alguna manera en el conjunto del país, dado que ahí se concentran un número importante de organizaciones civiles –y sus redes– con trayectoria y experiencia relevantes. Habrá que señalar que este es un fenómeno observado con anterioridad en países de América del Sur, en ocasión de la llegada al poder de gobiernos de alternancia.

Los preámbulos

Los hechos señalados líneas arriba explican, en alguna medida, las diversas posiciones generadas en las organizaciones civiles, de cara a la alternancia en el Ejecutivo Federal y más en concreto con relación a la creación del Consejo de la Sociedad Civil (CSC). A reserva de excluir alguna, es posible distinguir al menos tres posturas más o menos definidas que reflejan diferentes percepciones sobre la creación de este organismo y en general sobre los cambios que viven el país. Como se verá más adelante, estos cambios tendrán una influencia importante en la redefinición de la relación gobierno-sociedad y de los vínculos entre las organizaciones civiles.

Las posturas que se pueden identificar entre las organizaciones civiles, en torno a la creación del CSC, son:

a) Las organizaciones que llevaron la pauta en las mesas de diálogo con el equipo de transición en el área social, y que incluyen a organizaciones cercanas al nuevo equipo de gobierno. Aquí se encuentran organizacio-

3 Enrique Canales, "Jorge G. Castañeda está invitando a la nueva izquierda moderna, uno, a votar por Fox para ganar oportunidades políticas para esa nueva izquierda, y dos, Jorge convoca a la nueva izquierda a organizarse dentro del mundo de lo posible y deseable, no dentro del ensueño del mundo quijotesco donde la izquierda suele amocillarse. La nueva izquierda triunfante que nacerá con el triunfo de Fox... A la izquierda vía Vicente Fox", *Reforma*, 18 de Mayo 18, 2000.

nes vinculadas al mundo empresarial, como el Centro Mexicano de Filantropía, así como organizaciones orientadas a la asistencia social. Su actuación fue relevante en el periodo de agosto de 2000 a febrero de 2001, periodo que duran los trabajos de las mesas de diálogo. La apuesta principal es aprovechar los espacios abiertos por el nuevo gobierno para establecer un mecanismo de interlocución.

b) Las organizaciones que participaron en las mesas de diálogo con el equipo de transición, y que no tienen un nexo claro con el nuevo equipo de gobierno. Aquí se encuentran grupos más afines a los planteamientos de desarrollo, democracia y ampliación de derechos civiles, como es el caso de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Estas organizaciones mantienen una posición cautelosa y en cierto modo crítica respecto de los planteamientos del nuevo gobierno, sin que esto signifique no buscar las coincidencias entre posturas. La apuesta es a construir mecanismos de interlocución gobierno - sociedad, basados en el respeto a la autonomía y a nuevos esquemas de participación ciudadana orientados a la rendición de cuentas, a la corresponsabilidad en el diseño, operación y evaluación de políticas públicas y a la vigencia de los derechos políticos, económicos y sociales.

c) Otra vertiente se puede identificar en aquellas organizaciones que expresan serias dudas acerca del proyecto del nuevo gobierno y que prefieren mantenerse al margen de los espacios creados por el equipo de transición. Las organizaciones que están en esta posición ponen en duda que un gobierno surgido de un partido como el PAN, que mantiene fuertes lazos con empresarios y que no ha cuestionado el proyecto económico de los gobiernos anteriores pueda generar los cambios esperados en el país. Por tanto su postura es no participar en la construcción de vínculos con el nuevo gobierno. Algunas organizaciones de derechos humanos asumen esta posición.

Además de estas tres posiciones, existe un buen número de organizaciones que no se identifican con o que no participan en alguno de los procesos anteriores. Esto en función de su poco margen para movilizarse, articularse y acceder a información oportuna que les permita interactuar, sobre todo en los dos primeros procesos. Es el caso de organizaciones pequeñas, con pocos recursos, con poca participación en redes o alejadas del Distrito Federal.

Un dato a subrayar sobre las posiciones señaladas es que se dan en el espacio del Valle de México. La velocidad de los acontecimientos, el centralismo imperante en las principales redes nacionales de organizaciones civiles, la falta de comunicación y de espacios de análisis, así como, posiblemente, las apuestas políticas de algunos grupos, dan por resultado que esto sea así.

En adelante, las reflexiones se centrarán en dos procesos en relación con el tema que nos ocupa.

a) Primer proceso: el equipo de transición y las mesas de diálogo

La mesa de diálogo entre las organizaciones civiles y el equipo de transición en el área social y política se instaló en agosto de 2000. En esa ocasión llamó la atención que por la parte gubernamental se incluyera a algunas personas con experiencia y vínculos con grupos de organizaciones civiles como es el caso de Ricardo Goveia y de Mariclaire Acosta. Otros integrantes del equipo fueron Gabriel Szekely, Patricia Quezada, Layda Sansores y Gustavo Parra.

En la mesa de diálogo se dieron cita muy diversas organizaciones civiles, sobre todo las ubicadas en el Valle de México y se abordaron temas relativos a la agenda que las organizaciones civiles han trabajado en los últimos años. En ese espacio es evidente el peso de las dos primeras posturas señaladas al inicio de este texto, no obstante la influencia de la segunda es notoria y logra incluir en la agenda de la mesa, en septiembre de 2000, los planteamientos de Poder Ciudadano.

Lo anterior se traduce en el análisis de temas como la instalación de mecanismos de interlocución entre organismos civiles y gobierno sobre aspectos como «el presupuesto de ingresos y egresos, Plan Nacional de Desarrollo, Chiapas, equidad y género, mecanismos de participación ciudadana, Ley de Fomento, entre otros», temas que fueron consensados un año antes por las organizaciones integrantes de Poder Ciudadano.⁴ Otros temas importantes abordados en la mesa fueron la política económica, la reforma democrática del Estado, el federalismo y cuenta pública, el sistema de justicia, los convenios internacionales y derechos humanos, la diversidad y género, así como las iniciativas civiles nacionales de paz y derechos de los pueblos indígenas.

El ambiente de discusión en las mesas es bueno en la primera parte del proceso y se logran establecer coincidencias. El equipo de transición subraya la necesidad de que las propuestas de Poder Ciudadano deben aterrizar en iniciativas de política pública, sin límites, con metas ambiciosas, de acuerdo a las necesidades nacionales, y de trabajar juntos para consolidar las políticas de participación ciudadana.

Un segundo momento de las mesas de diálogo se da después del 1 de diciembre, cuando se instala el nuevo gobierno y se crea la Coordi-

4 Lizbeth Cruz, "Tercer Encuentro de Poder Ciudadano". *Rostros y Voces*, Nueva Época. Año 5. Núm. 19. Noviembre-Diciembre 2000, pág. 43. El diálogo se da con la presencia de miembros de la LVIII Legislatura.

nación Presidencial para la Alianza Ciudadana, misma que es encabezada por Rodolfo Elizondo.

A dos meses de iniciado el año 2001, y con el «zapatour» en su apogeo, el proceso de las mesas da señales de agotamiento. Algunos de los conflictos que trascienden (Público, 23 de febrero) son los señalamientos de organizaciones que acusan a la «Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, encabezada por Rodolfo Elizondo, de intentar trabajar por separado con cada una de las organizaciones civiles que participaron en la mesa de transición». La crítica señala que el nuevo funcionario se olvida de la mecánica de trabajo utilizada por la coordinación temática, acordada con Ricardo Govela (quien pasó a ser asesor de Elizondo) al inicio de esos trabajos.⁵

Este proceso concluye el 28 de febrero de 2001, con una reunión en Los Pinos a la que asisten cerca de 500 organizaciones civiles y donde se hace entrega al presidente Vicente Fox del informe sobre las conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones civiles y el equipo de transición en las áreas social y política del nuevo gobierno.⁶

Es necesario mencionar que en este proceso, el papel del Centro Mexicano de Filantropía es muy importante, dado que algunos sus colaboradores son cercanos al equipo del nuevo gobierno.

b) Segundo proceso: el proyecto del Consejo de la Sociedad Civil.

Conforme avanza el primer proceso, se perfila una nueva iniciativa, que no necesariamente responde a la estrategia de las mesas de diálogo impulsadas por el equipo de transición. Los datos disponibles permiten entrever que el acercamiento entre algunos dirigentes de organizaciones civiles y gente del equipo de Fox dan por resultado la exploración de alternativas tendientes a incidir en el nivel de interlocución existente entre las organizaciones civiles y el gobierno, lo que rebasa el formato de las mesas de diálogo. En esta perspectiva la relación que establecen Rogelio Gómez Hermosillo, Marie Clarie Acosta y Pedro Pinsón parece ser la clave para el lanzamiento del proyecto del Consejo de la Sociedad Civil. Los siguientes datos dan cuenta de ello:

Corre octubre de 2000, uno de los actores centrales señala:

«con Mari Clarie Acosta teníamos una propuesta en el sentido de elevar la participación de las organizaciones civiles a una oficina de la Presi-

5 Público, 23 de Noviembre, 2001, pág. 22.

6 Centro Mexicano de Filantropía. Conclusiones y propuestas de la mesa de dialogo entre las organizaciones civiles y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. Reporte Final. México, 2000.

dencia de la República. Ese proyecto resultó exitoso, era una propuesta para que el Presidente contara con un nivel de interlocución con la sociedad civil, y fue una de las Coordinaciones que se le asignó a Rodolfo Elizondo. Ese fue un primer triunfo que delineó un perfil político alto para la interlocución de las organizaciones civiles, que era uno de los objetivos que nos habíamos trazado, incluso en la lógica de Poder Ciudadano. En el discurso que hice el día del Encuentro Poder Ciudadano, ya después de la elección, era una crítica al nivel de interlocución tan bajo que tienen las organizaciones civiles y la Secretaría de Gobernación».⁷

Al abundar sobre los alcances de esta iniciativa, señala:

El «Consejo de la Sociedad Civil, es un proyecto que está en caminando (sic) en el que concurren diez o 12 organizaciones muy amplias, muy plurales y no sólo de Onus, de hecho estricta sensu la única de Onus es Convergencia, es mucho más amplio, hay hasta clubes y los empresarios, hasta los administradores, los gremios y profesiones y movimientos ciudadanos como el MCD y la Alianza Cívica, que tienen sus campos de acción en las causas ciudadanas en los grandes temas. Evidentemente, para nosotros como Instituto hay buenos proyectos, ellos han decidido que van a impulsar la Ley de Fomento a las Organizaciones Civiles pues ahí hay un campo de interlocución hacia el Presidente, hacia la oficina presidencial, hacia los secretarios de Estado, es más un espacio de interlocución que de operación».⁸

La divulgación de un documento de trabajo elaborado por Rogelio Gómez Hermosillo y Pedro Pinsón en la revista «Rostros y Voces», denominado «Hacia un Consejo de la Sociedad Civil» constituye un hecho trascendente ya que hace público el planteamiento analizado hasta entonces entre pocos actores y constituye la convocatoria para la constitución del Consejo. El documento de referencia es presentado por los autores como aquel que «recoge ideas de un proceso colectivo», si bien da cuenta que las fuentes son «dos documentos elaborados por Pedro Pinsón y las reflexiones tenidas con los otros miembros del grupo promotor del Consejo».⁹

El documento mencionado antes es ilustrativo porque incorpora diversas consideraciones sobre la identidad de la sociedad civil organizada y sobre las premisas que sustentan la creación del Consejo. De

7 Destrabemos prejuicios ideológicos; entrevista con Rogelio Gómez Hermosillo. *Rostros y Voces*, Nueva Época. Año 6. Núm. 21 Marzo-Abril 2001, pág.39.

8 *Ibid.*, pág. 41.

9 Rogelio Gomez H., y Pedro Pinsón, "Hacia un Consejo de la Sociedad Civil". Documento de Trabajo, Inserción en *Rostros y Voces*, Nueva Época. Año 5. Núm. 18. Septiembre- Octubre 2000, pág. 1.

estas últimas se subraya que el escenario que se abre en el país a partir de los resultados del 2 de julio trae consigo nuevas oportunidades y riesgos. Entre las oportunidades señala la «posibilidad de redefinir el espacio y los actores de lo público, lo cual implica romper el monopolio gubernamental sobre la vida pública que buscaba subordinar o controlar todas las expresiones de la sociedad»; también se señala la debilidad de la sociedad civil, misma que se encuentra en proceso de maduración, así como la debilidad derivada de «un marco jurídico deficiente y desalentador y por una política de cooptación y subordinación generada por el sistema político que dominó durante 70 años». ¹⁰

El documento de referencia abunda sobre los conceptos centrales que sustentan la nueva relación a establecer entre el gobierno y la sociedad civil. Entre ellos destaca el necesario respeto gubernamental al ejercicio de «las diferentes formas de participación de los ciudadanos en la vida pública», el significado de la sociedad civil organizada, sus campos de acción y quehacer social, y sobre todo el entablar una relación basada en el respeto de la autonomía de la sociedad civil respecto del poder público, del gobierno y de los partidos políticos, base fundamental de colaboración a establecer.

También, como uno de los elementos centrales subraya, respecto del deber de un gobierno democrático, el «atender el fortalecimiento de la sociedad civil sin menoscabo de su autonomía». En este punto se precisa que el fortalecimiento de la sociedad civil constituye el «horizonte de acción del Consejo» a impulsar. El concepto de fortalecimiento u horizonte implica, para los autores, el favorecer e impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; la promoción de un marco jurídico de fomento a las organizaciones civiles; el fomento y ampliación de los instrumentos de financiamiento para las organizaciones civiles sin afectar la autonomía e independencia de estas; el facilitar y promover la participación de las organizaciones civiles y de las organizaciones comunitarias en las instancias de deliberación, consulta y vigilancia de las políticas públicas; así como garantizar el acceso ciudadano a los medios de comunicación. ¹¹

El documento sobre el proyecto incluye aspectos sobre su ideario, identidad y sentido de relación con el gobierno. Enseguida sintetizo algunos de estos puntos por su relevancia:

La sociedad civil es concebida por los autores como una de las «antenas» o «termómetros» más refinados de la sociedad porque registra con «precisión y tiempo» los problemas sociales, a la vez que es una

10 *Ibidem*.

11 Gómez H. y Pinsón, *op. cit.* pp. 1-2.

«telaraña de interrelaciones» que «genera y socializa información, valores, actitudes y posiciones frente a la realidad social» y que, dadas determinadas circunstancias, como los desastres, se convierte en «capatula o plataforma». Más adelante se hace un símil entre la sociedad civil organizada y los «globulos blancos» dado que como éstos, aquella actúa directamente sobre los problemas de la sociedad, lo que vendría a constituir un «laboratorio social» donde se generan planteamientos susceptibles de incorporar en las políticas públicas. Con base en estas características se plantea que la sociedad civil organizada puede ser una fuente de consulta que puede coadyuvar a la construcción de acuerdos, socialización de información y por tanto al desarrollo de una gobernabilidad democrática.

Respecto de la relación con el gobierno, establece de manera precisa que esta debe basarse en el diálogo y la escucha, dado que sólo así se puede arribar a la construcción de consensos. Se advierte que la sociedad civil organizada no puede abrogarse la representación política de la sociedad dada su diversidad, pluralidad y dispersión. En tal sentido, esta lo que expresa es una autoridad moral resultado de sus «argumentos y honestidad en su trayectoria».

Con los anteriores elementos, los promotores del Consejo de la Sociedad Civil definen los términos en que debería darse la formación de este. En primera instancia insiste en la necesidad de respeto por la autonomía y reconocimiento a las formas de organización de la sociedad por parte del gobierno. Más adelante establece que, a partir de la experiencia de las diversas articulaciones en torno a redes, es pertinente que el Consejo retome este esquema dado que parte de la confianza mutua y la voluntad de participar, porque permite la definición de agendas y la realización de acciones colectivas, así como la preservación de la autonomía de las organizaciones coligadas. Otro elemento que los autores consideran fundamental es que la creación del Consejo sea un ejercicio autónomo y espontáneo.

En cuanto a los fines planteados para el Consejo, la convocatoria establece que este pretende ser «un espacio de coordinación entre los organismos de la sociedad civil para su fortalecimiento y para la interlocución con el gobierno de transición». ¹² Más adelante se abunda al señalar que su «objeto social» es ser «un espacio de encuentro, deliberación y generación de consensos en la interlocución entre los diferentes poderes y ámbitos del gobierno y la sociedad civil acerca de los

12 Pedro Pinsón y Silvia Alonso, Principios y definiciones fundamentales del consejo de la Sociedad Civil en "El papel de los organismos civiles en la transición democrática mexicana", Folleto del Consejo de la Sociedad Civil, Julio de 2001, pág. 6.

grandes temas nacionales, con el fin de fomentar una cultura de participación ciudadana, a favor de la democracia, la equidad, el desarrollo sustentable y la vigencia del Estado de derecho con pleno respeto por los derechos humanos». ¹³

Los objetivos que pretende alcanzar son: ¹⁴

- Ser una instancia plural y abierta que logre autoridad moral para la defensa y promoción de los derechos y responsabilidades ciudadanas y los valores democráticos.
- Ejercer una vigilancia activa sobre las decisiones políticas fundamentales en los grandes temas nacionales para lograr un buen gobierno, con visión de largo plazo, con congruencia y responsabilidad frente a las implicaciones.
- Promover y orientar acciones y programas para el fortalecimiento de la sociedad civil y de la participación ciudadana.
- Establecer el diálogo con el Presidente, los secretarios, el Poder Legislativo y Judicial en los tres ámbitos de gobierno en las materias de la sociedad civil y la participación ciudadana.
- Promover la participación de las organizaciones civiles de acuerdo a su especialidad en las instancias adecuadas de los gobiernos para la interlocución sobre las políticas públicas.
- Proponer y fomentar el involucramiento de la sociedad civil en campañas y proyectos que enfrenten los grandes problemas nacionales en colaboración con toda la sociedad y los diferentes ámbitos y poderes de gobierno.

Como se puede observar, tanto al nivel de los fines, como de los objetivos, el Consejo busca ser un actor relevante en la relación sociedad civil organizada-gobierno. El nivel de la interlocución no se limita al Ejecutivo, sino que incluye a los otros dos poderes y se abre a establecer interacciones con los tres niveles de gobierno, lo cual es bastante significativo. Otro aspecto que resalta es que se buscará ejercer vigilancia sobre las decisiones estratégicas tomadas por el gobierno y abrir espacios para que las organizaciones civiles sean incluidas en la definición de políticas públicas. Un campo no menos importante está referido al impulso de acciones para el fortalecimiento de la sociedad civil.

El esquema que se propone para la creación del Consejo ilustra sobre las concepciones que están detrás de la iniciativa y marca la pauta de lo que serán sus mecanismos de operación interna. Un pri-

13 Rogelio Gómez H. y Pedro Pinsón, *op. cit.*

14 *Ibidem.*

mer elemento señala que el Consejo se «construye en un proceso espontáneo, no inducido por «ningún actor externo a la sociedad civil», con etapas de desarrollo con objetivos y metas definidos para cada una de ellas. El Consejo no se considera una federación o cúpula, y si un «esfuerzo por dar mayor organicidad y fortaleza a la sociedad civil organizada para ejercer una función legítima –y no exclusiva o excluyente– de interlocución frente a las autoridades gubernamentales», por tanto será un «espacio de congregación, deliberación, y expresión conjunta de las personas ahí agrupadas»... representativas y con liderazgo natural en sus organizaciones y «cuya participación y «el derecho a proponerlas por parte de las redes y organizaciones debe ser permanentemente voluntaria». Se insiste en que la membresía es a título personal y no de la organización, dado que es un esquema que salvaguarda la autonomía de éstas últimas¹⁵ frente a los riesgos de corporativización.

Con relación a su operación y toma de decisiones se establece que el organismo sesionará mensualmente y que las decisiones estratégicas y estructurales serán tomadas por consenso, mientras que las decisiones programáticas se tomarán por mayoría. Además, se prevé el establecimiento de programas y proyectos abiertos a la participación activa de todas las organizaciones civiles interesadas, de tal manera que «la interlocución no será la tarea exclusiva de los miembros fundadores del Consejo», sino que este «funcionará como espacio de deliberación y acuerdo para las organizaciones de la sociedad civil de todo el país que voluntariamente se vayan incorporando para actuar en la vida pública en los temas de interés nacional».¹⁶

Un rasgo que define el perfil del Consejo es el tipo de membresía. La convocatoria establece que quienes lo integren serán «personas representativas propuestas por las redes civiles con trayectoria, presencia nacional y reconocimiento público». La fundación del Consejo parte de un núcleo que se «constituirá por las propuestas de una docena de redes o coaliciones de organizaciones que expresen una gran pluralidad, representatividad social (...) y que tengan la voluntad de apoyar la creación del Consejo».¹⁷ Al menos en su primera fase la selección de las personas será «mediante un proceso simple de diálogo y consenso, bajo ninguna modalidad se pretenderá conducir a las organizaciones ni mucho menos representarlas».

Conforme a lo anterior, la lista de invitados a proponer personas para la fundación del Consejo incluyó a organizaciones y redes como

15 *Ibidem*.

16 Pedro Pinsón y Silvia Alonso, *op. cit.*, pág. 7.

17 *Ibidem*.

la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, el Centro Mexicano de Filantropía, el Club Rotario, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Coordinación de ONG por un Milenio Feminista, Diálogo México, la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración, Pro-Democracia, Vertebra. (En esta primera lista se anota la necesidad de invitar a una organización ecologista que a la postre será la Red de Grupos Ambientalistas). Se señala también que el núcleo fundador «incorporaría además a tres personas no directamente representativas de una red, sino que han destacado en su participación en la sociedad civil».

Más allá de lo plasmado en los textos, conviene señalar que el proceso de conformación del Consejo fue muy acelerado. El hecho de que la firma del acuerdo para fundarlo se dé la última semana de noviembre, días antes de la toma de posesión presidencial, a unas pocas semanas de lanzada la convocatoria es muestra de ello.

Está por demás señalar que la velocidad del proceso no permitió que la información sobre una iniciativa tan importante no fluyera más allá del Valle de México o de algunas organizaciones, tan es así que, al menos en Jalisco, las «nuevas» noticias sobre la construcción del Consejo provienen del periódico *Somos Hermanos* de enero de 2001 donde se consigna:

«Con la finalidad de servir como espacio de encuentro, deliberación y generación de consensos en la interlocución entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la sociedad civil acerca de los temas nacionales, diversas redes sociales signaron el documento «Hacia un Consejo de la Sociedad Civil». Estas redes sociales representan casi 2 mil organizaciones.

El estudio busca ejercer vigilancia activa sobre las decisiones políticas fundamentales en temas nacionales para lograr un buen gobierno, con visión a largo plazo; promover acciones y programas para el fortalecimiento de la sociedad civil y de la participación ciudadana; así como establecer diálogo con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en materia sociedad civil y participación ciudadana».¹⁸

Un dato a subrayar, a partir de la información de «Somos Hermanos», es la siguiente:

«Pedro Luis Pinsón, presidente del Consejo de la Sociedad Civil, dijo que un gobierno democrático debe atender el fortalecimiento de la sociedad civil como parte natural de las instituciones democráticas y del

18 Juan Manuel Zepeda, «Vital en la democracia, no reducir la participación ciudadana», *Todo México Somos Hermanos*, enero de 2001, año 6, núm. 63, pág. 9.

proyecto de Nación, sin comprometer su autonomía o pretender controlarla. 'La democracia no puede reducir la participación de los ciudadanos sólo a la emisión del voto o a competencia entre partidos políticos'. Dijo que se requiere de un nuevo diseño institucional abierto e incluyente que fomente y garantice la participación ciudadana en los asuntos públicos».

Un sondeo realizado por esas fechas, entre las organizaciones civiles en Jalisco, da cuenta de que prácticamente nadie sabía sobre la formación del Consejo y menos aún sobre quién era su presidente. Sólo semanas después, por consultas con organizaciones del Distrito Federal, pudimos saber que Pedro Luis Pinsón ha colaborado en la organización Pro Democracia, que es empresario, y que es cercano al equipo del presidente Fox.

El Consejo de la Sociedad Civil, sus primeros pasos

Además de constituirse como Asociación Civil, a finales del año pasado, durante 2001 el Consejo ha desarrollado diversas acciones. Entre ellas, consultas y eventos internos para definir los proyectos iniciales, mismos que retoman los avances que en materia de interlocución, propuesta de política pública, obras de gobierno y promoción de mecanismos de participación ciudadana tienen las organizaciones civiles. De la misma manera se informa que se han iniciado los acercamientos para formalizar las relaciones con las dos Cámaras del Congreso, el Poder Judicial y el Ejecutivo Federal en vistas a establecer mecanismos de interlocución. Otra tarea realizada fue mantener una relación estrecha con la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, en la perspectiva de «diseñar, ejecutar y supervisar de manera conjunta líneas estratégicas para que la participación ciudadana sea una realidad»...¹⁹

El 25 de junio de 2001, el Consejo lanza la convocatoria para realizar un Foro Nacional, para septiembre del año en curso, mismo que será el punto de confluencia de once foros regionales previos, que versarían sobre: los mecanismos de interlocución entre sociedad y gobierno para la definición de políticas públicas; la participación de los ciudadanos en las actividades públicas; el proyecto de ley de fomento a las organizaciones civiles; y el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones civiles en lo local-regional.

¹⁹ Pedro Pinsón, *Consejo de la Sociedad Civil*, Documento de presentación del Foro Nacional *El papel de las Organizaciones Civiles en la Transición Democrática Mexicana*, 6 de septiembre de 2001.

Esa misma fecha se anuncia que el Consejo participa en la Alianza Social para la Transición a la Democracia y el Desarrollo Nacional con justicia y equidad (creado el 19 de julio del año en curso), junto con sindicatos independientes, universidades, organizaciones civiles y otros movimientos sociales y que se plantea elaborar una Carta Social para la Transición a la Democracia, misma que sería entregada a Vicente Fox.

Con relación a los foros regionales, se realizan ocho de los once previstos,²⁰ y las comisiones de seguimiento de estos se dieron cita en el Foro Nacional «El papel de las organizaciones civiles en la Transición Democrática Mexicana» realizado los días 6 y 7 de septiembre de 2001. Este foro es el marco para definir las líneas estratégicas del Consejo en las áreas de: desarrollo local; proyecto de ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social; participación ciudadana en las políticas públicas; la movilización de recursos públicos, y el impulso a los mecanismos de democracia directa. Tanto el foro nacional como los estatales son parte de la estrategia del Consejo para acercar la iniciativa del Consejo a organizaciones y redes regionales, en la perspectiva de generar un mayor «enraizamiento» y presencia del proyecto en el país y romper con su centralismo.

Conclusiones y perspectivas

La relación entre sociedad civil organizada y gobierno, a lo largo de los últimos decenios, ha sido tensa y ha estado marcada por la desconfianza mutua y la descalificación. Los cambios recientes en el Ejecutivo Federal dan por resultado la posibilidad de explorar un nuevo tipo de relación basada en el respeto y reconocimiento mutuo, que puedan aportar a la gobernabilidad democrática.

En el contexto descrito, el Consejo de la Sociedad Civil es una experiencia que se ubica en la perspectiva de darle un voto de confianza al nuevo gobierno y desde ahí trabajar en la construcción de nuevas formas de interlocución. Es una iniciativa innovadora en cuanto a que establece mecanismos de relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada que trasciende el esquema planteado por el equipo de transición y que se materializó en las mesas de diálogo. Así, la experiencia del Consejo dio un paso adelante respecto de la propuesta gubernamental y se propone ser un interlocutor importante de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.

120 Nuevo León, Coahuila, Sonora, Oaxaca, Valle de México, Chihuahua, Guanajuato y Veracruz

Es claro que en la iniciativa están algunas, no todas, de las organizaciones con mayor presencia y trayectoria en el campo de la participación ciudadana. La lógica que prevalece es la de buscar ser más efectivos, en términos de incidencia política, ante un contexto que abre nuevas oportunidades y que conlleva riesgos si se actúa bajo los esquemas conocidos de construcción de consensos amplios (lo que implica discutir y consultar, y por tanto inversión de energía y tiempo, lo que no permite, en ocasiones, el aprovechamiento de la coyuntura). La apuesta del equipo promotor parece ser «pocos, pero efectivos» al menos en las etapas iniciales. En este último sentido, el proyecto de impulsar los foros regionales pareciera apuntar a la incorporación de nuevos actores. Habrá que esperar los resultados.

La estrategia del grupo promotor, señalada en el párrafo anterior, ha dejado fuera del proceso a otros actores y de alguna manera ha roto con ciertos acuerdos implícitos relativos a las formas de establecer la relación con el gobierno. Las críticas al proyecto consideran que la iniciativa es elitista y centralizadora. Estos cuestionamientos no son menores y de suyo tienen diversas implicaciones, si se contrasta con las formas que tradicionalmente se dan entre las organizaciones civiles en procesos similares, y más aún tratándose de cuestiones tan delicadas como las que plantea la agenda del Consejo. Este es uno de los motivos de tensión ente las organizaciones civiles, lo que es más evidente en aquellas que no ven posibilidades de cambio reales con Fox. Estas críticas son, sin duda una de las más grandes debilidades del Consejo.

La experiencia plantea novedades como el esquema que, al menos en el planteamiento, establece una modalidad diferente de la participación basada en redes. La «membresía» indirecta o «virtual» y el aval que las organizaciones le dan al Consejo aparecen como «salvaguardas» para la autonomía de estas. Con todo, en la práctica esto puede implicar sólo un eufemismo, dado que al ser precisamente los líderes de las organizaciones los que participan de la conducción del Consejo, es difícil separar cuando éstos actúan en un sentido o en otro.

En otro sentido el Consejo asume que una de sus fortalezas es la diversidad de actores que lo componen, dado que no agrupa sólo a organizaciones civiles de promoción del desarrollo. Esto es cierto en buena medida, sin embargo, la diversidad al interior del Consejo ha implicado la inversión de energía en construir una plataforma conceptual que ayude a precisar el proyecto y la toma de decisiones. Este esfuerzo, además del de coordinación, ha recaído en buena medida en las organizaciones vinculadas a redes del tipo de la Convergencia o Alianza Cívica.

Otras interrogantes que se plantean a la experiencia son sobre su capacidad real para incidir en la definición de políticas públicas, dado que hasta ahora son pocos los resultados alcanzados, al menos en lo que respecta a uno de los campos considerados estratégicos, como es el caso del proyecto de ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social, que una de las comisiones del Consejo ha trabajado con la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. Este puede ser un ejemplo de los límites reales que tiene el Consejo para cumplir con su cometido.

En otro plano, pero no menos importante, está la cuestión de la articulación del proyecto con las redes y organizaciones regionales, aspecto que como ya se dijo, se empieza a abordar bajo el esquema de los foros regionales. Habrá que esperar a que este planteamiento genere resultados. Por ahora todo se circunscribe, como en otras ocasiones, a las organizaciones del Valle de México.

Bibliografía

- BAUTISTA, José. "Las organizaciones civiles ante el nuevo gobierno de Fox", en OSORIO G., Joaquín (coord.), *Escenarios de la Alternancia*, Colección Avances, ITESO, México, 2001.
- CANALES, Enrique. *A la izquierda vía Vicente Fox*, Reforma, Mayo 18, 2000.
- CENTRO MEXICANO DE FILANTROPIA, *Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones civiles y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, Reporte Final, México, 2000.
- GOMEZ H., Rogelio y PINSÓN, Pedro. "Hacia un Consejo de la Sociedad Civil", Documento de Trabajo, *Rostros y Voces*, Nueva Época, año 5, núm.18, Septiembre-Octubre 2000.
- CCRUZ, Lizbeth, "Tercer Encuentro de Poder Ciudadano", en *Rostros y Voces*, Nueva Época, año 5, núm 19, Noviembre-Diciembre de 2000.
- OLVERA, Alberto, *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*, Cuadernos de la Sociedad Civil, Ed. Universidad Veracruzana, México, 2001.
- PERIÓDICO PÚBLICO, 23 de febrero, 2001.
- PINSÓN, Pedro. *Consejo de la Sociedad Civil*. Documento de presentación del Foro Nacional El papel de las Organizaciones Civiles en la Transición Democrática Mexicana, 6 de septiembre de 2001.
- y ALONSO, Silvia. "Principios y definiciones fundamentales del consejo de la Sociedad Civil" en *El papel de los organismos civiles en la transición democrática mexicana*, Folleto del Consejo de la Sociedad Civil, Julio de 2001.
- Destrabemos prejuicios ideológicos: entrevista con Rogelio Gómez Hermosillo. *Rostros y Voces*, Nueva Época, año 6, núm. 21, Marzo-abril de 2001.
- ZEPEDA A., Juan Manuel, "Vital en la democracia, no reducir la participación ciudadana", *Todo México Somos Hermanos*, año 6, núm. 63, enero de 2001.

LOS COMPROMISOS Y LOS HECHOS DEL GOBIERNO DE FOX
SOBRE LA PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO
A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL
DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

*José Bautista Farías**

Introducción

Muchas fueron las expectativas generadas en el ánimo de las y los ciudadanos con la alternancia en el gobierno federal en las elecciones de 2000. Si bien nueve meses de trabajo de la nueva administración foxista es poco tiempo, comparado con los 71 años del régimen anterior, conviene revisar que está pasando con los compromisos y promesas de campaña y cuál ha sido el desempeño del gobierno federal en su relación con las diversas propuestas que le hicieron llegar por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Dentro de los múltiples compromisos de campaña de Vicente Fox, en el tema de la participación ciudadana, destacan los puntos 15, 16 y 17 de la carta de compromisos firmada con Poder Ciudadano¹ a mediados de 2000. Dichos compromisos se refieren a los siguientes aspectos:

- «Proponer la incorporación a la Constitución el derecho de iniciativa legislativa ciudadana y mecanismos de participación como el plebiscito y el referéndum». Además de impulsar la Ley de Participación Ciudadana que garantice la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones sobre diversas políticas públicas.
- «Promover una ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, en cuya propuesta participen las organizaciones civiles».
- «Crear mecanismos ciudadanos de contraloría social que permitan la vigilancia y seguimiento de las instituciones, del desempeño de los funcionarios, del manejo presupuestal, de rendición de cuentas y de las políticas públicas en el ámbito federal»².

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

1 Poder Ciudadano surge a mediados de 1999, impulsado por algunas redes de organizaciones civiles de alcance nacional y regional, con el propósito de elaborar una Agenda Nacional de la Sociedad Civil para presentarla (y hacer exigible) a los candidatos a la presidencia de la república mexicana.

2 *Compromisos asumidos por los candidatos con Poder Ciudadano*, mimeo, sin fecha.

En este trabajo me centraré en el seguimiento del segundo punto, referido a la ley de fomento a las actividades de desarrollo social, por ser un tema en el que un colectivo de organizaciones civiles³ ha invertido ocho años de trabajo; además el gobierno de Fox ha ratificado su compromiso con esta iniciativa y ha dado instrucciones a la Coordinación Presidencial Alianza Ciudadana para concretar esta ley. Para ello me basaré en la última versión de la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (LFADSOC), de noviembre de 1998; presentaré un breve recorrido del trabajo realizado desde sus orígenes al momento actual, comentaré el tratamiento que ha dado el actual gobierno a esta iniciativa ciudadana y sus perspectivas de aprobación.

La hipótesis que guía el presente trabajo es que en el corto plazo no existen condiciones favorables para que el gobierno federal y el Congreso de la Unión logren consensos y aprueben la iniciativa de LFADSOC, por no ser un tema prioritario de las agendas del Ejecutivo y del Legislativo en la coyuntura actual, no obstante que el colectivo de organizaciones civiles promotor mantiene un amplio cabildeo con estos y otros actores sociales.

¿Se hace camino al andar? Antecedentes de un largo peregrinar

El 1 de noviembre de 1993, bajo el gobierno de Carlos Salinas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva miscelánea fiscal en la que se condicionaba el carácter de no contribuyente del impuesto sobre la renta a las personas morales (fracción VI del Art. 70) autorizadas para recibir donativos deducibles de gravamen sobre la renta por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta medida afectaba los intereses de un número importante de organizaciones civiles (OC) beneficiadas de los recibos deducibles de impuestos por que, entre otras cosas, las obligaba a someterse a una auditoría profesional externa, pagada además por ellas, cuyo costo constituía una enorme carga económica.

En respuesta, el 6 de diciembre de ese año, 107 OC e instituciones de asistencia privada y fundaciones dirigen una carta al presidente Salinas, pidiendo la suspensión del art. 70-B de la LISR⁴, y le demandan también la conformación de grupos plurales de trabajo in-

3 Los promotores de esta iniciativa de ley son, principalmente: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C., Foro de Apoyo Mutuo, A.C. y la Fundación Miguel Alemán, A.C.

4 Ley de Impuesto Sobre la Renta.

tegrado por funcionarios y OC para revisar los cambios a dicha ley. Este hecho motivó la confluencia de grupos de diferente naturaleza, y una vez que se logró hacer ajustes a la miscelánea fiscal incorporando las observaciones de los afectados, se propuso conjuntar esfuerzos en torno a la elaboración de una propuesta de ley que las reconociera como organismos de interés público⁵.

Con este antecedente, a principios de 1994 se crea una comisión de trabajo, integrada en sus orígenes por: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C.; Foro de Apoyo Mutuo, A.C.; Fundación Miguel Alemán, A.C. y la Universidad Iberoamericana para redactar una propuesta. Desde ese entonces se empezó a trabajar en un anteproyecto de marco legal para el sector no lucrativo de la sociedad civil, bajo el título de: ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social. La identidad de las ONG como organismos de interés público y de bienestar colectivo fue la idea fuerza.⁶

Paralelo a lo anterior, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados creó la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) el 29 de noviembre de 1994 (instalada formalmente el 15 de diciembre de ese año). Dicha comisión realizó la Primera Audiencia Pública, el 19 de octubre de 1995, en donde fue presentada la citada de ley como la primera iniciativa ciudadana.

Por su parte, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en el marco de la inauguración de la Primera Asamblea Mundial de Civicus, Alianza Mundial para la Participación de los Ciudadanos, realizada en la Ciudad de México, el 11 de enero de 1995, hizo pública su promesa de reformar el marco jurídico de las organizaciones civiles: « He tenido la oportunidad de dialogar con muchos representantes y miembros de estas organizaciones en México. Coincido con ellos en que debemos promover un marco legal más idóneo para su operación autónoma, su fomento y su apoyo, y ese es mi compromiso... Por eso hoy expreso mi voluntad de trabajar en colaboración con las organizaciones ciudadanas para definir los nuevos criterios que logren ese marco legal más propicio». ⁷ Pese a este compromiso público del Presidente, y a los acuer-

5 Para mayor información consultar a Rafael Reygadas, *Abriendo Veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998, pp. 156-165.

6 Rafael Reygadas, *op. cit.*, p. 203.

7 Mensaje del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durante la declaración inaugural de la Primera Asamblea Mundial de CIVICUS, en Noticias del Centro Mexicano para la Filantropía, año III, enero de 1995, núm. 1, p. 4. Citado por Reygadas en *op. cit.*, p. 221.

dos entre los diferentes grupos parlamentarios representados en el congreso, la iniciativa no prosperó durante la administración de Zedillo.

De octubre de 1995 a julio de 1996, se realizaron diversos foros y consultas públicas regionales⁸ en torno a la propuesta de ley de fomento, que realizó la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados. Desde ese entonces, gobernadores, secretarios de Estado, diputados y senadores, así como líderes de opinión, instituciones religiosas, entre otras, conocieron y se pronunciaron a favor de dicha iniciativa, sin presentarse objeciones relevantes.

El 5 de diciembre de 1996, la CPC de la Cámara de Diputados instaló su Consejo Consultivo con la finalidad de asesorar a sus miembros en temas especializados relativos a las iniciativas de ley en proceso.⁹ Una vez concluidas las sesiones de dicho Consejo, las cuatro fracciones parlamentarias elaboraron a su vez una nueva propuesta de ley titulada «Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social». Misma que se dio a conocer públicamente y fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 28 de abril de 1997 por la mayoría de los representantes de las fracciones parlamentarias.

La iniciativa de ley presentada por la CPC fue turnada para su estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictaminación para el próximo periodo de sesiones de la siguiente legislatura, la LVII. Según versiones de exdiputados, dicha iniciativa se quedó en la congeladora.¹⁰

En versión de algunos promotores de la iniciativa de ley, un diputado del PAN, por su cuenta, sin consultarlos, ni consensar con las

8 El país se dividió en cuatro regiones: I) formada por Jalisco, Colima, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Morelos, Querétaro, Guanajuato y D.F.; II) Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; III) Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y IV) Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Se nombraron como cabeceras de las regiones, las ciudades de Toluca, Jalapa, Chihuahua y Monterrey.

9 Dicho consejo se integró por representantes de organizaciones de la sociedad civil y por diferentes instancias del sector público: DIF, SEDESOL, SEMARNAP, SHCP, SG, SER.

10 «En la última sesión de la Cámara de Diputados de la XVI Legislatura, el 28 de abril de 1997, la iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social fue presentada al Pleno de la Cámara de Diputados con la firma de todos los partidos, excepto el PRI, que un día antes se había echado para atrás en virtud del veto del Departamento Jurídico de la Presidencia de la República. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Asuntos Constitucionales de la propia Cámara, para su estudio y dictamen en la siguiente legislatura. A pesar del veto priista, como por arte de magia, el día de la presentación de la iniciativa, ésta apareció embarazada con un artículo 6 que no había sido discutido ni acordado por la comisión de trabajo legislativo. Mediante ese injerto, en dos fracciones, se regulan los recursos económicos provenientes del extranjero que obtengan las organizaciones civiles». Citado en Reygadas, *op. cit.*, p. 219.

diferentes fracciones representadas en el congreso, presentó una propuesta de ley sobre este tema misma que fue desechada por la CPC de la Cámara de Diputados.

Paralelo a este largo peregrinar por los distintos vericuetos del Poder Legislativo, el 4 de noviembre de 1995 el gobierno de Oaxaca aprobó –sin consulta previa con las OC de ese estado y de manera intempestiva– la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca, mediante del Decreto 312. En opinión del Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca¹¹ el objetivo de esta ley es ejercer un control corporativo por parte del gobierno, por consiguiente la reacción un buen número de OC de ese estado fue de unirse para protestar y demandar su derogación. Su argumento: «no se llevó a cabo consulta pública que recogiera opiniones de la mayoría de las organizaciones civiles, sino que la ley ya aprobada solamente se había presentado al Patronato Estatal de Promotores Voluntarios el 30 de nov».¹² A la fecha la derogación o la aplicación de esta ley está en revisión, en espera del fallo de la autoridad competente.

Este hecho local evidenció las intenciones de ciertos grupos, en este caso, afines a algunos gobiernos del PRI, como la Junta de Asistencia Privada del D.F., de imponer un marco jurídico favorable al control corporativo por parte del gobierno.¹³ El Decreto 312 de Oaxaca puso en alerta a un buen número de OC en el país y acentuó la necesidad de trabajar en torno a un marco jurídico que fomentara las actividades de este sector a escala general, bajo la conducción de las propias organizaciones, de tal forma que se garantice la inclusión de sus propuestas y sean tomadas en cuenta en los contenidos fundamentales.

¿Es necesaria una ley que fomente las actividades de las organizaciones civiles?¹⁴

La pregunta no es ociosa, y esto tal vez no se estaría proponiendo si las organizaciones civiles (OC) no ocuparan un creciente protagonismo

11 A raíz de la aprobación del decreto 312 se constituye el Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca (FOCO) conformada por 43 organizaciones civiles.

12 Reygadas, *op. cit.*, p. 226.

13 En el caso de Oaxaca la ley citada establece la conformación de una instancia tutelar llamada «Junta para el cuidado de las instituciones», cuyo presidente de la junta es nombrado por el gobernador del Estado, se integra, además, por los secretarios de educación, salud y finanzas de gobierno del Estado, así como por representantes de seis organismos civiles. El voto de calidad al interior de la Junta lo tiene el presidente de la misma.

14 Las organizaciones civiles tiene múltiples denominaciones, las más comunes son: organizaciones no gubernamentales (ONG's), tercer sector, organizaciones de la sociedad

en los espacios públicos, sobre todo a partir de la década de los noventa. En efecto, según estimaciones del Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (CEMEFI), actualmente, en el país existen cerca de 15 mil asociaciones civiles que actúan en diversos campos sociales, de los cuales poco más de 7 mil prestan servicios a terceros. De estas, el mayor número realizan actividades de carácter asistencial (2,393), seguidas por las enfocadas a la Salud (1,305), Educación (1,231), Desarrollo (785), Ecología (725), Derechos Humanos (503), Arte (395) y Ciencia (118).¹⁵

En la actualidad sólo algunas asociaciones civiles que prestan servicios a terceros de carácter asistencial, así como las agrupaciones registradas como Instituciones de Asistencia Privada (IAP), tienen acceso a estímulos fiscales y a recibos deducibles de impuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las organizaciones que realizan actividades consideradas no asistenciales (como las orientadas a la promoción del desarrollo, educación ciudadana, entre otras) quedan excluidas. Esta situación induce a algunas organizaciones a «disfrazarse» como asistenciales para tener acceso a los beneficios institucionales de este tipo de asociaciones, generándose distorsiones en los registros oficiales sobre la naturaleza del trabajo que realizan las OC.

Por lo anterior, los promotores de la LFADSOC consideran que el marco legal vigente es: a) excluyente, ya que deja fuera a un buen número de asociaciones que trabajan en los campos del desarrollo comunitario, la educación cívica, los derechos humanos y el medio ambiente; b) discrecional, por que deja a la voluntad de las autoridades del gobierno la aplicación de las reglas del juego, y c) no es promotora, ni estimula las actividades de amplios sectores de la población organizada que realizan actividades muy diversas en apoyo a los más necesitados, desde una lógica no asistencial. Por ello se propone un nuevo

civil, organizaciones ciudadanas, organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo (OAPSDs), organizaciones civiles de promoción y desarrollo (OCPD's), entre otros. En el presente trabajo utilizaré el término de organizaciones civiles tratando destacar tres aspectos importantes: a) el ejercicio de libertad de los y las ciudadanas a asociarse para fines lícitos; b) el derecho de la ciudadanía a participar en acciones tendientes al bienestar público, y c) la necesidad de una identidad que los diferencie de las organizaciones gremiales (corporativas), las organizaciones que buscan una representación política (partidos) y las organizaciones que se dedican a la producción y distribución de mercancías (empresas). Ver Manuel Canto, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa-ISTR-AMIPP, A.C., México, 1998.

15 Datos proporcionados por CEMEFI en el Foro Nacional del Consejo de la Sociedad Civil, del 6 y 7 de septiembre de 2001.

marco jurídico que reconozca a las OC como entidades de interés público y estimule su desempeño en pro del bien común.

En contraposición con la legislación actual, el nuevo marco jurídico para el fomento a las actividades de las OC, en opinión de sus promotores, debe contener las siguientes características: a) incluyente, que se otorguen beneficios institucionales no sólo a las asociaciones de tipo asistencial, sino también a las orientadas al desarrollo, la educación cívica, los derechos humanos y el medio ambiente; b) promotora, de todo tipo de actividades y acciones que realicen las OC en beneficio de terceros sin ánimo de lucro, y c) facilitadora y fomentadora de la autorregulación y complementariedad del trabajo entre los diversos sectores sociales (gobierno-sociedad-empresa).

Desde esta perspectiva incluyente, promotora y facilitadora de la autorregulación y corresponsabilidad sectorial se considera, por parte de los impulsores de esta iniciativa, que la ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las OC, podría favorecer:

a) el fortalecimiento de la cooperación y la complementariedad entre los diversos sectores; b) las condiciones para el desarrollo de una cultura de participación y cooperación de los y las ciudadanas, y c) el reconocimiento del carácter de interés general de las actividades que realizan las OC, por parte del Estado y la sociedad.

Si bien la iniciativa de LFADSOC precisa que no se trata de generar nuevas figuras jurídicas asociativas, sino de fomentar las actividades que realizan las OC ya existentes a través de una serie de apoyos y estímulos institucionales reconocidos por la ley, conservando su autonomía. El punto neurálgico es precisamente la autonomía e independencia frente al gobierno y los grupos de poder, así como mantener el carácter ciudadano de las organizaciones. Este es el punto más cuestionado y alertado de la iniciativa por diversas personalidades y representantes de algunas organizaciones.¹⁶ Junto con esto, otro punto sensible es la representación de este sector –que pudiera estar vinculado a un acceso privilegiado, de ciertos grupos con mayor capacidad organizativa y de relaciones de cabildeo con las autoridades– a los recursos públicos que se generen derivados de un tipo de relación poco transparente y/o débilmente regulado. El tema del registro de las OC, los derechos y obligaciones fueron también objeto de debates y deliberaciones.

El grupo que promueve la LFADSOC no es ajeno a estas inquietudes y cuestionamientos, ni rehuye el debate en torno a estos temas;

16 Ver Rafael Reygadas, *op.cit.*, pp. 211-214.

por el contrario han recogido opiniones de expertos en la materia, lo que les ha permitido profundizar en el contenido de sus propuestas. A este respecto, al parecer han llegado a la siguiente conclusión: si las OC no toman la iniciativa y participan en el diseño de un marco jurídico que incorpore su visión y concepciones sobre el ser y quehacer de sus actividades fundamentales, el gobierno o los partidos representados en el congreso lo harán, sin consultarlos, como ya sucedió en el caso de Oaxaca.

Por parte del gobierno, desde que se empezó a promover esta iniciativa de ley, sus principales objeciones han provenído de parte de los funcionarios de la SHCP quiénes han señalado el riesgo de que puedan colarse organizaciones deshonestas que hagan mal usos de los posibles recursos públicos destinados al apoyo de este sector. Pero en la percepción de algunos promotores de esta iniciativa lo que está de fondo es el control político o la posibilidad de influencia en la toma de decisiones fundamentales. Este es un riesgo que estará presente, independientemente del partido que gobierne y de las bondades que ofrezca el marco legal. Y sobre esta incertidumbre habrá que caminar, pues el inmovilismo, el aislamiento y la crítica sin propuesta no abonan a una cultura de participación ciudadana ni contribuyen a una gobernabilidad democrática.

Los alcances y límites de la propuesta de LFADSOC

La propuesta de LFADSOC tiene la virtud de ser muy concreta, breve y concisa: está referida al fomento de las actividades de desarrollo social que realizan las OC constituidas legalmente, que trabajan en beneficio de terceras personas sin ánimo de lucro. Contiene cinco capítulos en doce artículos y un transitorio. El primer capítulo se refiere a disposiciones generales, el segundo al registro de las organizaciones civiles, el tercero a los derechos y obligaciones de las organizaciones civiles, el cuarto a las sanciones y el quinto al recurso administrativo. Tiene por objeto: «el fomento federal de las actividades de desarrollo social por ser consideradas de interés general, a efecto de promover en la sociedad conductas fundadas en la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia sociales»...¹⁷

La LFADSOC contiene una relación extensa de las actividades de desarrollo social y precisa el carácter ciudadano de estas acciones, «sin

17 Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, p. 14.

ánimo de lucro ni fines religiosos o político-partidistas y bajo principios de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia y asistencia sociales». ¹⁸ Establece también las diversas formas en que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrían fomentar la acción de las OC y se asigna a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), conforme a sus atribuciones, la encomienda de promover la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo la participación de los municipios. A esta Secretaría se le asigna también el registro de las OC, cuando así se solicite por los interesados, para lo cual deberá presentarse una solicitud anexando una copia certificada del acta constitutiva y sus estatutos, señalar un domicilio social y designar a un representante. ¹⁹

En el punto de los derechos se mencionan diez, contra cinco obligaciones. Dentro de las primeras destacan: el constituirse en instancias de consulta conforme a la Ley de Planeación; estar representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana; participar en la formulación, seguimiento y evaluación de programas de desarrollo social y en la promoción de mecanismos de contraloría social; recibir los bienes de otras organizaciones que se extingan, así como acceder a los recursos y fondos públicos, gozar de exenciones de impuestos, derechos y otras contribuciones, subsidios y estímulos fiscales, recibir donativos y aportaciones deducibles de impuestos; coadyuvar con las autoridades en la prestación de servicios públicos; acceder a beneficios que se deriven de los convenios o tratados internacionales y recibir asesoría, capacitación de parte de dependencias de la Administración Pública Federal, cuando así se solicite. ²⁰

Dentro de las obligaciones se precisan las siguientes: informar ante el registro cualquier modificación del acta constitutiva o estatutos, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días; informar a las autoridades competentes de las actividades y su contabilidad; ceder sus bienes a otra organización inscrita en el registro, en caso de disolución; destinar sus bienes y recursos al cumplimiento de su objeto y mantener su independencia frente a los partidos, no realizar proselitismo partidista ni religioso. ²¹

Como puede apreciarse, en el punto de los derechos el mayor énfasis está puesto en el acceso a los recursos y la participación en polí-

18 *Idem*, p. 14.

19 *Idem*, artículos 3, 4 y 6, pp. 16, 17 y 18.

20 *Idem*, artículo 9, pp. 19 y 20.

21 *Idem*, artículo 10, p. 20.

ticas públicas. En cuanto a las obligaciones, el punto tal vez más controvertido para algunas OC es el referido a informar sobre sus actividades, su contabilidad, o en su caso, sus estados financieros. Sin embargo, el hecho de que aparezca esta obligación nos habla de la voluntad de apertura y congruencia de este sector, puesto que si esto se demanda con frecuencia a las autoridades gubernamentales es justo que las OC pongan el ejemplo con hechos.

En síntesis, desde mi punto de vista, dos son los aspectos medulares del alcance de la iniciativa de LFADSOC:

a) *El reconocimiento gubernamental* al derecho de hacer política ciudadana, de bienestar social, sin sustituir al gobierno ni privatizar el desarrollo social, abriendo espacios y oportunidades para la participación responsable de todos los sectores sociales organizados que tengan algo que aportar al interés general. Con ello se estaría reconociendo que lo público no es privativo del gobierno y los partidos que luchan por el gobierno, sino también un espacio de ejercicio democrático de las diversas acciones ciudadanas.

b) *El estímulo y fomento mediante el acceso a recursos públicos y privados, a través de prerrogativas fiscales y diversos apoyos institucionales*, para promover las actividades y la participación ciudadana no lucrativa y solidaria de tal forma que coadyuven al sostenimiento, en el mediano y largo plazo, de aquellas organizaciones que hacen aportes importantes a la solución de problemas sociales y al fortalecimiento del tejido social.

Dentro de las limitaciones y/o ausencias de la iniciativa ciudadana de LFADSOC, destaco las siguientes:

- No tiene carácter obligatorio para las OC, de tal suerte que deja a estas en libertad de registrarse o no ante la SEDESOL.. Esto tiene sus ventajas y desventajas; dentro de las primeras tenemos que respeta la autonomía de las OC, dejando abierta las posibilidad de acceder a los beneficios de esta ley una vez que estas así lo decidan y requieran. Dentro de las desventajas posibles, destacan: i) que la gran mayoría de las OC no se registren y que por consiguiente no operen los múltiples beneficios contemplados en la ley (algo parecido está ocurriendo en el D.F. con una ley similar); ii) que sólo unas cuantas OC acaparen -por sus relaciones, sus capacidades organizativas y su cercanía con el centro de las decisiones políticas (D.F.)- los beneficios de esta ley, generando privilegios en detrimento justamente del bien común.
- No se establecen sanciones ni estímulos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan y/o hagan cumplir el contenido de esta propuesta de ley. Si bien este punto pu-

diera contemplarse y desarrollarse más en una ley reglamentaria, en la propuesta ni siquiera se menciona esta posibilidad.

Por otra parte, no obstante la larga experiencia y trayectoria de algunas OC promotoras en el ámbito social, da la impresión de que se le apuesta demasiado a lo jurídico en cuanto a su poder generador de cambios institucionales y culturales en las relaciones gobierno-sociedad, cuando la realidad nos persuade, de manera permanente, de que el hecho de tener buenas leyes es sólo el principio, y no el final, de una larga batalla por edificar sociedades democráticas.

Si bien es cierto que toda iniciativa jurídica ciudadana tiene sus riesgos y limitaciones, lo que debe de quedar claro es que las leyes, por más asertivas que sean, por sí solas no resolverán los múltiples problemas que enfrentan las OC (sobre todo de tipo financiero y fortalecimiento institucional). Aunado a esto, no debe perderse de vista que todo apoyo por mejorar las acciones orientadas al desarrollo social, pasa necesariamente por el fortalecimiento institucional de los actores sociales, es decir, las propias OC.

Así mismo, no obstante los múltiples foros y consultas que se han realizado en los estados con diversos actores, los respaldos de las OC del interior del país no se han expresado con suficiente fuerza en torno a esta iniciativa, de tal forma que se logre una mayor visibilidad y posicionamiento en la agenda nacional. Esto debido, tal vez, al que el mismo proceso de su diseño y cabildeo ha sido demasiado largo, y mantener la atención y actualización permanente a todas las agrupaciones requiere de un esfuerzo mayúsculo, que rebasa la capacidad y los recursos de las organizaciones promotoras.

Las relaciones con el nuevo gobierno y perspectivas de la LFADSOC

Si bien en los discursos y algunas acciones de la nueva administración federal ha quedado de manifiesto la voluntad de cumplir con el compromiso adquirido en torno a legislar a favor de las actividades de desarrollo que realizan las OC,²² a grado tal que un encargo prioritario de la Coordinación Presidencial Alianza Ciudadana (CPAC) es justamente este asunto; en la práctica hay algunos signos de alarma – entre el grupo promotor de esta iniciativa y varias OC que la apoyan–

22 Ana María Salazar, "Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles", *Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil*, año 6, núm. 21, marzo-abril de 2001.

que hacen pensar en la inviabilidad de aprobar en el corto plazo esta iniciativa de ley. Veamos porque:

- El equipo de seguimiento por parte de la CPAC ha pospuesto, hasta en ocho ocasiones, las reuniones de trabajo en torno a este tema con el grupo promotor de OC, sin establecerse una nueva fecha.
- Rodolfo Elizondo, responsable directo del presidente Fox de sacar adelante esta iniciativa, ha manifestado, a integrantes del grupo promotor de la ley, que no ha tenido tiempo de leer la propuesta (de escasas cuatro hojas), después de ocho meses de trabajo con él y con parte de su equipo. Lo cual muestra el poco interés por el tema, no obstante ser un encargo del Presidente.
- El propio Elizondo ha manifestado a algunos miembros del grupo promotor de esta iniciativa las dificultades para que, en el corto plazo, el Congreso y el Ejecutivo acuerden el impulso de esta ley, debido a que las prioridades de ambos poderes se centra, en estos momentos, en otros temas.²³

Si bien en el corto plazo, no se vislumbran condiciones favorables para la aprobación de esta ley, a mediano y largo plazo el panorama también es incierto. Nada garantiza que los partidos políticos representados en el Congreso y el Ejecutivo logren consensos sobre un tema que no constituye una prioridad dentro de sus agendas; a no ser que las OC que respaldan esta iniciativa se movilicen, en los estados donde tienen presencia, con todos los medios a su alcance y en alianza con otros sectores de la sociedad, de tal forma que logren incluir este tema dentro de la agenda nacional.

De hecho, en los acuerdos del Foro Nacional sobre el papel de las organizaciones civiles en la transición democrática convocada por el Consejo de la Sociedad Civil, entre otros, los días 6 y 7 de octubre de 2001, apuntan en esta perspectiva. Falta observar la consistencia y capacidad de las OC de asumir e impulsar sus propios acuerdos, sumando esfuerzos e involucrando a otros sectores organizados de la sociedad.

A manera de conclusión

- No obstante que el gobierno de Fox ha reiterado su compromiso en torno a un marco jurídico favorable a las actividades de desarrollo social que realizan las OC, en los hechos, este tema no constituye una prioridad

23 Por parte del Ejecutivo sobresalen los temas de: la reforma fiscal, el sector eléctrico y energético (PEMEX); por parte de los principales partidos en la cámara, ninguno contempla dentro de sus prioridades la Ley General de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.

dentro de la agenda gubernamental, ni de los propios partidos, por lo que en el corto plazo no se vislumbran vientos favorables a la aprobación de la LFADSOC.

- Los partidos políticos, representados en el Congreso, son poco sensibles, cuentan con escaso conocimiento y tienen prejuicios sobre la labor que realizan las OC en beneficio del interés general; además sus vínculos con la sociedad civil organizada son endebles y operan, con frecuencia, bajo una lógica de tipo clientelar, subordinada a sus intereses políticos, que dificulta el diálogo constructivo bajo una relación de iguales. Esta situación representa un serio obstáculo para que las iniciativas de ley ciudadanas prosperen sin el respaldo de los propios partidos, y/o políticos con capacidad de liderazgo.

- Las OC tienen el gran reto de generar, por sí mismas y en alianza con sectores sociales afines y/o sensibles a su causa, las condiciones y coyunturas favorables para la aprobación de esta ley, sin abandonar el cabildeo y la negociación política con los representantes del Ejecutivo y de los partidos representados en el Congreso, como de hecho lo viene realizando, haciendo uso de toda su capacidad de iniciativa, de movilización y de propuesta. Una parte importante del capital social que han logrado acumular las OC a lo largo y ancho del país debe encausarse al logro de un marco jurídico favorable a su causa, y ejercer, de ya, por la vía de los hechos los derechos que en ella se proponen.

Bibliografía

- REYGADAS, Rafael, *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.
- PÉREZ-YARAHUÁN, Gabriela y GARCÍA JUNCO, David, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta"; en MÉNDEZ, José Luis (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Angel Porrúa-ISTR- AMIPP, A.C., México, 1998.
- CANTO, Manuel, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en MÉNDEZ, José Luis (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Angel Porrúa-ISTR- AMIPP, A.C., México, 1998.
- OLVERA, Alberto, "Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto", *Cuadernos de la Sociedad Civil*, tomo 1, Ed. Universidad Veracruzana-Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, México, 2001.

- “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, *Cuadernos de la Sociedad Civil*, tomo 6, Ed. Universidad Veracruzana-Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, México, 2001.
- SALAZAR, Ana María, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Cíviles, *Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil*, núm. 21, México, marzo-abril de 2001.
- Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Cíviles*, CEMEFI, A.C., COCD, A.C., FAM, A.C., FMA, A.C., 24 de noviembre de 1998.

DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA: ALCANCES Y LÍMITES DE LA NUEVA LEY INDÍGENA

*Felipe de Jesús Toussaint Loera**

Introducción

A partir de la toma de posesión del presidente Fox, parecería que todo lo referente al mundo indígena se reduce a la palabra mágica «ley indígena», y que su bondad o maldad determinara el presente y el futuro, o la extinción de los indígenas en nuestra patria.

La ley indígena o las reformas emanadas el 16 de agosto se presentan como la conclusión de un largo proceso de negociación entre el gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Cuando más bien deberían ser consideradas dentro del acuerdo de San Andrés:¹ el marco jurídico nacional y de las entidades federativas, punto de partida para el establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado.² Relación que necesitaba plantearse en el contexto de una reforma del Estado.

La reforma del Estado, trasfondo de la ley indígena

La Primera Declaración de la Selva Lacandona, el diálogo en la Catedral de San Cristóbal de Las Casas, la Convención Nacional Democrática y los diálogos de San Andrés se han dado en la disputa por definir los foros e interlocutores de la reforma del Estado.

El EZLN ha insistido en convocar a la sociedad civil para que esta sea la impulsora de dicha reforma. Primero le convocó a unirse en su avance a la ciudad de México y destituir al Ejecutivo, a quien se le consideraba ilegítimo. Posteriormente le convocó a una lucha democrática para la transición a un nuevo Estado. La temática de los diálogos de San Andrés, sobre derechos y cultura indígena, colocó la cuestión indígena como el punto desde el cual se debería reformar al Estado, entonces la así llamada sociedad civil organizada fue emplazada a

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

1 Firmado el 16 de febrero de 1996.

2 Véase *Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN Enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional*, 16 de febrero de 1996, núm. 5, nuevo marco jurídico.

ser un apoyo a los indígenas, los cuales serían la punta de lanza de dicha reforma.

Participación múltiple en los acuerdos de San Andrés

El formato de los diálogos de San Andrés favorecía una amplia participación de organizaciones sociales e indígenas. La única mesa concluida mostró la capacidad de convocatoria y de propuestas que se generaron en este espacio abierto por el EZLN y la sociedad civil organizada. La reforma constitucional en materia indígena, que era una de las conclusiones de esta mesa, debería ser discutida en el Congreso no sólo como un acuerdo entre el EZLN y el Ejecutivo, sino como un largo y múltiple proceso de discusión y participación ciudadana. Los foros paralelos a las mesas del diálogo, organizados por el EZLN son considerados en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (Art. 9, frac. II) y como parte del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado.³

La primera mesa arrojó acuerdos, firmados el 19 de febrero de 1996, que de seguirse requerían, no sólo la revisión de los artículos constitucionales referentes a los pueblos indígenas, sino también, a los niveles de gobierno, a la concepción pluriétnica del país, a las formas de posesión de la tierra, al uso y disfrute de los recursos naturales y, en fin, al concepto de Estado liberal que subyace en nuestra constitución. Sólo fue posible una propuesta, «la ley COCOPA»⁴ que abordaba lo referente a los indígenas pero dejaba pendiente las reformas que se seguirían respecto a los municipios, los estados, al artículo 27 constitucional, entre otros. Una legislación acorde a la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) hubiese generado una serie de conflictos jurídicos en estos y otros temas.

Para el gobierno del presidente Zedillo era inaceptable la idea de trasladar temas del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado a las mesas y foros que se seguían de los diálogos de San Andrés. Por ello presionaron a los actores para lograr anular este foro, el cual había sido aceptado en principio por el mismo gobierno. Después de la sorprendente actitud de la delegación gubernamental durante el diálogo de San Miguel, la intención gubernamental de boicotear e impedir el

3 "Reglas Generales de la Agenda, Formato y Procedimiento del Diálogo y la Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad", 11 de julio de 1996, núm. 11, I y II.

4 El 29 de noviembre de 1996 la COCOPA propuso al EZLN y al ejecutivo la reforma de los artículos 3, 4, 53, 73, 115 y 116.

éxito de San Andrés fue evidente. Desde la primera sesión, la presión para deslegitimar a los interlocutores y a la mediación fue la tónica permanente de la delegación federal y de la Secretaría de Gobernación. La segunda mesa, sobre «Democracia y Justicia», el incremento de los grupos paramilitares, los desplazados y presos zapatistas fueron el golpe final para una suspensión de la mesa de diálogo y la eliminación del foro social que se había abierto en San Andrés. Desde entonces la sede quedó abandonada y el diálogo interrumpido.

En agosto de 1998 el proceso de diálogo quedó bloqueado definitivamente por el gobierno zedillista. El presidente Zedillo y la Secretaría de Gobernación golpearon e intentaron desprestigiar constantemente al presidente de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) logrando su disolución después de la renuncia de su presidente. La COCOPA y la delegación gubernamental perdieron toda capacidad de convocatoria hacia el EZLN y las comunidades indígenas en rebeldía o resistencia declarada.

La propuesta del presidente Fox

El presidente Vicente Fox prometió, entre muchas cosas más, la solución del conflicto en Chiapas y la inmediata firma de la paz con el EZLN. Las promesas estaban fundamentadas en la misma visión del gobierno saliente. El EZLN estaba en una situación tal, de postración, que no sería difícil llegarle al precio. Bastaba con cumplir las condiciones mínimas que se establecieran para poderle acorrallar en la opinión pública. Ofrecerle una salida digna y no la confirmación del falso calificativo de intolerante. Aquello que no se podía aceptar era que el EZLN fuese interlocutor, en igualdad de circunstancias para la reforma del Estado. El EZLN no se conformaría con la reforma constitucional sobre el tema indígena, pretendía seguir con la temática del diálogo.

El 5 de Diciembre de 2000 el presidente Fox envió al Congreso la iniciativa de ley en materia de derechos y cultura indígena elaborada por la COCOPA. Las condiciones que el EZLN había señalado como necesarias para reanudar el diálogo se comenzaban a zanjar. El Ejecutivo, ante México, mostraba su voluntad de paz; él había hecho lo que le correspondía, ahora quedaba en el Congreso de la Unión la decisión.

El Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo, en lo referente a pueblos indígenas, muestra que no sólo se pretende lograr apoyar el proceso de desarrollo integral indígena dentro del contexto nacional

sino la paz en Chiapas;⁵ Chiapas es un tema importante de la agenda presidencial en lo que se refiere al tema indígena, que aparece en el apartado I. Desarrollo humano y Social y en el II. de Orden y Respeto.⁶ Para estos objetivos nombró a un comisionado para la paz que fuese apreciado por los zapatistas y contase con una cierta simpatía en la sociedad civil: el Sr. Luis. H. Álvarez, antiguo miembro de la COCOPA, cuya actitud había sido siempre respetuosa hacia los delegados del EZLN. Además creó la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuya función consiste en construir los mecanismos de transversalidad, intersectorialidad, participación y multiculturalidad para la acción institucional del Ejecutivo Federal en beneficio de las comunidades indígenas.⁷ Para lo cual dicha oficina ha creado el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,⁸ el Programa Multicultural de Educación, Lengua y Cultura⁹ y el Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas.¹⁰

Hoy, el Ejecutivo se encuentra en un callejón sin salida; dejó la decisión de la paz y la continuidad del diálogo en manos del Poder Legislativo. La aprobación del Congreso de la Unión de las reformas a la Constitución en materia indígena y la posterior publicación de estas en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de Agosto, le descalificaron como interlocutor frente al EZLN, además le valieron la acusación, por parte del Congreso Nacional Indígena, de traidor. La posibilidad de diálogo y de un mínimo contacto con la comandancia zapatista, que pudiese haber tenido o deseado el Ejecutivo y su comisionado, ha llevado al Sr. Luis H. Álvarez a reducir su labor a la de promotor del desa-

5 Paz justa y digna en Chiapas: El mismo día de su toma de posesión, el Presidente de la República ordenó la suspensión de patrullajes y sobrevuelos en la zona de conflicto en el Estado de Chiapas. Al día siguiente, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) solicitó al Gobierno federal el cumplimiento de tres señales para reanudar el diálogo que fue interrumpido, con los poderes federales, desde 1996 (el retiro del Ejército Mexicano de siete posiciones militares, la liberación de encarcelados por causas relacionadas al conflicto y el impulso a la iniciativa sobre derechos y cultura indígenas). En respuesta a ello y con la mirada puesta en alcanzar una paz justa, digna y duradera en la entidad, el Presidente de la República decretó el retiro de retenes militares en los siguientes municipios: Ocosingo, Palenque, Tila, Chenalhó, Las Margaritas, San Andrés y El Bosque.

6 Resumen del Primer Informe Presidencial.

7 Primer Informe de Gobierno, 1.11 Pueblos Indígenas.

8 El 29 de marzo fue creada este Consejo, como un órgano de asesoría y apoyo técnico al Presidente de la República, en el que participan consejeros indígenas y otros especialistas para analizar y orientar las políticas y programas que realice el Gobierno federal en la materia.

9 Para acompañar y reforzar los proyectos de las instituciones federales en esta materia.

10 En reconocimiento de su vulnerabilidad y marginación y en respuesta a su demanda reiterada por una atención institucional focalizada.

rollo de las comunidades indígenas de Chiapas «aunque los zapatistas no deseen participar»; repiten la fórmula zedillista.

El andamiaje que el Ejecutivo anterior estructuró, con la finalidad de dismantelar las instancias de diálogo y minar la fuerza social del EZLN, sigue siendo una preocupación del actual Presidente: los paramilitares, la militarización, las redes entre presidentes municipales chiapanecos y legisladores locales, coludidos con grupos armados y caciques; el Poder Judicial dedicado a buscar delitos del fuero común o federal a los zapatistas e incapaz de tocar a los caciques tradicionales, causantes de expulsiones y desplazamientos; las organizaciones campesinas e indígenas beneficiadas por los programas gubernamentales a cambio de votos a favor del PRI; los sectores productivos agropecuarios y comerciales que presionan para recuperar el poder político. En fin, las alianzas y acciones que constituían la estrategia contrainsurgente siguen teniendo vigencia en la región.

Aunque dismanteladas poco a poco algunas de estas estructuras, no dejan de ser una preocupación del Ejecutivo Federal y estatal. Un caso particular es la existencia de un gran número de desplazados. Apenas recientemente, el gobernador Salazar Mendiguchía logró encabezar el retorno de unas cuantas familias de desplazados en Chenalhó; faltan miles más, que se encuentran sufriendo el desplazamiento desde 1995, en los municipios de Sabanilla, Tila, Tumbalá, Yajalón, Salto de Agua, Marqués de Comillas, Socoltenango, Villa Corzo, Chenalho y Ocosingo. La situación de los desplazados es deplorable; el mismo Comité Internacional de la Cruz Roja ha disminuido la ayuda humanitaria que tenía establecida para los desplazados.

Se encuentra, pues, el Ejecutivo orillado a mantener una estrategia publicitaria que le haga aparecer como benefactor de los pueblos indígenas, mostrando que él ya cumplió. Sin embargo no muestra un interés real en abrir de nuevo el espacio del diálogo de San Andrés ya que este le llevaría a la necesidad de abordar la reforma del Estado desde la realidad de los indígenas y teniendo como interlocutor directo a los zapatistas.

La hora del Congreso de la Unión y de los congresos estatales

Mediante la estructura partidista, el Congreso ha quedado descalificado como interlocutor ante el EZLN y los pueblos indígenas agrupados en el Congreso Nacional Indígena (CNI). Después de una discutida decisión entre las fracciones parlamentarias, se permitió la comparecencia ante unos cuantos congresistas en la «máxima tribuna del país».

de los representantes del EZLN y del CNI. El 28 de marzo los indígenas dijeron su palabra ante un reducido número de congresistas y una gran expectativa nacional, y no fue sólo la palabra del EZLN sino, también, la del Congreso Nacional Indígena: pedían se aprobara la iniciativa de reforma constitucional presentada por la COCOPA.

El 28 de abril el Congreso de la Unión aprobó el dictamen de reforma constitucional en materia indígena, que dos días antes había sido aprobado en al Cámara de Senadores. A diferencia de la Cámara de Senadores, los diputados del PRD rechazaron dicho dictamen; la mayoría priista unida a los panistas contabilizaban los votos suficientes para que dicho dictamen se fuese a los congresos locales. La tarea estaba hecha, la iniciativa se fue a los distintos estados con la certeza, por parte de priistas y panistas, de su aprobación, no importaba que los estados tuviesen o mostrasen diferencias respecto al Congreso de la Unión.

El PRI cuenta con mayoría de diputados en 22 congresos: contabiliza 71 % del total de los congresos locales.¹¹ El PAN tiene la mayoría en 7 congresos (22.5 % del total).¹² El PRD solo cuenta con la mayoría en 2 congresos locales (6.5 %).¹³

	DIPUTADOS LOCALES	%	VOTARON	%	A FAVOR	%	EN CONTRA	%
PRI	515	49.28	428	83.10	220	42.71	208	40.38
PAN	296	28.32	255	86.14	253	85.47	2	0.67
PRD	170	16.20	127	74.70	0	0	127	100
PT	23	2.20	21	91	0	0	21	100
PVEM	8	0.76	8	100	0	0	8	100
Independientes	24	2.29	20	83.3	1	5	19	95
	1036		859	82.91	474	55.18	385	44.82

11 Campeche, Chihuahua, Colima, Chiapas, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Puebla, Oaxaca y Baja California Norte. De ellos se rechazó la reforma en 7 Congresos: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa y Oaxaca.

12 Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nayarit, Nuevo León y Morelos. Excepto Morelos que quedó en suspenso todos los demás votaron a favor de la reforma.

13 Baja California Sur y Zacatecas. En ambos estados se rechazó la reforma.

Los estados que rechazaron la reforma constitucional concentran 80% de la población indígena. De los 31 estados, 55.18% de los diputados locales que votaron aprobaron el dictamen mientras que 44.82% no la aprobaron.

El PRI en los estados apareció como un partido plural, era fácil calcular el éxito de la reforma, contando con la mayoría de los congresos y así fortalecer la imagen de renovación partidista. El PAN solamente disintió en Chiapas, tal vez en función de las elecciones del mes de octubre. El PRD, en un «mea culpa» modificó su postura y en todos los estados rechazó la reforma; su votación en contra no tenía capacidad alguna de modificar la decisión aplastante de PAN y PRI, sólo le sirvió como intento para congraciarse con algunos adeptos.

El 14 de agosto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, así como cuatro transitorios. En esto pretenden finalizar 7 años de lucha y negociación.

El Poder Legislativo ha quedado también desacreditado como interlocutor ante el EZLN y el CNI, inútiles han sido los esfuerzos de la COCOPA por recuperar la interlocución con el enviado del EZLN Fernando Yañez y con la representación del CNI. Del mismo modo, han quedado deslegitimados los partidos políticos y en general la sociedad política. Se ha manifestado la carencia de liderazgos políticos vinculados con los procesos sociales y en particular al proceso indígena.

La hora del Poder Judicial

Los pueblos indígenas, apoyados por distintos organismos de derechos humanos, buscan ahora la interlocución con el Poder Judicial. Interponiendo frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación recursos de controversia constitucional y juicios de amparo pretenden que la «nueva ley indígena» dé marcha atrás. Desgraciadamente, la jurisprudencia no tiene mucho margen para que actúen los magistrados para rechazar la reforma del constituyente, suponiendo que estuviesen a favor de la causa indígena. Los argumentos centrales de las controversias y de los amparos se basan en:

a) Dicha ley viola los acuerdos internacionales firmados y ratificados por México, en especial el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Sin embargo, en la jurisprudencia mexicana los tratados internacionales no pueden estar por encima de la constitución.

b) Por extensión se aplica a los congresos locales el requisito de las dos terceras partes de votos para que se pueda aprobar un cambio constitucional.

- No es del todo evidente que se pueda extender esta propiedad del Congreso de la Unión a los congresos locales. El único caso en el cual se utilizó este argumento fue en Morelos y provocó el estancamiento de la votación.

De esta manera, los caminos de la negociación con el Ejecutivo, de la legislación y del uso del derecho quedarán cerrados para lograr una superación del conflicto que dio origen a la movilización de los pueblos indígenas.

La Sociedad Civil

La así llamada sociedad civil organizada, que no es uniforme ni unívoca en su apreciación sobre las raíces del conflicto y su labor en la superación de este, ha dirigido sus acciones a la protesta pública y la condenación de dicha ley de distintas formas. Además se ha colocado como un apoyo central a los pueblos indígenas, tanto en la elaboración de los distintos recursos jurídicos como en el fortalecimiento de su resistencia. No se ha colocado, sin embargo, como intermediario en el conflicto, ni como interlocutor ante el Estado. Ha dejado la interlocución a los pueblos indígenas.

Sin embargo, es necesario considerar que las fuerzas políticas, sociales y civiles que han contribuido en la construcción de la paz, después de la toma de posesión de Fox en México y de Pablo Salazar en Chiapas, sufren una desarticulación, fragmentación y división.

Las comunidades indígenas congregadas en el CNI

Las comunidades indígenas, sin embargo, no han cesado su búsqueda por el reconocimiento de sus derechos. Son diversas las formas como actualmente se mantienen activas.

Primera vía: Las Autonomías de facto

Parece ser una de las opciones centrales y de mayor trascendencia. El EZLN, desde 1994, declaró varios municipios autónomos. Recientemente-

te, el 18 de agosto del dos mil uno, el pueblo Purhépecha se declaró en autonomía y autodeterminación, desconociendo la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. Todo parece indicar que en otros pueblos indígenas se preparan declaraciones de autonomía semejantes.

Segunda vía: La resistencia

Algunos grupos y comunidades indígenas continuarán con las controversias constitucionales y recursos de amparo; seguirán apelando a instancias internacionales y se negarán a aceptar las reformas señaladas. Este camino parece destinado a no tener éxito, sin embargo entre los miembros del CNI existe la convicción que no debe abandonarse y necesita acompañar a otra serie de acciones de autonomía y autodeterminación.

Tercera vía: La rebelión

No necesariamente armada, aunque también puede serlo. Ejemplo de una rebeldía no armada encontramos desde 1995 en comunidades indígenas de varios municipios de Chiapas. Sin embargo el peligro de la rebeldía armada no está lejano, ya hemos visto ejemplos de ellos mediante declaraciones y explosiones de petardos. El EZLN, aunque ha optado por la autonomía de facto, sigue siendo una organización político-militar.

Cuarta vía: La Ceremonia y el fortalecimiento de la cultura

El fortalecimiento cultural está siendo una de las cuestiones que aparecen con mayor claridad en los distintos pueblos indígenas presentes en el CNI y junto con este, se encuentra la búsqueda de una estrategia religiosa para alcanzar la armonía de la tierra; esta será tal vez la vía menos explícita, ya que está en el corazón y mente de algunos ancianos y sabios de los pueblos indígenas. De encontrar resonancia con otros grupos indígenas puede ser el detonador para una mayor integración en los pueblos indígenas. Su objetivo es la curación del mal que ha generado esta situación de desarmonía en México. No hay mucho que decir pues apenas un esbozo de esta vía se deja entrever.

Quinta vía: El fortalecimiento del CNI

Entre los miembros del CNI existe la convicción de la necesidad de fortalecer al mismo CNI al interior de las comunidades y en las redes regio-

nales. No podrá contar con fuerza suficiente la resistencia y autonomía indígena si esta no se encuentra firmemente enraizada en las mismas comunidades y pueblos, por ello el CNI se encuentra en una etapa de reconstitución, buscando el fortalecimiento local y regional. Necesita, además, revisar su vinculación con el EZLN, ya que hasta la fecha ha sido la convocatoria de Chiapas la que logra reunirlos ampliamente.

La dinámica propia de las comunidades indígenas, en la cual el acuerdo en la asamblea es la forma apropiada de decisión, es un reto para el CNI; los intereses protagónicos de algunos grupos vinculados al CNI y la negativa de una mayoría para otorgar representatividad como CNI a personas o grupos está generando conflictos que de no resolverse oportunamente podrían generarle rupturas y debilitamiento.

Los desplazados y víctimas del conflicto

Siguen siendo el botín de guerra del actual gobierno. Favorecer el retorno no se hace sólo por el deseo de hacer justicia, sino por la necesidad de solucionar asuntos que el anterior gobierno dejó pendientes. Sin embargo los desplazados no han cedido a la convocatoria de manera ingenua. El gobierno del Estado de Chiapas quiso negociar el retorno de los desplazados de Acteal olvidando a los demás desplazados; se logró un retorno el mes de agosto, pero sigue pendiente la solución de la causa de éstos.

El EZLN

Desde el 30 de abril en que ordenó la suspensión total de los contactos con el gobierno federal, al considerar que la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas aprobada por el Congreso de la Unión es «una burla legislativa» y «una grave ofensa a los pueblos indígenas», ha guardado silencio. Replegado en las comunidades y sufriendo mayores divisiones por el cansancio que 7 años de resistencia han significado en sus filas, parece optar por regresar al silencio del trabajo clandestino y el fortalecimiento de los municipios autónomos. La interlocución y vanguardia en la lucha por la ley indígena se la ha dejado al CNI. Ellos mantienen su rebeldía frente al Estado mexicano.

La ubicación nacional e internacional del EZLN como opositor al liberalismo y de la manera como se globaliza la economía, no favorece el que se extiendan lazos de diálogo con el presidente Fox, representante de los grupos liberales y pro-globalización.

El fortalecimiento de los aguascalientes y de los municipios autónomos, el fortalecimiento de las redes de solidaridad y de las redes internacionales contra el neoliberalismo y por la humanidad, así como el silencio y el retorno a las actividades clandestinas serán, seguramente, los siguientes pasos para el EZLN.

Futuro Posible

Los escenarios posibles no son nada alentadores, apuntan al estancamiento de manera indefinida de la reforma del Estado, así como de nuevas, justas y más adecuadas relaciones entre el Estado mexicano y los indígenas, y de la solución del conflicto armado en Chiapas.

La clase política de la sociedad no logró comprender el momento político, el vínculo entre el proceso de paz y la reforma del Estado, ni asumir su responsabilidad histórica. Además ha mostrado incapacidad para dialogar con los indígenas en los espacios abiertos por la sociedad e incluso de escucharlos cuando hablan en su tribuna.

Hoy es difícil pensar en que las partes modifiquen su estrategia, o en que otros actores tengan la claridad, cohesión y fuerza para mover el escenario.

Los tiempos políticos y las opciones se han reducido. La polarización comienza a ahogar las expectativas. La pérdida acelerada de credibilidad y de esperanza hacen pensar en la urgencia de una nueva postura pública sobre el proceso de conjunto.

Las comunidades indígenas, agrupadas en el CNI, abarcan la totalidad del territorio nacional y son el actor social que tiene la capacidad de destrabar el diálogo y el proceso de paz, favoreciendo una amplia participación de la sociedad en la necesaria reforma del Estado.

El CNI tiene como reto el lograr una verdadera reconstitución de su fuerza social que ha mostrado, como lo hizo en la marcha por la dignidad indígena, ser un actor político con gran capacidad de convocatoria. Su interlocución no es con la clase política sino con los pueblos indígenas y con los sectores marginados de la sociedad.

REFORMA INSTITUCIONAL:
LA TAREA PENDIENTE DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

*Rafael S. Espinoza**

En un mundo globalizado, el aparente éxito de la integración económica en países desarrollados contrasta ampliamente con los efectos de la integración en las economías menos desarrolladas. Sin negar un relativo mejoramiento del bienestar, las expectativas creadas a partir de acuerdos económicos internacionales han excedido con creces los resultados objetivamente obtenidos en este proceso.

Aun cuando existe una infinidad de estudios teóricos y empíricos acerca de los procesos de integración comercial y económica en países desarrollados, la existente literatura ha puesto muy poca atención a la generación de estos procesos en los países en desarrollo. De acuerdo con Edwards (1993), Freeman (1995) y Cambiaso (1993) existen tres temas relevantes a analizar dentro de estos procesos en los países en desarrollo: inversión extranjera, diversificación comercial y desempleo.

Después de un crecimiento estable de muchos de los países en desarrollo durante el período de post-guerra con una estrategia de sustitución de importaciones, estos países abrieron sus mercados al mundo reduciendo sustancialmente sus barreras al comercio. El pobre desempeño sufrido en el proceso de sustitución de importaciones los orientó a establecer un proceso de puertas afuera. Al final de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, los países del este asiático implementaron agresivos programas de apertura comercial. Más tarde, en la década de los ochenta, países latinoamericanos como Brasil, México y Argentina iniciaron estrategias similares (solo el caso de Chile es distinto, ya que ellos empezaron diez años antes).

De acuerdo a la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante el período de 1984-1994, se firmaron 109 acuerdos comerciales, y aproximadamente una tercera parte fueron firmados durante el período 1990-1994. De estos 109 acuerdos comerciales, más de la mitad fueron hechos entre países en desarrollo. De estos, México se mantiene entre los países con más acuerdos firmados y potenciales en todo el

* Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España.

mundo.¹ La repentina y pujante creación de acuerdos comerciales entre economías en desarrollo son el resultado de intereses locales para expandir el comercio y beneficiarse de oportunidades de consumo, innovación tecnológica, creación de inversión y expansión de la producción local a otros mercados. Sin embargo este proceso se ha gestado con una gradualidad y eficiencia desesperante.

Esta estrategia exportadora ha producido un crecimiento substancial del comercio, pero es también responsabilizado de dañar la industria local. La proporción de la inversión extranjera sobre la inversión local es cada vez más creciente, y la dependencia sobre el capital foráneo es cada mes más acentuada. De acuerdo a Cambiaso (1993), el promedio de proporción de Inversión Extranjera (IE) sobre el total de la inversión productiva en Latinoamérica es superior al 50%.

Sin embargo, esta inversión puede ser Inversión de Portafolio (IP) o Inversión Extranjera Directa (IED). La primera es el capital financiero el cual es el origen de muchas crisis financieras en los países en desarrollo que enfrentan ataques especulativos. La segunda es la inversión donde una empresa multinacional escoge localizar su planta productiva en el extranjero.

Estas compañías multinacionales, localizadas en economías en desarrollo, tienen su origen en países desarrollados y generalmente repatrian sus ganancias. Las compañías multinacionales se localizan en un mercado distinto para aprovechar tanto el mercado local como el foráneo. Esta decisión se genera comúnmente a partir del argumento de *tariff jumping* donde las firmas multinacionales encuentran más rentable localizar una empresa en el país externo que exportar, debido a restricciones y barreras comerciales.

De acuerdo a Agosin y Prieto (1993) estas empresas pueden reinvertir partes de las ganancias, pero generalmente ellas toman de vuelta sus ganancias a los países de origen debido, en la mayoría de los casos, a criterios de estabilidad política y económica en el país huésped.

Otra importante característica en las economías en desarrollo es el alarmante nivel de desempleo. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI) en el *World Economic Outlook 1997-1998*, el nivel de desempleo promedio en los últimos 20 años en las economías desarrolladas es del 7%, pero en las economías en desarrollo es del 15%. La mayoría de las políticas económicas están orientadas a reducir el nivel

1 Tratados firmados: ACE 17 con Chile, Bolivia, Costa Rica, EFTA (Unión Europea), G3 (Colombia y Venezuela, NAFTA (Estados Unidos y Canadá), Nicaragua, NTFTA (El Salvador, Honduras y Guatemala). Tratados bajo negociación: Belice, Jamaica, Japón, Panamá y Singapur. Tratados tentativos: China y CARICOM.

de desempleo, ya que esta ha sido la principal causa de inestabilidad social y económica en estos países (CEPAL, 1993).

El costo económico de la disconformidad social a causa de un alto nivel de desempleo puede ser muy alto y puede mermar los fundamentos productivos de un país. La respuesta a esta necesidad es incentivar la inversión productiva, ya sea con la promoción de la empresa local o la atracción de la inversión foránea. La promoción de la empresa local, después de un marcado periodo de proteccionismo, ha fracasado rotundamente a partir de los bajos niveles de productividad que esta empresa posee. La estrategia de atracción de inversión extranjera ha creado una competencia feroz entre países en desarrollo por esta inversión. De acuerdo a Motta y Norman (1996) muchos acuerdos comerciales han sido políticamente inducidos para promover un incremento en el empleo a través de la IED, a pesar de la inexistencia de relaciones comerciales fuertes entre los países participantes. En el caso del acuerdo comercial entre México y Bolivia, el volumen de comercio a la firma del tratado no sobrepasa 1% del total entre los dos países, y esta cifra no ha crecido significativamente desde entonces.

Por otra parte, países con alta dependencia comercial establecen una red de tratados comerciales para aminorar las externalidades producidas por los ciclos de un probable socio inestable. En el caso de México esto no parece naturalmente una fuerte justificación. La estabilidad norteamericana genera una dependencia generosa de México. La tesis de la diversificación comercial es solo medianamente sustentable por el acuerdo comercial de México con la Unión Europea. Las limitantes inscritas en este acuerdo al comercio de productos agrícolas y manufactura básica, productos generalmente fabricados por México, aunados al bajo nivel de comercio con los demás países firmantes de acuerdos comerciales con México diluyen la opción de la diversificación comercial como estrategia de desarrollo por lo menos en el corto y mediano plazo.

Reformas Institucionales y Política Comercial: el gran divorcio

La estrategia comercial de México se circunscribe en esta lógica. De acuerdo a la teoría de Juegos más básica, la política comercial de México trata solo de establecer una señal que identifique y confirme su estabilidad a los grandes inversionistas. Cuando más del 80% del comercio internacional se realiza con Estados Unidos, el margen de maniobra y diversificación comercial se ve altamente limitado.

En este sentido, los acuerdos comerciales de México buscan posicionar a México dentro de la lógica de competencia por la inversión extranjera, que ha logrado de manera admirable. Por otra parte genera una señal de confiabilidad y de estabilidad que un acuerdo comercial puede producir. Sin embargo, esta estrategia tiene graves problemas de implementación y credibilidad. Parece que la estrategia comercial de México no ha rendido los frutos esperados, ya que el comportamiento de los mercados internacionales de inversión sigue considerando a México «uno más» dentro de la estructura latinoamericana. Los niveles de inversión y diversificación comercial logrados en México no representan ni por mucho las expectativas generadas entorno a la actividad de cabildeo internacional realizada consistentemente por el gobierno mexicano desde 1990.

La globalización, vista desde el punto de vista de procesos de integración comercial y económica, supone la existencia de actores que puedan ser competitivos y a la vez complementarios, países que por su potencial económico y sus recursos sean capaces de fomentar una sana recurrencia y participación económica para mantener, así, un equilibrio que induzca un crecimiento económico armonioso del país.²

En teoría, los acuerdos de cooperación e integración económica suponen que los gobiernos de los países miembros negocien estos de forma razonable y equitativa. Sin embargo, aunque la teoría económica documenta claramente los beneficios de acuerdos comerciales y económicos, muy poco se ha hecho respecto a la forma de cómo estos tratados se negocian.

En estos procesos de negociación se asume que estos gobiernos van a ser enteramente razonables y, a partir de un cálculo previo, van a convenir lo mejor para el bloque o el acuerdo. Ya sea que logren un equilibrio tipo Pareto (donde por lo menos uno se beneficia) o un equilibrio potencialmente eficiente de tipo Pareto (donde alguno puede perder pero es compensado por el que se beneficia), lo que se busca es que la región mejore como un todo, que este mejor con un acuerdo que sin un acuerdo económico. Esta es originalmente la idea promovida en general en todos los acuerdos comerciales firmados por México y en particular con Estados Unidos, nuestro principal socio comercial.

2 Esta necesaria recurrencia ha sido ya evidente en la Unión Europea a partir de los lineamientos de política económica comunes que se establecen para garantizar una mínima estabilidad regional. El nivel común de tasas de interés y de inflación dentro de la comunidad europea son dos de los ejemplos más claros de los requisitos mínimos de estabilidad para un acuerdo económico.

A pesar de lo contundente de la teoría, la evidencia empírica muestra que los países de mayor potencial económico (llamados comúnmente países grandes) tienden a desviarse de una propuesta de negociación equitativa.³ Los libros de Comercio Internacional están llenos de pruebas acerca del beneficio que un acuerdo comercial puede generar entre países con potencial económico distinto (comúnmente distinguidos como países grandes y países pequeños). La teoría supone que estos acuerdos son negociados como un juego cooperativo con sólidos desarrollos institucionales y sin problemas de información. En otras palabras, suponen la existencia de reglas eficientes y equitativas para todos los miembros.⁴

Sin embargo, la capacidad de presión de los países grandes que se tiene a partir de su potencial económico y su impacto en la región es usada al momento de negociar con países con un potencial menor.

Se pasa de un equilibrio cooperativo a uno no cooperativo, donde el país grande actúa como líder de la negociación. Este nivel de presión «crítica» ejercida sobre los países pequeños debe ser lo suficientemente «fuerte» para orientar la negociación en su provecho, pero suficientemente «débil» como para evitar que el país pequeño tenga incentivos para salirse de la negociación. Sin embargo, cuando todos o varios países negociantes son de tamaño y potencial similar, se pueden esperar contrapesos en la negociación que supone la existencia de acuerdos mas bien razonables y equitativos.

La historia de la Unión Europea (UE) con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) y al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) parecen confirmar estas afirmaciones. Por una parte, la Unión Europea ha encontrado suficientes contrapesos en los márgenes de negociación. La presencia de Alemania, Francia e Italia como países relativamente semejantes favorecen cierto equilibrio en las negociaciones. Aunque en la Unión Europea existan economías de tamaño relativo menor tales como Portugal o Grecia, la disparidad económica entre estas y las economías más grandes no presentó un obstáculo en la negociación más equitativa de los procesos de integración.

3 Es clara la posición de poder del gobierno Estadounidense ante la negociación con México del NAFTA y las evidentes desventajas que este tratado otorga a los americanos. Esta misma actitud se refleja en el acuerdo de libre comercio entre México y Centroamérica donde el primero presenta un mayor poder de negociación frente a los centroamericanos.

4 Para una mayor referencia sobre el punto de vista de la teoría ver Dixit y Norman (1995).

Por otra parte, el NAFTA y MERCOSUR presentan desequilibrios importantes, ya que en el caso del NAFTA, la economía estadounidense llega a ser casi veinte veces superior a la economía mexicana, y en el MERCOSUR Brasil es más del doble que la economía argentina. Aunado a la dependencia comercial de los miembros más pequeños con respecto a los más grandes, así tanto Brasil como Estados Unidos gozan de cierto peso específico en las negociaciones de acuerdos y por tanto en las decisiones posteriores del bloque.⁵ Estas ventajas se han hecho presentes en los conflictos de controversias en materia de regulación del acuerdo.⁶

La existencia de países significativamente dispares en un acuerdo económico podría generar efectos discordantes para sus miembros; de aquí podemos afirmar que, en la práctica, los procesos de integración comercial y económica con negociaciones equitativas han sido pensados para desarrollarse entre países similares en potencial económico.

Por otra parte, la existencia de estos acuerdos va más allá de la cooperación económica y por tanto del cuerpo de análisis de la economía dura. La relación de mercados nacionales distintos, el flujo de capitales y en algunos casos de personas, implica la existencia de acuerdos institucionales eficientes que trasciendan las fronteras nacionales y generen reformas institucionales tanto al interior como al exterior de cada país.

Así como cada nación tiene su identidad cultural propia, así mismo poseen una vida institucional particular y circunscrita a su territorio. Las instituciones rigen así el comportamiento y organización de la sociedad y de su entorno económico. Cuando este entorno social y económico se relaciona con otro, existe un enfrentamiento institucional. No solo se requiere homogeneizar y armonizar las reglas ya existentes, sino también generar un nuevo entorno institucional, es decir, se requiere una reforma institucional integral que acompañe el proceso de reforma económica. Existe una reforma institucional que se genera a partir de un acuerdo económico, ya que se tiene la necesidad de esta-

5 De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial en sus estadísticas de 1999 publicadas en Internet por tópico, el Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil es 2.5 veces el producto de Argentina (751,505 y 238,166 millones de dólares respectivamente), en el caso del NAFTA el PIB de Estados Unidos es 19 veces mayor que el de México (9,152,098 y 483,737 millones de dólares respectivamente). De forma similar, en el 1999 cerca del 80% de las exportaciones mexicanas se dirigen a EUA y el 25% de las exportaciones argentinas van a Brasil (estadísticas del PMI 2000).

6 El caso del bloqueo de las exportaciones de atún de México a Estados Unidos debido a una supuesta violación de contenido de Delfin en el producto diezmo la industria pesquera de México.

blecer ciertas reglas comunes de participación en dos contextos que se unen.

Cuando estos acuerdos institucionales se dan en una atmósfera de negociación más o menos equitativas, las reformas institucionales son relativamente concordantes con la realidad y necesidad de cada país miembro y las necesidades de cada región en su conjunto. En estos países, donde los acuerdos institucionales son producto de un proceso equilibrado, generalmente las instituciones funcionan de manera eficiente, ya que son el producto de un acuerdo cooperativo donde el equilibrio en las negociaciones evita el sesgo en su accionar. La existencia de países significativamente dispares en un acuerdo económico podría generar reformas institucionales defectuosas y perniciosas para los países. En este sentido, las reformas institucionales que se generen a partir de un acuerdo mañosamente sesgado a los intereses del más grande van a estar acorde con el sesgo impreso a las negociaciones.

Por tanto, nos enfrentamos a dos problemas: por una parte, cuando los países enfrentan inequidades significativas se tiene una negociación parcial y opuesta al interés del bloque. Generalmente, estas diferencias en las negociaciones conducen a ineficiencias en el bloque en el largo plazo, ya que muchas de las posteriores crisis que presentan los países con menos poder de negociación son soportadas por los países con mayor potencial. Una negociación parcial conduce a beneficios aparentes en el corto plazo. Sin embargo, las ineficiencias generadas en los países más pequeños se revierten a estos en la forma de crisis. De tal forma que las contribuciones y apoyos que los países fuertes hacen a los países más pequeños llegan a ser desgastantes y políticamente incómodas.⁷

Por otra parte, esta negociación conduce a una forzada y defectuosa reforma institucional nacional. Una negociación inequitativa obliga a las autoridades de los países con menor potencial a adaptarse no ya a sus necesidades de reforma, sino a las necesidades de reforma institucional que se adapte mejor al esquema de negociación del acuerdo económico. La modificación en los patrones de conducta social, política y económica para adaptarse a los nuevos requerimientos del acuerdo generan conflictos al interior de cada nación, y forman un híbrido

7 El efecto tequila (originado en la crisis financiera de México) causó un gran malestar en la administración Norteamericana además de generar efectos secundarios de gran envergadura en los demás países latinoamericanos y en el resto del mundo. Ante las exigencias del NAFTA, México se vio obligado a forzar su maquinaria económica y a tener una pobre regulación en la entrada de capitales de corto plazo. Esto hizo muy vulnerable a México que, ante una externalidad, la fuga de capitales desplomó el sistema financiero mexicano.

institucional que ya viene por defecto sin sustento en una necesidad nacional.

A la luz del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esta discusión parece más relevante que nunca. México enfrenta los conflictos de acuerdos comerciales sin el sustento institucional adecuado y sin una negociación institucional con los demás socios acorde con la realidad institucional particular de cada país. La dependencia comercial con Estados Unidos sin una adecuada negociación institucional ha generado crisis perniciosas que la existencia de un acuerdo con un poderoso vecino no parece amortiguar, sino más bien parece que esta disparidad institucional genera aun más incertidumbre.

Los pulsos que se observan están generando un juego de estrategias entre los norteamericanos y el MERCOSUR. Los plazos de negociación y puesta en marcha del acuerdo no es otra cosa que la expectativa de la fuerza con la que quieren llegar a las negociaciones finales. Evidentemente, en estos momentos Brasil necesita tiempo para fortalecer su economía y para solucionar el problema de Argentina y sus multifacéticos patrones monetarios. Estados Unidos trata de ganar consenso y establecer una vía rápida para evitar un bloque duro con el cual negociar, pero su preocupación no es tanto Brasil y el MERCOSUR, sino Europa y su necesidad de posicionarse estratégicamente en América del sur.

Mientras tanto, lo apremiante de las pre-negociaciones ha eliminado del contexto el análisis del desarrollo institucional de estos países y las consecuencias que puede traer una apertura económica con distintos niveles de desarrollo institucional. Y no es poca cosa, esto lo están aprendiendo muy bien en la UE, con su deseo de expansión a los países del este, los cuales poseen unas garantías mínimas de estabilidad institucional y una serie de conflictos que podrían ser un dolor de cabeza en el patio trasero europeo. Tal vez las nacientes democracias de Europa del este necesitan consolidarse antes de lanzarse al vacío de un esperanzador pero peligroso acuerdo económico. Una lección duramente aprendida por los rusos.

Lecciones para México

Para establecer la señal de ser un país confiable no solo es necesario firmar acuerdos económicos, sino también establecer estrategias de formación y negociación de reformas institucionales. La estrategia de expansión comercial y atracción de IED por parte de México es limita-

da. Los acuerdos comerciales no generan por sí mismos estabilidad; es necesaria una reforma institucional que abarque no solo la definición de organización y estructuras, sino también eliminar las inercias y corrupciones al interior.

Los grandes capitales eligen no solo tasas de retorno y beneficios, sino también estabilidad y confiabilidad, calidad institucional y nivel de libertades económicas y su regulación. El alto nivel de repatriación de capitales manifestado principalmente en una parasitaria industria maquiladora es la mayor muestra de la baja calidad de la inversión. Esta inversión no gestiona tecnología, re-inversión o productividad. Esta inversión productiva implica un muy volátil empleo y algunas migajas en la recolección tributaria.

El pensar en el desarrollo institucional local previo a cualquier acuerdo económico sería tal vez idóneo pero irreal. Unas instituciones sólidas generan las suficientes referencias para negociar acuerdos más equitativos. Dejar en claro cuales son las reglas de los participantes en este juego de negociación, indistintamente del potencial económico, elevaría el nivel «crítico» de presión necesaria para orientar las negociaciones en provecho del más fuerte, pero lo acercaría peligrosamente al nivel donde el débil decida retirarse de la negociación. Esto genera incentivos al potencialmente más fuerte para generar concesiones a los más débiles y aumentar el nivel mínimo de «fuga» del acuerdo, así como la equidad, tanto en la formación de acuerdos, como en la reforma institucional que sustentaría esta negociación.

La política económica de México debería repensarse. El creer que los recursos externos serán la base del desarrollo económico no es descabellado. Sin embargo, sin un desarrollo institucional adecuado esto es altamente improbable.

Antes de lanzar las campanas al vuelo por los altos niveles de inversión de «baja calidad» que se obtienen a escala nacional y estatal, se debería de pensar en el desarrollo institucional. Esto es algo que en Jalisco se debería aprender; a fin de cuentas el desarrollo institucional empieza en las esferas de gobierno local.

Bibliografía

- AGOSIN, M., y F. PRIETO, *Trade and Foreign Direct Investment Policies: pieces of a new strategic approach to development?*, Transnational Corporation 2(2), 1993.
- CAMBIASO, J., "Reflexiones acerca de la integración latinoamericana y la iniciativa de las américas", *El Trimestre Económico*, F.C.E., Vol LIX(1), Núm. 233, 1993.

- CEPAL, "REPORTES REGIONALES", *REVISTA DE LA CEPAL*, ED. CEPAL, Chile, 1993.
- DIXIT, A. y V. NORMAN, *Theory of International Trade*, Cambridge Economic Handbooks, Gran Bretaña, 1995.
- EDWARDS, S., Opennes, "trade liberalization, and growth in developing countries", *Journal of Economic Literature* Vol. XXX1 (3), 1995.
- FREEMAN, R., "Are your wages set in Beijing?", *The Journal of Economic Perspectives* 9(3), 1995.
- FINDLAY, R. y S. WELLISZ, "Endogenous tariffs, the political economy of trade restrictions, and welfare" en J.N. BHAGWATI (ed.), *Import competition and response*, University of Chicago Press, EUA, 1982.
- HILMAN, A.L., *The political economy of protection*, Harwood Academic Publishers, EUA, 1989.
- KLEIN, P., "New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, 3, 1998.
- MOTTA, M. and G. NORMAN, "Does economic integration cause foreign direct investment?", *International Economic Review* 37, 1996.

LA REFORMA HACENDARIA REDISTRIBUTIVA: PROPUESTA UNILATERAL, RECHAZO GENERAL

*José Rafael Vargas Salinas**

Antecedentes

El sistema fiscal de México ha sido transformado continuamente en los últimos años, siendo las «llamadas» reformas fiscales una constante. Antes de estas transformaciones, era considerado simple, insuficiente, ineficiente y distorcionador de la actividad económica.

Haciendo un recorrido de manera muy general, señalaríamos los rasgos característicos por periodo. En los años sesenta, el incremento de los impuestos marcó el inicio de esta práctica, el énfasis fueron los impuestos a las ventas y al consumo, así como el impuesto sobre la renta. Sin embargo, la participación de los impuestos como proporción del PIB no era la esperada. Asimismo, la necesidad de mayores ingresos aumentaba a la par de la población demandante de servicios; sin embargo, la capacidad de respuesta del gobierno a estas condiciones no era la óptima; a pesar de que a juicio de Gil y Thirsk (2000), el sistema fiscal mexicano, desde entonces hasta hoy, ha buscado ser moderno, simple y no excesivo; y con las metas tradicionales de lograr justicia y un tratamiento más neutral a la actividad económica.

Para inicio de los setenta, en el mandato de Luis Echeverría, los impuestos se incrementaron nuevamente y su participación llegó a más del 3% del PIB; esto se debió al impuesto sobre ingresos derivados de intereses y de la renta de las viviendas, a los ingresos mercantiles y algunos impuestos especiales. Sin embargo, el gobierno de ese entonces se caracterizó por presentar alto déficit fiscal por su política de gasto expansionista, de grandes subsidios al sector privado y por la creación de dependencias y empresas paraestatales de considerable tamaño; es decir, no existió una mesura en el gasto y el endeudamiento interno y externo fue elevado.

A mediados de esa misma década, en el periodo de José López Portillo, gracias a factores externos como incremento del precio del petróleo junto con la explotación de nuevos yacimientos, se expandió nuevamente el gasto público; todo parecía indicar que no se necesita-

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

ban más recursos para el crecimiento del país, sin embargo, a pesar de este favorable panorama los encargados de las finanzas públicas decidieron reformar una vez más el sistema fiscal siendo a la postre una necesidad urgente. El mayor impacto en todos sentidos lo provocó el IVA, basándose en comparaciones internacionales, y en el apoyo del Congreso, mayoritariamente de su partido, el gobierno convenció y lo implementó en 1979, aunque no sin cierta oposición.

El periodo de Miguel De la Madrid se caracterizó por una reforma fiscal que consistía en un sensible aumento de impuestos especiales, que no influyeron significativamente en el PIB, sólo pasaron de 1.81% en 1982 a 2.39% en 1983; esto se explicó en parte por la tasa cero que prevaleció sobre las exportaciones. El relativo éxito macroeconómico se debió más a una disciplina en el gasto y a la compresión de los salarios de los trabajadores.

Así, para Salinas de Gortari el camino a su reforma le fue más fácil y decidió que esta consistiría en crear el impuesto del 2% al valor de los activos brutos de las empresas, para aumentar la base gravable. Otro aspecto de esta consistió en reformar la tributación sobre los dividendos, así como eliminar exenciones especiales (Op. Cit, 2000).

Con Zedillo, el proceso de reforma fue sin duda más complejo, por una oposición en el Congreso cada vez más fuerte y con organismos, instituciones y asociaciones no gubernamentales participativas, sin embargo, se avanzó en el sistema de coordinación fiscal y de manera parcial en el federalismo fiscal vía la descentralización (no se ha logrado aumentar la participación de estados y municipios, ya que sólo 3 o 4 % del gasto se destina a esos niveles de gobierno). Además, en este periodo tampoco se logró incrementar significativamente la proporción de los impuestos en el PIB.

A pesar de las «reformas» que se han implementado con la finalidad de recaudar más, desde los años ochenta, los ingresos, en el mejor de los casos, se han mantenido prácticamente en el mismo nivel y otros han disminuido (ver cuadro 1).

En el caso de la reforma fiscal de Fox, se reconoce que esta implica más elementos que la sola alza de impuestos; se pretende incidir principalmente en el sistema de administración, el nivel de ingresos públicos y la redistribución de estos, sin embargo, el camino ha sido errado no sólo por factores de la propia iniciativa, como mentiras a la hora de referirse a quién realmente soportará la carga fiscal, y también por factores ajenos a ella, incongruencia en promesas y hechos,¹

1 Por ejemplo, el compromiso adquirido en campaña por el hoy presidente con las organizaciones civiles en el sentido de «promover una reforma integral y progresiva, orienta a la

Cuadro 1. Ingresos del gobierno federal (% del PIB)

CONCEPTO	1980	1985	1990	1995	1998	1999e
Tributarios	10.59	9.93	10.90	9.27	10.48	11.12
ISR	5.39	3.93	4.69	4.01	4.30	4.53
Personas Físicas	2.26	1.87	2.39	-	-	-
Personas Morales	3.13	2.06	2.30	-	-	-
IVA	2.62	3.02	3.60	2.82	3.15	3.22
Otros	2.58	2.98	2.61	2.44	3.03	3.37
No Tributarios	4.34	6.39	5.03	5.98	3.77	3.76
Derechos	3.94	6.03	4.02	4.10	2.77	2.34
Hidrocarburos	3.57	5.55	3.51	3.82	2.33	2.09

FUENTE: elaborado con datos de Elizondo, 2000 y García, 1999.

formas y medios de negociarla, o inexperiencia, o disminución de su capital político.

A pesar de que esta revisión es muy general, es posible resaltar el enfoque de los cambios realizados en materia fiscal por las pasadas y la actual administración. Misma que deja ver tres puntos: primero, el concepto de reforma fiscal que los gobiernos en turno han tenido ha sido estrecho; segundo, con relación al alcance principalmente enfocado a elevar los ingresos públicos a corto plazo; y tercero, con respecto al proceso de aprobación. Estos puntos se tratarán con detalle más adelante.

El concepto de reforma fiscal

Para que una reforma fiscal tenga un impacto completo o integral, es necesario que sea realmente un cambio de fondo en todos los aspectos del sistema tributario, es decir, económicos, administrativos y legales: la función fiscal es sólo una de las metas, la distribución más equitativa conforma otra, la administrativa, para hacer cumplir mejor con las responsabilidades es otra más (Altfelder y Edling, 2000). Sin embargo, para las administraciones pasadas, desde Echeverría e incluso para la

actual, el concepto de reforma ha sido limitado; es decir, la mayoría sólo ha contemplado uno o dos elementos sobre los cuales se basaron las modificaciones al sistema tributario (emisión de normas y leyes, y/o aumento de impuestos, y/o creación de impuestos), o bien como en el caso actual tratan de abarcar los tres aspectos pero de manera parcial.

Para que realmente sea considerada una reforma, son necesarios también cambios sustanciales en las políticas del gobierno y sus objetivos. Además, de buscar mejoras en el área de política tributaria, así como considerar formas y procesos mediante los cuales los contribuyentes puedan cumplir mejor con sus obligaciones (Op. Cit. 2000) entre otros.

El Alcance de las reformas fiscales

Restricciones económicas

Entre las condiciones que se refieren a cuestiones económicas y administrativas que debe reunir un buen sistema tributario están:

- Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos, la tierra, la mano de obra, la tecnología, el capital.
- Sencillez administrativa: debe ser fácil de interpretar y relativamente barato de administrar, con sustento en la realidad tributaria cotidiana.
- Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas.

En el primer punto, se debe tener en consideración si la política impositiva modifica los incentivos para invertir, ahorrar, trabajar, consumir, etc. Es decir, si los impuestos son o no distorsionadores.² O en su caso, si corrigen alguna ineficiencia en la asignación o uso de recursos. En el segundo punto, en general el sistema administrativo es costoso, de manera directa están los costos de gestión, e indirectamente los que deben pagar los contribuyentes como el tiempo del trámite y el papeleo, los asesores fiscales, los costos contables, etc. Además, la complejidad del sistema tributario aumenta ambos costos, por las disposi-

ampliación de la base recaudatoria, y que atienda a la equidad gravando en mayor medida a los que más *ganan*» (Causa Ciudadana citado en *El Universal* 11 de abril de 2001), parece que no se podrá cumplir, porque compromisos contrarios fueron adquiridos con organismos empresariales.

2. Un impuesto es distorsionador si el individuo intenta alterar sus obligaciones fiscales. Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador, así como cualquier impuesto sobre la renta también lo es.

ciones especiales, las exenciones, etc. En el tercer punto, ante condiciones económicas, políticas y sociales cambiantes los tipos impositivos se deben adecuar también, por lo que la estructura impositiva debe ser tal que no requiera de continuos debates políticos, ya que estos hacen lento el ajuste fiscal, y la acción del gobierno.

A la luz de estas observaciones, si tomamos el caso de la captación tributaria, esta ha ido decayendo a lo largo del tiempo; por ejemplo, en 1980, sin incluir los ingresos por tributación petrolera, eran (los datos pueden variar según la fuente) de 10.59% del PIB, mientras que para 1998 era de 10.48%. Existen dos razones que explican lo anterior, la legal: excesivos beneficios fiscales, los regímenes preferenciales, base angosta, exenciones importantes y elusión. Lo cual se traduce en un nivel bajo de recaudación, que repercute en debilidad del margen de acción de la política económica. La ilegal: la alta evasión y la informalidad. La primera hace que se diluya la recaudación y dificulta la administración de los impuestos, que a su vez crea lagunas que acarrear evasión, sin embargo, la estructura tributaria imposibilita basar el aumento de ingresos públicos únicamente vía mejor administración. La segunda, ante el no-reconocimiento del bajo nivel recaudatorio el sistema tributario tampoco actúa enérgicamente contra la ilegalidad y no asume que él mismo es parte del problema, por la pobre estructura impositiva existente que da lugar a amplias exenciones y numerosos regímenes preferenciales. Es decir, al tratar de elevar los ingresos tributarios, el principal obstáculo es la propia estructura impositiva (Ruiz, 1999). Además, por ejemplo en el caso del trabajo informal, existen altos costos políticos y económicos de formalizar estos trabajadores por los incentivos que tienen ellos y las mismas autoridades a permanecer así (Martínez y Villagómez, 2000), y la incapacidad del aparato económico para crear fuentes de trabajo estables y bien remuneradas.

Entonces, las características del sistema tributario mexicano se pueden explicar por factores internos del propio sistema, económicos, técnicos, administrativos, etc., mismos que le confieren sus principales atributos, así como por factores externos, políticos, el Ejecutivo, el Congreso, los partidos, etc., que influyen de manera decisiva en su estructura y desarrollo (Ayala, 2000).

No obstante lo anterior, las razones que obligan a pensar en una reforma impositiva son relevantes:

- Fortalecer los ingresos públicos
- Garantizar mayor equidad

La primera con la finalidad de atender los rezagos sociales en infraestructura y gasto público; y la segunda para eliminar distorsiones que afectan el funcionamiento de la economía. Sin embargo, el sistema se enfrenta a la poca disposición a pagar por parte de los contribuyentes. Esto se explica por la baja cantidad y calidad de los servicios públicos, que a su vez deriva de la baja captación.

En contra parte, para garantizar un pago mínimo por parte del contribuyente, la reforma debe disminuir o eliminar los tratamientos preferenciales. Por ejemplo, en el ISR de las empresas esto limita el buen desempeño económico, dado que genera incentivos a la elusión fiscal, en parte por la posibilidad de traslado de sus impuestos; por su parte, el ISR personal provoca inequidad y reduce la base gravable. En tanto que en el IVA estos tratamientos especiales por región o por tipo de bien limitan su potencial recaudatorio, su simplicidad administrativa y su eficiencia económica. Sin embargo, debemos tener en consideración que el IVA no es un buen instrumento de política económica para mejorar la distribución del ingreso, ya que para eximir del pago a los ingresos bajos también se favorece a los de ingresos altos, con la consecuente merma en ingresos (Ruiz, 1999). Por lo cual, la homologación del IVA propuesto en la reforma foxista sería solo un instrumento recaudatorio y no redistributivo. En contra parte, el caso del ISR sí podría ser un mecanismo para distribuir la riqueza, sin embargo, al bajarlo se pierde margen de maniobra en ese sentido.

El Proceso de Aprobación de la reforma fiscal

Restricciones políticas

Entre las condiciones que se refieren a las cuestiones políticas que debe reunir un buen sistema tributario están:

- La responsabilidad política o voluntad política: la reforma fiscal debe (o debió) diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias a la hora de votar en las elecciones. Además de que exista el compromiso de asumir los costos inherentes, por lo que la estabilidad política es requisito.
- La justicia: debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

En el primer punto, se hace referencia principalmente a la información; ésta debe ser lo más simétrica posible, el Estado no debe ocultar ningún tipo de información en su beneficio o en perjuicio del ciu-

dadano desinformado. Por ejemplo, la incidencia, la carga fiscal, el traslado y el tipo. Así mismo, la estructura impositiva debe variar como consecuencia de cambios legales y de la opinión informada de la población.³

En el segundo punto, su definición económica es por dos conceptos, el de equidad horizontal y el de equidad vertical. El sistema tributario posee equidad horizontal si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato, es decir, que los individuos que son esencialmente idénticos recibirán el mismo trato, por ejemplo en referencia al sexo, la religión, la raza, y preferencias al consumir. La equidad vertical establece que algunas personas se encuentran en mejores condiciones que otras para pagar impuestos y por lo tanto deben pagar, dada su mayor capacidad de pago, de su mayor nivel de bienestar económico y de su mayor goce de prestaciones que recibe por parte del Estado.

En síntesis, es claro que cualquier modificación a los impuestos es políticamente polémica, debido a que no existe un gran consenso en la manera en cómo debe evaluarse la justicia en una propuesta de reforma, así como la suficiente estabilidad para desarrollar sus efectos, además de ajustes regulares para cerrar brechas tributarias originadas en el proceso y para disminuir injusticias (Altfelder y Edling, 2000).

En las administraciones pasadas, los procesos de aprobación de leyes en general «pasaban» sin mucho problema, solamente ante los descarados despojos o imposiciones a la sociedad existía una o dos voces que se levantaban en el Congreso. Sin embargo, en la actualidad el proceso de institucionalización democrática⁴ que se vive en el mundo reclama cada vez más transparencia en los debates y decisiones que afectan a la sociedad –ver por ejemplo el cuadro 2 que sintetiza la opinión pública en México en torno a la reforma.

En América Latina –para Lahera (1999)– a pesar de los logros conseguidos en las finanzas públicas de estos países, dichos logros son frágiles y además persisten los problemas en el debate fiscal. Según la CEPAL, las características de las finanzas públicas son reflejo de ca-

3 Esto no ha sido posible por que a juicio de Senadores y Diputados la SHCP no proporciona la información suficiente y oportuna, *El Financiero*, 26 de Junio y 11 de Julio.

4 La institucionalización de la democracia es un elemento central de la reforma, dado que la articulación política y técnica de los acuerdos de la sociedad da pie a la formulación de programas y políticas consistentes, jerarquizados y financiables que logren el apoyo de la ciudadanía. La institucionalidad es parte importante de la institucionalidad democrática, debido a que hace compatible el equilibrio macroeconómico y el crecimiento con la garantía de el uso de los recursos de acuerdo a la voluntad social. Para tal caso, las instituciones fiscales deben tener en consideración a todos los agentes sociales, desde el ejecutivo hasta la sociedad civil pasando por el legislativo y los gobiernos estatales y municipales. Lahera (1999).

Cuadro 2. Cronología de la Reforma fiscal en la opinión pública, 2001

FECHA	PRINCIPAL CARACTERÍSTICA
Abril, mayo y junio	Rechazo generalizado
Junio y julio	Propuestas alternativas de los principales actores políticos
Agosto	Crítica al proceso de consulta y cabildeo
Septiembre	Énfasis en los probables efectos de su no aprobación y/o retraso

FUENTE: elaborado con base en investigación periodística

racterísticas similares del «pacto fiscal», el cual legitima el actuar del Estado y las responsabilidades del gobierno en el ámbito económico y social. Por lo que la existencia de un acuerdo político entre los sectores de la sociedad con relación al campo de acción del Estado favorece la legitimidad del monto, la composición y la asignación del gasto público, así como de la carga impositiva necesaria para financiarse. El pacto fiscal forma parte del acuerdo político entre sectores sociales por el que cierta parte de la agenda pública se convierte en programas o políticas públicas. Dicho acuerdo también debe definir la cantidad de recursos públicos necesarios, su origen, las reglas de asignación y de ejecución.

Tal pacto fiscal posee dos orientaciones relevantes: una es la consolidación del ajuste fiscal y del aspecto macroeconómico; la otra, su aportación a la equidad. En el primero, los costos de los ajustes necesarios en la economía nacional se deben compartir con todos los sectores, principalmente el privado (*ibid.* 1999). Sin embargo, en el caso de México, como no existe tal pacto, entonces los costos, tal parece, se cargarán a las mayorías más pobres.

En este sentido, en México –según Ayala (2000)– se viven dos paradojas: la primera hace referencia a que existe consenso entre los grupos sociales, incluida la burocracia, cuando reconocen la necesidad de una reforma fiscal integral, pero tal consenso termina cuando se discuten sus objetivos, metas y mecanismos para implementarla.⁵ La segunda es que toda la sociedad reconoce y reclama que se necesi-

5 Para el PRD, por ejemplo se deben cobrar impuestos al capital especulativo, se debe subir más que bajar el ISR, se debe combatir la evasión. Para el PRI, se debe fomentar el federalismo, debe definirse el régimen para PEMEX, se debe transparentar el uso de los recursos, entre otros. *El Financiero*, 12 de Julio de 2001.

ta más gasto público, pero el gobierno dispone de menos ingresos fiscales para cumplir con tales demandas. Con lo anterior, Ayala enfatiza que un elemento ausente es sin duda la falta de acuerdo o pacto político fiscal entre los grupos sociales que permita pasar de un tema de la agenda política a un programa adecuado de reforma fiscal. Ya que los gobiernos anteriores a este han preferido recurrir a otras fuentes de financiamiento (créditos, petróleo, privatización) antes de modificar el compromiso fiscal básico.⁶

Este acuerdo debería permitir, para el primer caso, la definición de la cuantía de los recursos públicos necesarios, su origen y las reglas de asignación y ejecución como condición para crear un ambiente favorable a la cooperación entre agentes económicos. En tanto que para el segundo, las resistencias y obstáculos son amplios; la sociedad no confía en la derivación simple de mayor gasto igual a mejor calidad de vida y por lo tanto mayor bienestar social. No sólo por lo lejano de ese objetivo sino por las evidencias de incapacidad y corrupción del gobierno en asuntos tales como los rescates bancarios, carreteros, azucareros, etc., que serán una continua sangría al gasto público y que obviamente reducirán el margen para programas sociales, de salud, educación y lucha contra la pobreza.

Según Ayala (2000), en la actualidad existe poca aceptación a que la carga tributaria debería ser progresiva y también ha perdido fuerza el argumento según el cual el Estado tenía derecho de utilizar los impuestos como un instrumento de las políticas social y económica. Además de que los impactos a largo plazo y en condiciones cambiantes no son conocidos. Lo cual sugiere que los países tienen menor margen de manobra para conducir con mayor soberanía y libertad su política fiscal. Ante todo lo anterior, las condiciones para lograr una reforma fiscal integral en las condiciones actuales son poco favorables.⁷

Meade (1999) coincide con la posición anterior y señala que si suponemos que existe una adecuada base analítica, la reforma fiscal es principalmente una cuestión política. Sin embargo, a pesar de que se reconoce la necesidad creciente de recursos para llevar a cabo de manera satisfactoria el quehacer público, en las plataformas políticas

6 Sin embargo, más que reconocérsele a Fox tal osadía es una exigencia del cambio que prometió.

7 La propuesta es impopular e inviable en este momento de desaceleración y desempleo. Además llegó muerta desde el principio. Hay probabilidades de una propuesta diluida (débil), lo que aunado a la desinformación a la opinión pública acerca de las negociaciones y la confusión por las voces contradictorias, se acrecienta el riesgo de impacto negativo en los mercados financieros y la salida de capitales (volatilidad de los mercados financieros), así como menor inversión. *El Financiero*, 10 de Septiembre de 2001.

es una constante la propuesta de «hacer más con menos», es decir, cobrando menos impuestos. Por lo cual, las verdaderas dificultades comienzan cuando se vuelven gobierno, tal como sucede en este momento.

Ya que mundialmente también es una constante que los ciudadanos reclamen lo elevado de los impuestos, su complicación, lo caro de su administración y lo inequitativos e injustos que son. Esta actitud es reproducida en México tanto entre ciudadanos como entre legisladores; en el primer caso, la apertura democrática y la mayor información; y en el segundo su composición más plural propicia que lo fiscal sea un aspecto importante del debate económico y ante las críticas condiciones económicas actuales se convierte y se le reconoce cada vez más como un tema relevante (ver cuadro de rechazo en apéndice). Sin embargo, paradójicamente se complica por las mismas razones arriba señaladas. Ya que, en general, ningún ciudadano está dispuesto a recibir una mayor carga impositiva que afecte su patrimonio y ningún partido está dispuesto a apoyar una mayor carga que afecte su capital político.

Para Meade, a pesar de tener estos elementos en contra, la reforma fiscal debe discutirse y aprobarse pronto, ya que «la sustentabilidad fiscal es importante en la viabilidad de cualquier país» (p.31). Debido a que si se afecta el aspecto fiscal del país esto repercute en las comunidades y los ciudadanos más pobres. Señala además que las principales interrogantes como por ejemplo, el cuánto, a quién, cómo, etc., depende en gran medida de los alcances y los acuerdos entre actores políticos, lo cual reclama coincidencia de un grupo mayoritario en la mejor estrategia fiscal.

Por otra parte, todos los indicadores enfatizan la baja captación pública de impuestos como porcentaje del PIB en los países subdesarrollados, incluido por supuesto México (ver cuadro 3).

Esta situación se agrava si se toma en consideración que en el país existe todavía una dependencia grande de la intervención pública en la solución de los problemas: de infraestructura, de energía, de salud, de alimentación, de educación, de seguridad, y en general de abatimiento de la pobreza. Y que a su vez, se ve aún más agravada por la profunda desigualdad en la distribución de la riqueza, la amplitud de la economía informal que no contribuye, las excensiones, la evasión y la elusión; además ha empeorado por las negativas condiciones internacionales, como el drástico decrecimiento económico de EUA, agudizado por los ataques terroristas sufridos por esa nación y nuestra lamentable dependencia de ellos; es clara entonces la necesidad de contar con una mayor cantidad de recursos propios frescos y estables.

Cuadro 3. Carga Fiscal en varios países 1998*

LUGAR	PORCENTAJE DEL PIB
Promedio OCDE	26.3
Canadá	28.2
Uruguay	27.6
Sudáfrica	25.6
España	19.7
EUA	19.0
Argentina	10.4
Brasil	17.8
Malasia	20.6
Chile	14.8
México	14.2/10.5

t Incluye ingresos no tributarios

* No incluye contribuciones a la seguridad social e impuesto a la propiedad

Fuente: Elaborado con datos de Ayala, 2000 y <http://www.shcp.gob.mx>

Pero el proceso reclama en un primer momento la realización de un «cuidadoso trabajo político» y en un segundo momento buscar una «mayor equidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales» (contrario a la propuesta de Fox). Sin olvidar que la mejor manera de defender la reforma fiscal será asegurar que los nuevos recursos serán bien ejercidos, esto es, eficiente y honestamente.

Como se sabe, la mayor fuente de recursos tributarios es el ingreso el ISR, a personas físicas y a empresas. Por lo que se debe integrar una propuesta adecuada que no perjudique a los trabajadores y que a su vez no distorsione negativamente la inversión. En el primer caso, una distribución desigual del ingreso ha justificado un tratamiento fiscal que además de reconocer que existen niveles salariales exentos del pago, estos son candidatos a prestaciones como subsidios o crédito fiscal para compensar su condición. También existe el temor de que si se incorpora en un corto plazo la población que vive de la economía informal, podría generar que el crédito fiscal necesario para compensar sus ingresos se tradujera en una merma mayor que los beneficios de su incorporación a la base gravable (Martínez y Villagómez,

2000). En el segundo, el marco fiscal debe ser siempre agresivo a la hora de promover la inversión, por ejemplo en investigación y desarrollo, en defensa y conservación del medio ambiente, y en sectores básicos como el campo y en aquellos con amplios efectos de arrastre como la construcción.

Entonces: ¿impuestos al consumo o al ingreso?

Hasta hace poco tiempo, no había duda en que los impuestos al ingreso eran los más justos. Sin embargo, una de las razones del cambio a los impuestos al consumo tiene que ver con la globalización y el avance tecnológico alcanzado, el cual ha puesto a prueba la eficacia de los sistemas tributarios, ya que los agentes que tienen la mayor capacidad de pago también poseen la mayor capacidad de no cumplir fiscalmente -evadiendo o eludiendo sus obligaciones. Por lo que no ha quedado mucha opción, y se ha optado por gravar en mayor medida al consumo. Las voces a favor señalan que existe un elemento de justicia fiscal. Afirman, en efecto, que quienes deciden qué proporción de su ingreso destinan al gasto y cuál al ahorro son los mismos individuos. Por lo que cada contribuyente posee una función consumo-ahorro, la que genera de acuerdo a sus ingresos y sus preferencias a consumir hoy o después; por lo cual, las consecuencias fiscales que esto les ocasiona son conocidas. Es decir, existe información perfecta en la toma de decisiones. Sin embargo, persiste el argumento de regresividad que perjudica a los que menos ganan. Ya que para subsistir están obligados a consumir casi la totalidad de sus ingresos, con lo que la carga relativa es mayor; en contraparte, los de mayores ingresos pagan proporcionalmente menos. Este panorama ha necesitado la configuración de un esquema con amplias excepciones que suprime del pago de impuestos

Cuadro 4. Recaudación por concepto de IVA 1994

LUGAR	% DEL PIB
México	2.7
América del Sur	5.4
Promedio OCDE	6.5

FUENTE: Elaborado con datos de Elizondo, 2000.

al consumo básico. Esto a generado que la captación del IVA sea una de las más bajas del orbe (ver cuadro 4).

Sin embargo, el consenso (a nivel gobierno) se da cuando se toma en consideración al comercio, ya que el argumento a favor de los impuestos indirectos es que estos no distorsionan dicha actividad, por lo que el país es más competitivo internacionalmente (ver en apéndice cuadro con otras posturas a favor). Siendo este el real elemento que implicó su inclusión en la reforma fiscal de Fox y no su carácter redistributivo.

Este análisis trae a colación otra pregunta relevante ¿las metas redistributivas se pueden lograr con la reforma fiscal o a través de la política de gasto? Debido al patrón de consumo y a la pésima distribución del ingreso que existe en el país, los que obtienen más provecho de las exenciones son los que consumen más. Para enfrentar esto hace falta primero elevar la credibilidad en la asignación honesta y eficiente del gasto público, luego una adecuada política de gasto redistributivo.⁸ Entonces, debido a que los grupos de bajos ingresos y las familias más grandes son más afectados por los impuestos indirectos que los grupos de ingresos altos o las familias pequeñas, hace falta considerar si se grava el consumo, o si se deja una real canasta básica sin este gravamen, o definitivamente no modificar el IVA.

El Futuro: qué se puede esperar

- Los aspectos que se deberían haber considerado en la reforma fiscal de Fox para garantizar su éxito son cargas adecuadas, definir fuentes y nivel de participación, considerar tratamientos especiales a quien lo necesite, promover el ahorro y la inversión, definir vías de redistribución, incorporación del sector informal, seguridad jurídica, impulso al federalismo, revisar el régimen impositivo de PEMEX, transparentar la recaudación, administración y ejecución del gasto y asegurar la aceptación de la propuesta entre todos los actores sociales (Meade, 1999). Sin embargo, se distorsiona la actividad económica, las cargas son inadecuadas, se plantea más IVA que perjudica a los más pobres y menos ISR para los menos pobres; se favorecen los subsidios a las grandes empresas (ferrocarriles por ejemplo) y se aumentan los precios mensualmente al diesel y la gasolina; se implementan políticas distributivas inadecua-

8 Lo cual se contradice con la discrecionalidad del gasto público y la ausencia de una política social del actual gobierno, -se pretenden ejercer los mayores montos del gasto social vía Caritas, organización ligada a la Iglesia Católica. *El Financiero*, 1 de Agosto de 2001.

das, no existe consenso inicial entre los actores, se contraponen la idea del federalismo concentrándose el ingreso y gasto federal.

- Además de las restricciones económicas, administrativas y políticas, el poder de convencimiento del concepto de reforma es un requisito importante para su aceptación y posterior implementación. El marketing se ha basado en demagogia vacía y no en hechos reales. Se debe tener siempre en cuenta que las reformas demasiado ambiciosas están generalmente destinadas al fracaso. Ya que si se prevén graves daños económicos y sociales difícilmente tendrá éxito.

- Los grupos de bajos ingresos y las familias más grandes son más afectados por los impuestos indirectos que los grupos de ingresos altos o las familias pequeñas. Para disminuir la naturaleza regresiva del IVA, este impuesto puede ser compensado con impuestos especiales al consumo (sin embargo, lo «copeteado» será un gasto administrativo más); o definitivamente no incluirlo.

- Fox hizo lo contrario a lo que señala el texto, que es primero buscar consenso y luego lanzar la propuesta. Es decir, se deben tomar en cuenta todos los grupos de interés y buscar un pacto que garantice su aprobación.

- Faltan estudios que describan claramente las consecuencias de cada impuesto, cómo afecta la estructura impositiva planteada a cada grupo de la población, quién tendrá la carga fiscal y las incidencias de los impuestos.

- Se reconoce que la reforma fiscal es uno de los cambios estructurales urgentes que requiere el país para no depender demasiado de las condiciones externas y tener más certeza en su desarrollo futuro.

Bibliografía

- ALTFELDER, Stefan y EDLING, Herbert, "Condiciones para la implementación exitosa de una Reforma tributaria integrada", en *Trimestre Fiscal*, sep-nov. año 21, núm. 71, INDETEC. México, 2000
- AYALA, E. José, "La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?" en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 11, noviembre, México, 2000.
- BOURS, Eduardo, "Hacia una reforma fiscal integral" en *El Mercado de Valores*, núm. 7, año LIX, NAFIN, julio, México, 1999.
- El Financiero* varios meses 2001.
- ELIZONDO, Carlos, "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política" en *El Mercado de Valores*, núm. 7, año LIX, NAFIN, julio, México, 1999.

- GARCÍA, Ricardo. "Reforma fiscal integral para fortalecer los ingresos públicos" en *El Mercado de Valores*, No. 7, Año LIX, julio, nafin, México, 1999.
- GIL, Francisco y THIRSK, Wayne. "La prolongada reforma fiscal de México", en *Trimestre Fiscal*, oct-dic., año 21, núm. 71, INDETECT, México, 2000.
- IBARRA, Jorge et al. "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales" en *Trimestre Fiscal*, ene-mzo., año 22, núm. 72, INDETEC, México, 2001.
- KALDOR, Nicolas. "¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?" en *Comercio Exterior*, agosto, vol. 50, Especial de Aniversario, México, 2000.
- LAHERA, Eugenio. "El pacto fiscal en AL: una propuesta de la CEPAL" en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, Junio, México, 1999.
- MARTÍNEZ, Isabel y VILLAGÓMEZ, Elizabeth. "El mercado de trabajo informal y su costo fiscal: un enfoque alternativo" en *El Mercado de Valores*, núm. 8, Año LX, agosto, NAFIN, México, 2000.
- MEADE, Dionisio. "La reforma fiscal: un debate político", en *El Mercado de Valores*, núm. 7, año LIX NAFIN, México, 1999
- Presidencia de la República. 2001. "Propuesta de reforma fiscal". En internet <http://www.presidencia.gob.mx>
- RUIZ, Tomás. "El sistema fiscal mexicano: avances y retos", en *El Mercado de Valores*, núm. 7, año LIX, julio, NAFIN, México, 1999.
- STIGLITZ, Joseph. *La economía del sector público*, 2ª Edición, Antoni Bosh, España, 1988.

APÉNDICE

Organismos, instituciones o grupos que están a favor de la reforma fiscal

FECHA	ORGANISMO O INSTITUCION	A FAVOR
Junio	Consultorías nacionales y extranjeras	Porque la reducción del ISR volvería al país más competitivo, además que la homologación del IVA daría mayor margen de maniobra al gobierno.
Junio	SHCP	Porque se concentra en el impuesto al consumo ya que es lo más equitativo
Junio	Banco Mundial	Porque es la mejor manera de favorecer el desempeño y la competitividad de la economía, pero debe ser transparente y eficiente el uso de los recursos.
Agosto	Gobernadores de varios estados	Condicionado: Si se garantiza el flujo de recursos federales a estados

FUENTE: Elaborado con datos periodísticos, varias fechas.

Organismos, instituciones o grupos que rechazan la reforma fiscal

FECHA	ORG / INST	RAZÓN DEL RECHAZO
Abril	Causa ciudadana	Por considerarla una contrariforma social, además de desigual y regresiva.
Mayo	Iglesia católica: obispos	Por considerar que no es solución de fondo el problema social del país. En contra de gravar alimentos y medicinas porque perjudica a los más pobres, y el IVA a libros y educación rezagaría aun más al país.
Junio	PRLUNT, y escritores	Por la aplicación del IVA a alimentos, medicinas, libros y colegiaturas
Junio	Comisión de Hda., Cám. de Dip. y PRD	Por no disponer de información insuficiente para el trabajo legislativo, y de fuentes y montos
Junio	PRD	Por estar concentrada en recaudación al consumo mismo que es lo peor para las clases bajas.
Junio	PRD	Por no ser Equitativa ni Federalista
Junio	Abogados	Por que tiene problemas de redacción y amenaza la seguridad jurídica del contribuyente
Junio	PRI	Por presiones políticas y por no aportar recursos a tiempo a estados
Junio	Consultoría	Porque no promueve el ahorro, la inversión ni la creación de empleo
Junio	PRD	Porque prevé la disminución ISR, en países desarrollados es más alto
Junio	PRD	Porque el SAT es ineficiente, por cada \$ 37 C a gastos
Junio	PRD	Porque no combate la evasión, de ser así recaudaría 350 mil millones adicionales
Julio	Legisladores de oposición	Por falta de consenso y de información adecuada y oportuna
Julio	Sector agrícola del PRI	Porque es inviable ya que golpearía a la actividad agrícola por aumento de precios de sus productos
Julio	Instituciones de educación superior	Porque posee elementos que podrían caer en la inconstitucionalidad. La administración tributaria debe tener las funciones de recaudación y fiscalización separadas. No prevé el desarrollo profesional de los funcionarios públicos.
Julio	PRD	Porque no promueve el sistema de pensiones, no posee enfoque federalista y si centralista y es sólo de carácter recaudatorio.
Agosto	Legisladores de oposición	Porque no hay acuerdos políticos, se subejercita el gasto público y es con discrecionalidad. Además se canalizan mal las partidas (por ejemplo vía Iglesia Católica).
Agosto	Cámara de Dip.	Porque se cobran los impuestos y no se regresan vía gasto
Agosto	Senadores	Porque las formas de buscar la aprobación son equivocadas: presión política.
Agosto	Gobernadores Comisión de Hda.	Porque el federalismo es desbalanceado y con prácticas de antaño: favoritismo y revanchismo. Federalismo parcial, sub utilización del potencial recaudatorio de estados y municipios.
Agosto	CONATRAM	Porque protege a los grandes capitales y les da subsidios
Septiembre	Diputados	Porque no es una RF es sólo una miscelánea fiscal con solución de corto plazo no estructural. Es, además, impopular, inviable, y será diluida (débil). Prolongada discusión
Septiembre	Adirmex	Porque no va al fondo de la política recaudatoria y desincentiva la lectura; 50% del valor del libro son impuestos. Reduce la actividad cultural, perjudica la educación, aumentará piratería y fotocopiado.

FUENTE: Elaborado con datos periodísticos, varias fechas.

SINDICALISMO EN MÉXICO EN EL 2001:

TIEMPOS DE ALTERNANCIA

*Ignacio Medina Núñez**

En el panorama económico de México, el año de 2001 está representando cada vez más un abismo entre los deseos y la realidad, entre las promesas de campaña del nuevo gobierno y los acontecimientos de la economía; aunque también hay que tener en cuenta, ahora más que nunca, que los problemas nacionales están lejos de resolverse de forma local, sino que hay que tener en cuenta los acontecimientos y tendencias internacionales.

Todavía a principios de 2001, el 19 de febrero, el presidente Vicente Fox Quesada, durante la ceremonia que encabezó con motivo del XXXV Aniversario de la constitución del Congreso del Trabajo, en la que tomó protesta a los miembros de su Directiva, en el salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial de Los Pinos, ofrecía su visión de lo que quería del país: hacer crecer la economía al 7% (aunque después bajó el objetivo al 4.5%), con una inflación anual del 6.5%, para lograr un millón 350 mil empleos por año, todo ello dentro de un marco de respeto y colaboración con los sindicatos.

Pero los acontecimientos internos y externos a México han obligado a reducir las metas, por lo menos en el primer año del nuevo gobierno. Tal vez la única meta que se mantenga es la idea de mantener baja la inflación. De hecho, el año 2001 se inició con malos augurios para los trabajadores, a partir de la determinación del salario mínimo en una continuación de la misma política salarial de los anteriores gobiernos: la Comisión Nacional del Salario Mínimo determinó un aumento entre 6.5% y 8.9%, dependiendo de la región del país; ello quería decir que el salario mínimo subiría a 40.35 pesos (4.08 EUA dólares) en la región A (la ciudad de México, los estados de Baja California Norte y Sur y las ciudades de Acapulco, Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros y Coahuila); 37.95 pesos (3.84 EUA dólares) para la región B (la mayor parte de los estados del norte del país); y 35.85 pesos (3.63 EUA dólares) por ocho horas de trabajo al día en la región C (la mayor parte del centro y sureste de México).

* Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.

El problema aparece para cualquiera con simples matemáticas: ¿puede la familia de un trabajador promedio (con 5 hijos dependientes) vivir con 40 pesos mexicanos al día para satisfacer las necesidades mínimas? Es evidente que no. Un estudio de la Universidad Obrera de México en Octubre del año 2000 señalaba que las necesidades nutricionales básicas de los mexicanos sólo podrían ser satisfechas con un incremento del 387% a los salarios mínimos. Algunas centrales obreras han afirmado también que dicho salario mínimo debería ser por lo menos de 150 pesos al día; el Congreso del Trabajo señaló que el valor de la canasta básica al 30 de abril de 2001 ya tenía un valor de 5,146.50 pesos.

Pero en este punto, la disputa podrá seguir: el gobierno sigue afirmando, como antes lo hacían los gobiernos priistas, que es poco numeroso el grupo de trabajadores que solamente ganan el salario mínimo, y que, por otro lado —como lo reafirmó en Enero de 2001 Carlos Abascal Carranza, el secretario del Trabajo—, el salario mínimo es nada más un indicador («ni piso ni techo»), porque las empresas estaban en total libertad de ofrecer remuneraciones más altas según sus posibilidades. En este punto, la escena de años y gobiernos anteriores se repite: se enfrentan las autoridades del trabajo con los representantes de los sindicatos, los cuales siempre presionan para un mejor aumento del mínimo y también siempre salen perdiendo dentro de la Comisión Nacional de Salarios mínimos.

Un ángulo diferente es la revisión de los salarios contractuales, en donde la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS) expresa que se está llegando a una recuperación paulatina, teniendo en cuenta que las negociaciones para los aumentos en este campo están oscilando entre 8% y 14%, lo cual significa un incremento por arriba de los salarios mínimos y por arriba también del nivel de inflación esperado para el 2001, dependiendo tanto de la capacidad económica de las empresas como de la capacidad negociadora de los organismos sindicales.

Algunos ejemplos en las negociaciones contractuales fueron los siguientes:

1. La negociación en la UNAM en el mes de enero terminó en 10.5% de aumento al salario y 2.5% en prestaciones.
2. En la Universidad Iberoamericana se pactó, en febrero, 9.2% de aumento.
3. En la UAM, sin llegar a la huelga en febrero, se aceptó el incremento del 10.5%
4. EL Sindicato Nacional de Trabajadores de Aviación y Similares acordó en el mes de febrero, sin huelga, un incremento del 12% directo al salario.

5. El Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) aceptó en marzo 10% directo al salario más 6% en prestaciones.
6. El sindicato de Telmex también aceptó en marzo un incremento total del 14.33%
7. Las sobrecargos : la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación en Aeroméxico, realizaron dos días de la huelga a partir del primero de junio y obtuvieron el incremento del 9.5% en el mes de junio, sin que les aplicaran la requisa.
8. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con la interlocución de Diego Fernández de Cevallos entre las partes, obtuvo 11% de aumento directo al salario y 2% en prestaciones en el mes de junio.
9. Los trabajadores ferrocarrileros, en el mes de junio, obtuvieron 11.6% de aumento total de la empresa Ferromex, y 13% de aumento total de la empresa Alsom Transportes.
10. En el mes de julio comenzó la huelga de 18 días en la VW de Puebla, que finalizó en septiembre con 14.7% de aumento global (10.2 directo al salario y 4.5% en prestaciones).
11. La huelga de sobrecargos en Mexicana de Aviación planteada para el 16 de septiembre se logró evitar en los últimos momentos con un incremento del 8.5%

En la mayoría de los casos, el papel de la STyPS impulsó realmente un papel neutro y conciliador entre las partes, haciéndose constar las declaraciones del presidente Fox en el sentido de no intervenir en las huelgas, a diferencia del expresidente Zedillo, que en varias ocasiones, en 1998 y en el 2000, estaba presto a invocar los poderes federales para prevenir las huelgas de Aeroméxico con la requisa para proteger el interés nacional. El mismo Nestor de Buen, especialista en temas laborales, señaló que el presidente Fox había ganado respetabilidad con su posición en el asunto de las huelgas, dejando a Carlos Abascal como un verdadero mediador entre las partes y sentando un buen precedente para futuras acciones laborales. Los resultados prácticos muestran que las empresas pudieron otorgar un aumento salarial y prestaciones que estaban por arriba del porcentaje impuesto a los salarios mínimos.

Una cierta excepción pudo tal vez ocurrir en el último caso de Mexicana de Aviación, en septiembre, cuando corrieron rumores señalando la intervención directa de la Presidencia de la República para obligar a las sobrecargos a aceptar un acuerdo de aumento de bajo porcentaje. Sobresale, sin embargo, en este caso particular, la situación especial crítica del contexto de las aerolíneas después de los atentados a las torres gemelas de Nueva York, los cuales ciertamente han puesto al borde del caos a la aviación norteamericana como negocio; el

descenso dramático de las reservaciones para vuelos en Estados Unidos y en México está obligando a que los despidos de personal en diferentes líneas de aviación, por lo pronto, ya están a la orden del día.

Además, se han establecido en diversas empresas, como parte de las negociaciones obrero-patronales, diversas cláusulas de productividad, como parte de la «nueva cultura laboral»,¹ en algunos casos, como el del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), los incrementos por productividad llegan a formar hasta 50% de su salario pero dependiendo del logro mensual de ciertas metas productivas por centro de trabajo.

El nuevo gobierno de Fox, dentro de las relaciones laborales, le ha seguido apostando a la generación de empleos y la productividad, basándose en una reactivación de la economía: crecimiento del PIB, aumento de puestos de trabajo, nuevas inversiones, baja inflación, etc. Pero el primer semestre de 2001 se topó con la recesión estadounidense, agravada posteriormente en forma significativa con el atentado a las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

Estados Unidos siempre ha sido un factor determinante para la situación económica de México. El hecho mismo de que nuestro intercambio comercial dependa en alrededor de 90% del vecino del Norte nos muestra las debilidades de nuestro modelo: un estornudo en el norte casi nos puede provocar una tuberculosis en el sur. En el 2001, quedó manifiesto que la economía norteamericana está desacelerando y con ello diversas compañías empezaron a anunciar que disminuirían sus operaciones y demandas y, con ello, caerían las ventas de México a Estados Unidos. La integración de México a Norteamérica a través del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) ha hecho más dependiente la economía mexicana a los vaivenes de la economía del norte. A mediados del año, el Banco de México anunció simplemente que el déficit comercial del país con relación a Estados Unidos se ampliará en el 2001 a una cantidad de alrededor de 12.450 millones de dólares, cuando el déficit en el 2000 fue solamente de 8 mil millones de dólares.

Tratando de sacar elementos positivos de la situación, el secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, aprovechó para decir que México aumentará más bien su intercambio comercial con otros socios como la Unión Europea, con la cual se firmó también un acuerdo de libre

1 Carlos Abascal Carranza, siendo presidente nacional de la COPARMEX, entre sus logros destaca el haber logrado firmar con la CTM en 1995 un compromiso «Hacia una Nueva Cultura Laboral», en donde se destacaban responsabilidades bilaterales entre obreros y empresarios para elevar la productividad y compartiendo también parte de los beneficios.

comercio en julio de 2000. Esto es considerado como una buena oportunidad, porque pudiera aumentar el potencial de las empresas mexicanas para explotar más en el futuro la exportación hacia Europa, pero el caso específico y concreto es el nudo estructural que nos ata al norte del continente en el presente: las compañías DaimlerChrysler AG (cerrará tres de sus plantas en México -2 en Toluca y una en la ciudad de México- y se perderán alrededor de dos mil 600 empleos), General Motors, Ford (dejará de producir el modelo Focus) y DINA (reducirá en 6% el número de sus empleados, que es de mil 850 porque la Western Star le canceló un pedido de nueve mil vehículos) ya anunciaron que reducirían sus operaciones en México durante el 2001 y 2002; la VW de Puebla no tiene planes de reducción de su producción pero, con ocasión de la huelga de 18 días durante el mes de agosto de 2001, aprovechó para anunciar la cancelación de una inversión de alrededor de 1,600 millones de dólares. Y el problema es expansivo en el caso de la rama del automóvil porque la industria de autopartes (plásticos, llantas, metal, vidrio, refacciones en general) lo está resintiendo también de manera encadenada durante el 2000 y 2001; como ejemplo de esta situación, la compañía Unik (del grupo Desc) de autopartes, en el mes de febrero de 2001, proyectó un decrecimiento del 15% de sus ventas totales para el primer trimestre del año.

Con relación a los empleos, por la misma situación de la recesión estadounidense, el Secretario Francisco Gil Díaz señaló que México había perdido 400,000 empleos contando desde noviembre 2000 hasta junio de 2001. El INEGI es más conservador en su informe del mes de agosto en donde señala que en la mitad del año 2001 se han perdido 215,000 empleos en la economía formal. Pero otras cifras son más críticas: Agustín Rodríguez, de la UNT, afirmó que solamente en el mes de mayo se habían pedido 300,000 empleos, y que Francisco Gil seguramente no estaba contando tampoco la pérdida de los empleos de medio tiempo; por su parte, el ITAM y el CIDE coincidían en que el número estimado de empleos en los 6 primeros meses del año se acerca a los 400,000. Independientemente de lo preciso de las cifras, es un hecho que la producción industrial, según el INEGI, estaba declinando en 1.8% durante los cuatro primeros meses de 2001 (contrastando con un crecimiento del 7.8% que se tuvo en el lapso enero-abril de 2000). Para agravar más el asunto habría que considerar el crecimiento de la población: según el INEGI, en un reporte del mes de julio, esta es de 100 millones al final de 2001; ahí mismo se señala el crecimiento del abismo entre ricos y pobres, puesto que 10% de la población recibe 38.7% de la riqueza mientras que 60% de la población obtiene solamente

25.1% de las ganancias del país; los estamentos medios se apropian del remanente del 36.3%.²

Los aspectos positivos en el análisis de la situación económica (aun el incremento del precio del barril de petróleo a raíz de los atentados en Nueva York) se desploman ante las cifras negativas sobre el momento que atraviesa México en el 2001. De hecho, se puede decir que el país ha entrado en recesión, puesto que el crecimiento económico fue casi cero en el segundo trimestre del año, que es el más débil comparado con el período anterior de cinco años consecutivos. Este es el análisis que hacía el Deutsche Banc Alex Brows señalando que «estamos esperando que se reporte este resultado para revisar a la baja nuestra proyección de crecimiento para el año, que ahora permanece en 1.7%» (*La Jornada*, 15 agosto 2001). Con ello, tenemos que las perspectivas de crecimiento previstas en la campaña de Fox durante el 2000 sobre un posible crecimiento del 7% anual ya se convirtió en un sueño guajiro. Ello se ha hecho más evidente con las consecuencias económicas del ataque a las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001: las autoridades mexicanas, en materia económica, informaron que en el 2001 México casi no tendrá crecimiento.

La proyección del Banco de México, en el mes de Agosto, para final del año 2001 señalaba que México podría tener el crecimiento de su PIB en 1.7%, a partir de una encuesta con analistas de la economía privada, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimaba también en el mismo mes que el PIB crecería menos del 2% a fines del año, contrastando no solo con la inicial promesa gubernamental del 7% sino también con la previsión inicial del mes de enero que ponía el crecimiento en 4.5%

Desde el punto de vista político, el gobierno del presidente Fox fue severamente criticado tanto al final de los primeros 100 días en la presidencia, en el mes de marzo de 2001, como en el primer informe de gobierno el primero de septiembre. El hecho es que tanto en la campaña electoral como después del 2 de julio de 2000, y aun en las primeras semanas de gobierno, presentó un enorme número de iniciativas dentro de una agenda superambiciosa: alianza social contra el crimen, cruzada para proteger los bosques y las reservas acuíferas, una impor-

2 Según la revista *Forbes* del mes de junio, existen 13 mexicanos entre los 400 individuos más ricos del mundo; el que encabeza la lista en México y en todo Latinoamérica es Carlos Slim, dueño de TELMEX, con una fortuna de alrededor de 10 mil 800 millones de dólares. El INEGI también señala que el número de pobres ha crecido en los últimos 3 años: de 6 millones de familias que subsistían con el equivalente a 3 salarios mínimos o menos, ahora existen 8 millones.

tante reforma del Estado, numerosas iniciativas para combatir la pobreza y la pobreza extrema, mejorar la calidad del sistema educativo mexicano, la ley indígena y el término del conflicto en Chiapas, apoyo a las pequeñas empresas y «changarros», y lo fundamental en el tema del crecimiento económico y la generación de empleos. La gran distancia entre las promesas y la realidad, en menos de un año de gobierno, es lo que ha motivado no solamente las severas críticas de los partidos políticos de oposición, sino también cierto descenso en su nivel de popularidad, que estuvo en 70% en el momento del inicio del gobierno.

Pero es interesante analizar el comportamiento político de las organizaciones laborales en el primer año del gobierno de Fox. Si hacemos referencia a las tres grandes corrientes sindicales del país (las organizaciones del Congreso del Trabajo, los sindicatos de la Unión Nacional de Trabajadores-UNT, y los variados grupos del sindicalismo independiente), podemos decir que el reacomodo político apenas se ha puesto en marcha mientras todavía la cultura del corporativismo sigue dominando en la política nacional.

Se puede observar que dentro del sindicalismo oficial existen grupos que se han declarado abiertamente en oposición a las políticas de Fox, mientras que otros han entablado vínculos y lazos con el gobierno para intentar mantenerse todavía como interlocutores beligerantes en la nueva fase de transición; la UNT ha adquirido más protagonismo al apoyar determinadas huelgas nacionales significativas (la VW de Puebla, el STRM, las sobrecargas de Aeroméxico y Mexicana de Aviación, etc.), algunas de las cuales han logrado rebasar el indicador del tope salarial marcado por el previsible nivel de inflación; los organismos del sindicalismo independiente, en contraparte, no han variado su oposición al gobierno catalogándolo solamente como continuador de las políticas neoliberales de los anteriores gobiernos priistas.

Frente a diversos problemas del país o propuestas del Estado, no ha habido una total coincidencia de las organizaciones sindicales. Uno de esos sucesos fue la decisión, en Abril, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre la cláusula de exclusión: los trabajadores mexicanos no pueden ser despedidos de una empresa cuando estos deciden dejar el sindicato; esta decisión fue provocada por la demanda realizada en 1998 por 31 trabajadores del ingenio El Potrero, quienes fueron despedidos cuando ya no quisieron continuar en el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares para tratar de formar su propio sindicato. Sobre esta decisión de la SCJN, el Congreso del Trabajo y la Confederación de Trabajadores de México se manifestaron totalmente en contra; en dicha cláusula se había funda-

do tradicionalmente el sindicalismo oficial para apartar a trabajadores disidentes de las burocracias sindicales. Pero en sentido contrario se manifestó la UNT, expresando su apoyo a la decisión de la SCJN, señalando la oportunidad de mayor independencia de los organismos sindicales y la posibilidad de disminuir la corrupción existente a partir de la coalición entre sindicatos oficiales y el gobierno.

Todo el sindicalismo, sin embargo, ha encontrado una posición de unidad ante la propuesta gubernamental de reforma fiscal, que incluye de manera especial la polémica medida de imponer el IVA a alimentos, medicinas, libros, colegiaturas, etc.

Un botón significativo en el nuevo escenario político fue la conmemoración del primero de mayo de 2001, que se realizó de manera inédita ya que reunió por primera vez a las tres corrientes sindicales; el Congreso del Trabajo, la UNT y muchos de los llamados «independientes» en el Museo Nacional de Antropología e Historia, y en la que el discurso presidencial fue interrumpido con abucheos hasta en seis ocasiones; los trabajadores en general hicieron patente un rechazo unánime a la nueva propuesta de Hacienda y en la que, al final, el gobierno aceptó iniciar negociaciones con el movimiento sindical para modificar el proyecto de reforma fiscal para impedir la afectación negativa en el salario obrero.

En la celebración del Día del Trabajo, el Ejecutivo Federal dijo que el autoritarismo quedó atrás y la prueba es que atendía la recomendación del Congreso y retiraba del Consejo de Administración de PEMEX a cuatro megaempresarios nacionales y dejaba en su lugar un Consejo Consultivo. El presidente Fox sostuvo que México está dejando atrás la confrontación y la exclusión como vía para enfrentar los problemas de los trabajadores. Es hora de la cooperación, diálogo, conciliación y entendimiento -dijo-, y reafirmó que los sindicatos son indispensables en la vida democrática; se necesitan -añadió- organizaciones autónomas, responsables y sin exigencias egoístas o fuera de la razón; les pidió que no luchen contra los empresarios y sí a favor de las empresas, por fortalecer a la comunidad productiva.

Los trabajadores organizados se brincaron los libretos en el acto del primero de mayo y se manifestaron libremente dentro del evento organizado en el Museo Nacional de Antropología e Historia y encabezado por el presidente Vicente Fox; fue la primera ocasión en que públicamente no se presentaron para apoyar incondicionalmente las acciones del gobierno sino para manifestar su desacuerdo con la reforma fiscal anunciada.

A partir de esta experiencia, a finales del mes de mayo, se realizó una alianza significativa entre la CTM y la UNT, en donde Leonardo Rodríguez Alcaine y Francisco Hernández Juárez se comprometieron a dar la batalla en el ámbito legislativo con relación a tres puntos que consideraron clave en las luchas sindicales de 2001: las propuestas gubernamentales de la reforma fiscal, de la nueva Ley Federal del Trabajo y de la privatización de la industria eléctrica. Aunque reconociendo sus diferencias, los dos dirigentes expresaron la necesidad de formar un frente unido para modificar las políticas públicas; las dos organizaciones posteriormente iniciaron la tarea conjunta entrevistándose con el secretario Francisco Gil Díaz y con el secretario Carlos Abascal Carranza; en otro movimiento posterior, la misma UNT se encontró en reunión con el comité ejecutivo del Partido Acción Nacional (PAN) para discutir los mismos temas: la reforma fiscal, la educación, la energía y la posible reforma a la Ley Federal del Trabajo.

A lo largo de los diferentes conflictos sindicales de 2001, sin embargo, el secretario del Trabajo, Abascal Carranza, ha mantenido una continua comunicación y consulta sobre todo en lo referente al proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo. «Nada se hará sin el consenso de los trabajadores» era el principio declarado del secretario del Trabajo, aunque hasta el mes de septiembre de 2001 todavía no se ha tenido una propuesta clara para discutir sobre el tema. Cabildeos y consulta es la tónica del primer año de gobierno, pero nada todavía sobre un borrador definido como propuesta de discusión.

Sin embargo, para varios investigadores de FLACSO, especialistas en materia laboral, es preocupante la política que Abascal estaría impulsando desde la Secretaría del Trabajo, ya que, a su juicio, estaría reeditando viejas prácticas corporativas para impulsar la reforma a la Ley Federal del Trabajo, para sustentar sus posiciones; los investigadores indicaban como ejemplo la creación de un espacio político en la Secretaría del Trabajo que se llama Consejo para el Diálogo Social, en el que solamente entrarían aquellos líderes sindicales y empresariales que el propio titular de la dependencia está determinando. Esta misma crítica sobre la labor de la STyPS tendrá que ser analizada a la luz del debate público, que tendrá que hacerse en torno a la propuesta de reformas a la Ley: ¿Dónde está la propuesta? ¿Quiénes participaron en su formulación? ¿Cuáles son los contenidos concretos de las reformas? ¿Quiénes estarán a favor y quiénes en contra? De cualquier manera, el proceso está en marcha y las fechas propuestas para la discusión partirán de la presentación de dicha propuesta, que podrá estar lista entre octubre de 2001 y marzo de 2002.

Un caso diferente, interesante y complejo a ser analizado en el 2001 es la disputa internacional entre México y Estados Unidos dentro del NAFTA, sobre la inclusión de los conductores mexicanos para operar en todos los caminos de Estados Unidos, tal como se había aprobado en 1995 y cuya implementación iba a comenzar en enero de 2000. En esa fecha, el entonces presidente William Clinton rehusó cumplir el acuerdo y alargó el tiempo para realizarlo argumentando las preocupaciones sobre los requerimientos estadounidenses en cuanto a peso y medida de los vehículos mexicanos y la antigüedad de la flotilla de éstos. México exigió un panel de resolución sobre este conflicto acorde con lo establecido en el NAFTA, que luego falló en diciembre de 2000 a favor de México exigiendo que Estados Unidos cumpliera el acuerdo o compensara económicamente a México. La administración del nuevo presidente George W. Bush parece más abierta a satisfacer este asunto y la secretaria de Transporte, Norman Mineta, y otros voceros del gobierno, en mayo de 2001 han prometido abrir la frontera a los vehículos mexicanos de transporte a partir del primero de enero de 2002, aunque siguen hablando de sus preocupaciones sobre una serie de requerimientos adicionales para permitir el acceso a los conductores mexicanos (expedientes médicos, historias de trabajo, permiso especial extra con un costo de 300 dólares, eficiencia en el inglés, exámenes de droga y alcohol, etc.); de hecho, la reglamentación que quieren aplicar, por lo menos haría que los conductores mexicanos tardaran todavía otros 18 meses más después de que, cumplidos otros requerimientos, hubieran recibido el permiso para operar en territorio estadounidense.

Detrás de la posición estadounidense para impedir o retardar el acuerdo dentro del NAFTA, se encuentra el poderoso sindicato de camioneros de Estados Unidos (The International Brotherhood of Teamsters), que representa a la mayor parte de los choferes estadounidenses, quienes ven en los conductores mexicanos una competencia muy desigual debido a los bajos salarios que perciben (en comparación con ellos), hecho que les haría perder a ellos fuentes de empleo. En el contexto mexicano, la lucha por abrir la frontera estadounidense no se ha reducido a las organizaciones sindicales, sino sobre todo a organizaciones patronales como la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR), que representa al 80% de los transportistas, y la Asociación Mexicana de Transportistas; además, se ha ganado posición dentro de varios diputados y senadores en el intento de presentar la apertura de la frontera del norte a los conductores mexicanos como una demanda nacional, a tal punto que el mismo presidente Fox anun-

ció en junio de 2001, ante una asamblea de la CANACAR, la decisión de impedir también la entrada de transportistas estadounidenses dentro de territorio mexicano en caso de seguir la prohibición en Estados Unidos.

En este caso particular, entonces, el conflicto ha servido no para internacionalizar las alianzas entre sindicatos de diferentes países, sino para enfrentarlos en una situación directa de competitividad por fuentes de trabajo. Casos diferentes han ocurrido, sin embargo, en organizaciones laborales como los telefonistas o sindicatos del Frente Auténtico del Trabajo, cuyos integrantes han logrado un mayor acercamiento con sus similares en Estados Unidos, aprovechando de alguna manera para su beneficio el proceso mismo de globalización de la economía.

Conclusiones

Lo que va quedando claro, no sólo en el caso de México sino en el conjunto de América Latina, es que los procesos de alternancia en el gobierno a través de procesos electorales más legítimos no tienen como consecuencia directa el mejoramiento de las condiciones económicas de la población en general; los gobiernos civiles surgidos a través de procesos de democracia electoral han servido ciertamente para superar la terrible época de las dictaduras militares latinoamericanas, y en el caso de México en particular, la alternancia en la presidencia a partir de las elecciones de julio de 2000 representan un estadio superior al autoritarismo impuesto al régimen de partido único en la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, ni los gobiernos civiles y legítimos desde el punto de vista electoral en países como Brasil, Argentina, Chile, Perú, Nicaragua, Paraguay, Haití, etc., ni el año de alternancia en México con el gobierno de Vicente Fox presentan la posibilidad de un modelo económico diferente, que repercuta en mejor desarrollo humano para los habitantes de esos países. Esta decepción ha llevado a algunos analistas a describir la democracia electoral simplemente como una forma de recambio en las élites gobernantes para evitar la perpetuación de un solo grupo en el poder y disminuir ciertos niveles flagrantes de corrupción. En este punto, se podría decir que «la corrupción ampliamente generalizada ha contribuido a la opinión de que todo sea un juego, después de todo, en el cual el único cambio real que ha traído la democracia es rotar a los beneficiarios de vez en cuando» (Cardim de Carvalho, 2001:46-47).

En el ámbito económico, persiste la misma filosofía del libre comercio y el deseo de colaboración de todos los sectores sociales para la

producción y la productividad, teniendo como objetivo una mejor producción de la riqueza, con la esperanza de que, teniendo abundancia de pastel, tarde o temprano tengan que caer algunas migajas al resto de la población. Pero ni siquiera el goteo ha sido real, porque los avances en la democracia en América Latina no se corresponden con la mejoría en las condiciones de vida; el brasileño Fernando Cardim afirma, como tesis principal, que «la decepción actual con la democracia surge de la incapacidad para traducir el acceso al poder político en la ansiada mejora en las condiciones de vida» (Idem, 2001:49).

De cualquier manera, sí podemos plantear que la democracia electoral y la alternancia presentan mejores condiciones para que los ciudadanos puedan incidir políticamente en las decisiones nacionales que los anteriores regímenes militares de América Latina o el anterior sistema autoritario mexicano. Por eso, la transición a la democracia no se detiene ni está cumplida con la alternancia en el gobierno; es un proceso que no tiene una repercusión directa favorable en la economía de la población, pero a mediano y largo plazo y con mejores condiciones para la participación ciudadana, sí tendría que manifestarse de alguna forma.

En México, la alternancia de cerca de un año, con un gobierno diferente, tiene dos consecuencias positivas muy claras. Primero, una mayor autonomía de los poderes del Estado y con ello una disminución del autoritarismo presidencial que contrasta con una mayor fuerza —aunque muy compleja— del Legislativo; de hecho, el presidente Fox, en el mes de mayo, aseguró que «sin duda, nuestra conquista más importante ha sido el abandono del autoritarismo como forma de gobierno», y en ello puede tener mucha razón. Segundo, se ha conseguido una mayor libertad de expresión —aunque a veces anárquica— de numerosos medios de comunicación y de ciudadanos antes supeditados ideológica y aun económicamente al poder presidencial.

La autonomía de poderes se está mostrando también en hechos concretos tan controvertidos como la ley indígena, en donde la ley aprobada por el Congreso de la Unión se alejó bastante de la iniciativa presidencial. Las decisiones del Poder Judicial en torno a la cláusula de exclusión, en torno al horario de verano, sobre las elecciones en Tabasco y los consejeros electorales en Yucatán, junto con la distancia relativa entre el PAN y el Ejecutivo Federal y las acres críticas en el Congreso al primer informe del presidente Fox son muestras fehacientes de dicha autonomía que, si bien es un logro después del autoritarismo presidencial, también se está convirtiendo en una pesada loza para poder implementar nuevos pactos sociales para la gobernabilidad del país.

Para el caso particular del sindicalismo, va quedando también evidente la autonomía de los sindicatos. Por un lado, el sindicalismo oficial ya no puede depender del gobierno de la República; necesariamente recobró su autonomía, aunque permanece como una burocracia anquilosada y premoderna y con todo el peso de la tradición del corporativismo. El CT y la CTM ahora son necesariamente oposición y se tienen que acostumbrar a vivir y actuar como tales. En otra dimensión pero también con semejanzas, la UNT tendrá con más razón que construir su propia propuesta, tratando de ganarse la interlocución gubernamental con base en su propia fuerza y en la bondad de sus propuestas. En ambas corrientes, sin embargo, ya hay oportunidad de coincidencias en la acción, como lo muestran los pactos ya establecidos contra la reforma fiscal, sobre la reforma a la Ley Federal del Trabajo y sobre el tema de la privatización de la industria eléctrica. Pero las grandes diferencias entre estas dos grandes corrientes sindicales prevalecen, lo mismo que con relación a los llamados sindicatos independientes. Seguiremos preguntándonos por las posibilidades de una convergencia o divergencia entre los distintos grupos cuando llegue el momento preciso de las reformas legales en materia laboral.

Sin embargo, un punto que no está muy cerca de la agenda sindical es la necesidad de una democracia interna dentro de los organismos laborales. En el sindicalismo oficial nunca ha sido una propuesta de interés para las burocracias dirigentes y solamente florecerá de manera desigual en los diferentes centros de trabajo de una manera lenta; se puede decir que es una asignatura todavía pendiente en el mundo laboral la posibilidad de alternancias. En el ámbito de algunas de las organizaciones de la UNT, se encuentra la demanda fuerte de la democracia formal —con un estilo hasta demagógico— en sus formulaciones y propuestas programáticas, y existen avances parciales interesantes, como el método de la «planilla de los trabajadores» en el STRM desde hace poco más de 15 años, pero el recambio debe también ser real en el nivel de los altos dirigentes³ y profundizarse además la democracia en todos los espacios de trabajo.

El desmantelamiento del corporativismo sindical en México apenas puede estar empezando con la alternancia política nacional; en

3 Por alguna razón que luego se conocerá más clara, el dirigente del STRM Francisco Hernández Juárez anunció en Guadalajara en noticia del 19 de septiembre de 2001 que ya no buscará por otro período la dirigencia del STRM; hay que recordar que H. Juárez surgió como líder de los telefonistas en 1976 y posteriormente se ha reelegido, cambiando los estatutos, por más de 5 ocasiones para lograr una continuidad en el puesto de Secretario General por 25 años.

muchos estados y en diferentes regiones prevalece con fuerza la cultura del clientelismo y el cacicazgo, que no podrá ser desarraigada más que con movimientos particulares en los centros de trabajo, imbuidos por los rasgos positivos y negativos de la nueva cultura laboral. Anteriormente, la representatividad en las organizaciones laborales se medía por el tipo de intercambios materiales que los dirigentes obtenían del Estado y de los empresarios; «la legitimidad no fue dada por los momentos electorales, ni mucho menos por la participación de las bases obreras en las decisiones, sino por la capacidad de los dirigentes obreros de gestión y negociación de protecciones y beneficios para sus representados» (Garza Toledo, 2001:10); ese periodo ha entrado en crisis desde los años ochenta, con la implementación de los programas de austeridad en el marco del neoliberalismo, pero actualmente «en México hay dos cambios estructurales externos importantes que pueden presionar a la estructura sindical: el del Estado y su transición a la democracia y el de la reestructuración productiva de las empresas... ¿Hasta qué punto estos dos procesos de aflojamiento de las antiguas estructuras sindicales pueden traducirse en el cambio de sus dinámicas internas? De suceder, no sería resultado solamente del Estado y producción sin la participación de los actores del sindicato» (*Idem*:16-17).

En este contexto, si ahora todavía le echamos la culpa directamente al Presidente de todos los males ocurridos al país quiere decir que todavía muchos ciudadanos no acabamos de dejar la cultura del presidencialismo; él no va a resolver solo los problemas del país y tampoco debe inmiscuirse en los asuntos internos de las organizaciones laborales, sobre todo cuando hemos exigido durante mucho tiempo con tanta fuerza la disminución del autoritarismo del gobierno. Tenemos derecho a estar decepcionados de tantas promesas, pero la responsabilidad de fracasos o adelantos ya no reside solo en el Presidente sino también en el Congreso, en los partidos políticos y en las organizaciones ciudadanas. Y además, hay acontecimientos exteriores en el mundo globalizado (especialmente en Estados Unidos) que influyen negativa y positivamente sobre México fuera de nuestra voluntad.

A pesar del deterioro de la economía mexicana, tenemos una posición diferente de quienes afirman que no ha cambiado nada en el país después del recambio político en la Presidencia de la República; en México se ha dado un paso fundamental en el 2000 para una modernización positiva de nuestro sistema político y, por ello, sostenemos que contamos ahora con mejores condiciones para luchar por una mejor propuesta laboral en el país. Como dice Giddens, «tenemos

que seguir democratizando las instituciones existentes y hacerlo de forma que respondan a las demandas de la era global. Nunca seremos capaces de ser los amos de nuestra historia, pero podemos y debemos encontrar maneras de controlar las riendas de nuestro mundo desbocado» (Giddens, 2000:17).

Bibliografía

- CARDIM DE CARVALHO, Fernando, "Democracia política y aspiraciones incumplidas. ¿La democracia ha decepcionado a la gente en América Latina?", *Configuraciones: Revista trimestral de la fundación Carlos Pereyra*. Núms. 3-4 Octubre 2000-Marzo 2001, México, 2001.
- EXCELSIOR, 2001.
- EL FINANCIERO, 2001.
- GARZA TOLEDO, Enrique de la (coord.), *Democracia y cambio sindical en México*, Friedrich Ebert Stiftung-AFL-CIO-UAM-Plaza y Valdés, México, 2001.
- GIDDENS, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Grupo Santillana de Ediciones, Madrid, 2000.
- LA JORNADA, 2001.
- LATIN AMERICA DATA BASE, 2001.
- Síntesis semnal de noticias sobre México*, compiladas por Patricia Hynds y Robert Sandels, en la Universidad de New México, en Albuquerque, USA.
- LUNA, Matilde y POZAS Ricardo (coord.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, IIS-UNAM, México, 1992.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Paidós, México, 1999.

LA REGIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA FOXISTA

Jaime A. Preciado Coronado
Angel L. Florido Alejo

En el actual debate sobre la globalización, la mayoría de autores han menospreciado la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio; se habla de una deslocalización de las actividades económicas y de un desarraigo del mercado respecto del territorio. Sin embargo, cuando se analizan las tensiones entre lo global y lo local los aspectos territoriales toman otra dimensión, pues aparecen en su doble carácter: como espacio condicionante de las estrategias seguidas por los actores del poder estatal y mercantil para insertarse en la globalización, y como espacio condicionado, por la manera en que la escala local es determinada por factores exógenos. No obstante, lo externo y lo interno es articulado por la dimensión política que representa el Estado nacional, a pesar del deterioro que han sufrido varias de sus atribuciones. Es aquí donde la región cobra un papel significativo para el análisis de una coyuntura gubernamental, pues además de las políticas económica y social, la acción del sector público también tiene orígenes y consecuencias en y sobre las regiones.

Hay conceptos multívocos sobre la región. Para este trabajo, utilizamos una definición que la caracteriza como un espacio subnacional, cuya escala es variable, conforme a la delimitación instrumental que de ella se haga: un conjunto de estados, un estado federado, o una agrupación de municipios. En el análisis, tomamos distancia de esta definición voluntarista de región, pues la base sobre la que se delimitan estos espacios se ancla en unidades político-administrativas que, generalmente, no corresponden con comunidades regionales históricamente formadas. Una crítica que es clave para comprender las dificultades entrañadas en un proyecto de gobernabilidad democrática, sobre todo en periodo de transición política, que introduce nuevas tensiones entre el centro y las regiones, así como entre gobernadores y Presidente de la República.

Además, la región entra en una nueva coyuntura por la internacionalización buscada e impuesta por el entorno mundial; la proyección geoeconómica y geopolítica de México está impactando la articulación

regional del país, lo cual afecta al proyecto de gobernabilidad en su conjunto. Trátese del Plan Puebla Panamá, del manejo de las regiones fronterizas, de las nuevas funciones coordinadores de las llamadas «mesoregiones», de las microregiones delimitadas por la política de combate a la pobreza extrema, o de la acción territorial de las políticas públicas federales.

Tomamos en cuenta dos documentos para este trabajo: el Plan Nacional de Desarrollo y el primer informe de gobierno, que abarca los primeros nueve meses del ejercicio del primer gobierno federal de alternancia. Aunque también recurrimos a diversos documentos oficiales de los programas específicos mencionados.

Las apuestas regionales en el PND

Antes del gobierno foxista, la mejor planeación era la que no se hacía, la que dejaba al mercado totalmente la «asignación de los recursos»; el nuevo gobierno se propone, en contraste con esa posición, una actividad promotora del desarrollo que esté en consonancia con renovados enfoques estatocéntricos, que ahora son propugnados por las instituciones que antes renegaban de cualquier capacidad interventora o reguladora del Estado en la economía. Como lo señala Bolvitnik (*La Jornada*, 15-06-01) el Plan Nacional de Desarrollo se inspira en la agenda del Banco Mundial que se presentó en el documento «México. Una agenda integral de desarrollo para la nueva era» que destaca los siguientes temas:

1. Consolidar las ganancias macroeconómicas.
2. Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad.
3. Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano.
4. Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos humanos.
5. Lograr lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable y transparente.

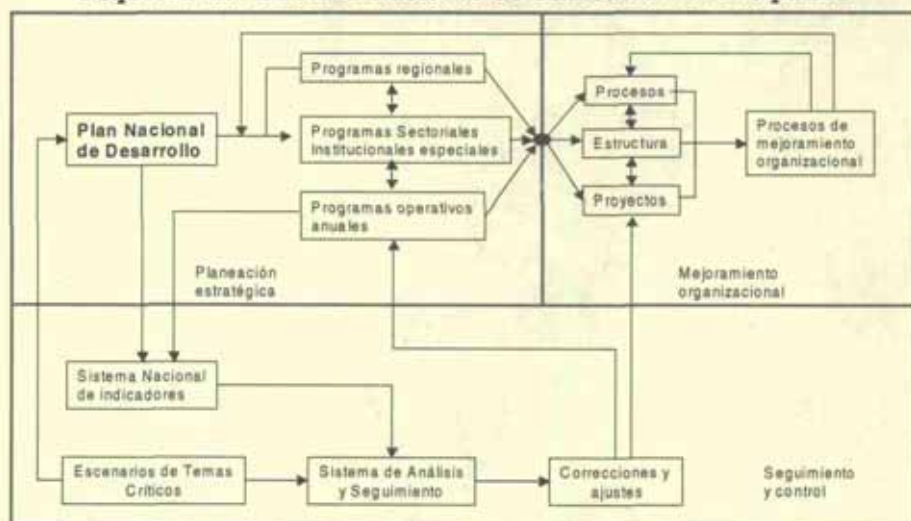
Ello supone una regulación estatal sesgada hacia los intereses empresariales, tanto como políticas de buen gobierno, las cuales se aderezan en el PND con una convocatoria a asumir el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En su introducción al Plan Nacional de Desarrollo, el mensaje de Fox señala que este «refleja el propósito indeclinable de dar forma a una democracia moderna, en la que las

decisiones se tomen con la participación colectiva de todos y en la que expresiones diversas sean incluidas. En esta nueva etapa, el ejercicio del poder público por parte del Estado deberá apegarse a la ley. Construiremos juntos una gobernabilidad democrática que tenga como origen y destino al ciudadano».

Interesa destacar el papel jugado por la acción regional estatal en la implementación de este proyecto, para lo cual habremos de identificar los proyectos explícitos de desarrollo regional, a la par de las esferas de actuación regional del gobierno federal, y habremos de lanzar algunas hipótesis sobre los sentidos y las direccionalidades de la relación Estado-sociedad-mercado, con el territorio, que están implícitos en los proyectos regionales.

En el discurso de la planeación es evidente la intención de combatir la desigualdad regional en el país. El PND lo plantea: «La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional (Gráfica 1) y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con

Gráfica 1
Esquema del Sistema Nacional de Planeación Participativa



FUENTE: *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de esta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región).

Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes cinco mesoregiones (mapa 1):

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.

Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.

Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México.

Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla.

Mapa 1
Mesorregiones



FUENTE: Elaboración propia con base en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Los criterios para la delimitación de las mesoregiones no están explicitados en el Plan ni en sus anexos. Se puede inferir, sin embargo, que hay cierta búsqueda de especialización de cada una de ellas en relación con el proyecto económico: su inserción al mercado mundial, su adopción de mecanismos de innovación tecnológica, su infraestructura de comunicaciones y transportes. De hecho, la región sur-sureste es la que avanza más elementos en este sentido, al formar parte del megaproyecto Plan Puebla Panamá, el cual tiene una proyección geoestratégica hacia América Central, área privilegiada por México en sus aspiraciones geopolíticas: recursos energéticos; agroindustrias, manejo de la biodiversidad, fuerza de trabajo barata, etc.

Llama la atención que la única ocasión en la que se cita el Plan Puebla Panamá, en el Plan Nacional, es en el Capítulo 6, Área 2, Crecimiento con Calidad, donde se menciona que con «su aplicación se aspira a desarrollar una vasta región que comprende la región Sur-sureste de México y Centroamérica, al integrar fortalezas y debilidades para 63.8 millones de habitantes con características demográficas y recursos naturales similares». En materia energética se busca la integración paralela de dos mercados, el de América del Norte –ya en marcha, a partir del acuerdo firmado en Quebec antes de la Cumbre de las Américas, en abril de 2001– y el que se creará con los socios del Plan Puebla Panamá, como parte de las estrategias para elevar y extender una competitividad ventajosa del país en el entorno internacional. El Primer Informe de Gobierno de Fox hace vagas referencias del citado Plan sureño, al hablar sobre las líneas de cooperación internacional con las distintas regiones del mundo, y señala la «necesidad de adoptar mecanismos financieros y esquemas de cooperación que promuevan el desarrollo de las regiones menos avanzadas en nuestro país».

En contraste con esa lacónica visión del PPP, las referencias al combate a la pobreza ocupan un espacio significativo en el primer informe presidencial, en el que se destaca: el aumento de 18.2% en el gasto aquí destinado, respecto del mismo periodo en 2000, 24% más de familias atendidas por esos programas, 28% más de recursos que recibe el PROGRESA y para el caso que nos interesa, la identificación de 250 microregiones –antes eran 97– en extrema pobreza, sobre las que habrá una actuación gubernamental prioritaria.

Se explicitan entonces tres ámbitos de incidencia regional del gobierno: las cinco mesoregiones en que se agrupan las entidades del país, el Plan Puebla Panamá y las 250 microregiones en extrema pobreza que atenderá el PROGRESA.

En el campo de las racionalidades implícitas en la planeación nacional, cabe la pregunta: ¿Qué tanto contribuye a la gobernabilidad el proyecto foxista regional? Una pregunta pertinente en el marco del primer informe presidencial, puesto que su mensaje político central fue la convocatoria a un Acuerdo Político Nacional, fortalecedor de un sistema competitivo de partidos, de una cultura política tolerante y abierta al diálogo, una nueva cultura laboral para la eficiencia, la productividad y la recuperación salarial, un conjunto de «reformas estructurales» en el sector energético, de telecomunicaciones y del ámbito rural, así como una transición política basada en la reconstrucción institucional, inspirada por la aplicación de una agenda para la reforma del Estado. Un Acuerdo que lleva implícita la participación de las regiones del país, en la configuración del Estado nacional. Del orden del gobierno local dependen muchos de los factores que sustentan el pacto al que llama Fox:

- Eficiencia económica ¿con regiones ganadoras y perdedoras?
- Respaldos y legitimidades ¿con gobiernos locales divididos y sin capacidad de diálogo suficiente para llegar a acuerdos con la federación?
- Manejo y superación de conflictos regionales ¿sin la participación activa de los actores locales involucrados?
- El Acuerdo Político Nacional dependerá también de la capacidad para desarrollar y promover pactos sociales y regionales. Una apuesta que ya estamos constatando en las estrategias de gobernabilidad foxistas:
 - * Cabildeo con fuerzas políticas partidarias mediante las reuniones con los gobernadores (intercambios políticos para sacar adelante la Nueva Hacienda Distributiva)
 - * Reestructuración de alianzas con el empresariado regional con capacidades de internacionalizar (globalizar) sus proyectos locales.
 - * Desafío consistente en desmontar la estructura de negociación corporativa heredada del régimen anterior, expresada en cacicazgos regionales.
 - * Y posibilidades de apertura a la participación de organismos sociales con arraigo local.

Pacto al que llama Fox en su informe de gobierno que pretende, ante todo, contribuir a crear un clima de gobernabilidad, ante la fase de transición política que abre la alternancia.

Las mesoregiones y los megaproyectos

A continuación se presenta la manera en cómo han venido operando las mesoregiones, a partir de dos casos: el de la Región Centro Occidente, por ser la primera donde se realizó la reunión entre los gobernadores concernidos para dar a conocer los proyectos regionales que elaboraron ante el presidente Fox, y después se destacan algunas críticas y observaciones sobre el PPP, en la medida en que es la mesoregión con mayor precisión en sus propuestas, dada su inserción en el contexto internacional estratégico para México y luego se finaliza con el intento de caracterizar la visión regional del gobierno foxista.

Región Centro-Occidente (mapa 2):

La reunión de gobernadores de la región Centro Occidente con el presidente Fox, celebrada el 9 de agosto en Nuevo Vallarta, Nayarit, apunta a mostrar una nueva forma de cooperación entre el gobierno federal y las entidades agrupadas en una región, a fin de promover proyectos que se esperaba tuvieran un beneficio colectivo.

Mapa 2
Propuestas de los gobernadores para la región centro-occidente



FUENTE: Periódico Público, 10-08-2001

El acuerdo principal al que se llegó, fue el de la puesta en marcha de un fondo de 108 millones de pesos, que impulse el desarrollo a partir del fomento a ciertos sectores como el turístico y de la potencialidad que ofrecen las costas del Pacífico, en especial de Jalisco y Nayarit, y la innovación tecnológica, esta última, una de las áreas desde las cuales se buscaría apuntalar el desarrollo de la región.

Tal reunión se enmarcó en una situación un tanto *sur generis* que, no obstante, puede marcar un nuevo rumbo en las relaciones de las entidades agrupadas a nivel intrarregional, como con el gobierno federal, a partir de la configuración regional del sistema político, el cual presenta un mapa diferenciado tanto en lo que toca a gobernadores, como a las mayorías de los congresos locales y gobiernos municipales, que responden a distintos intereses partidistas; recordemos que de las nueve entidades, cuatro tienen el sello del PAN (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Querétaro), tres del PRI (San Luis Potosí, Colima y Michoacán), uno del PRD (Zacatecas), y uno que surge de la coalición PAN-PRD (Nayarit).

Los plazos que se marcaron para ver resultados están sujetos a las asignaciones de presupuesto federal otorgado a partir del próximo año. Un consejo integrado por los secretarios de Finanzas de los gobiernos estatales, tiene como tarea buscar los recursos necesarios para impulsar cada proyecto propuesto. Los recursos a conseguir tienen tres fuentes principales: fiscal, iniciativa privada y fideicomisos a fondo perdido, para la inversión en construcción de carreteras y plantas de tratamiento de aguas.

La estrategia puede ser clara, en el sentido de promover la necesidad de una reforma fiscal, a fin de captar recursos que puedan hacer viables los proyectos que se propongan desde las regiones.

Los ejes prioritarios para hacer esta región competitiva están dados por la creación de cinco corredores económico-urbanos que pueden demandar miles de millones de pesos para su concreción, por lo menos en el mediano y largo plazo. Estos corredores son:

- Costa Pacífico: Tecomán-San Blas.
- Interoceánico Manzanillo-Tampico, Tamaulipas.
- Corredor Lázaro Cárdenas-Nuevo Laredo.
- Canamex (Anchorage, Alaska-Puebla).
- Corredor Querétaro-Zacatecas.

Los estudios técnicos demuestran la necesidad de una inversión anual por el monto de 15 mil millones de pesos para promover proyectos tanto de infraestructura como de innovación tecnológica en la región centro occidente. No obstante, apenas se dispone de 108 millones para iniciar las obras estratégicas. (*Público*, 10-08-2001)

Tal parece que el objetivo político que subyace en la configuración de las mesoregiones, es el abrir un espacio para el cabildeo y la negociación entre los intereses del gobierno federal y el plural mosaico de los gobernadores; aunque los gobiernos municipales no tienen un rol definido en las negociaciones de los proyectos regionales. Además, esta nueva regionalización del país, pone en tensión las relaciones entre el Ejecutivo Federal y sus homólogos estatales que pertenecen al PAN -pues no todos ellos le han extendido un cheque en blanco a Fox-, dadas las diferencias entre el Presidente y su partido, al mismo tiempo que estas regiones abren espacios de alianza entre el Presidente y los gobernadores de otros partidos. Asimismo, las mesoregiones son un espacio de encuentro entre los empresarios locales y el gobierno federal, pues los proyectos están encaminados a proveer la infraestructura requerida para la inserción de la región al mercado mundial y regional. No hay, en contraste, espacios para avanzar en pactos sociales regionales, ya que la sociedad civil no está incluida en este esquema de regionalización.

El PPP

El gobierno mexicano y los seis países del Istmo Centroamericano buscan integrar infraestructuras físicas mediante redes de interconexión vial, energética y de telecomunicaciones, que fomenten un mayor intercambio de flujos económicos financieros y humanos. Puesto que este Plan se enmarca en un ámbito propio de las relaciones internacionales de México, sus programas no están solo referidos a cuestiones técnicas relativas a obras públicas, sino que también incluyen aspectos referidos a la participación y sobre todo a la gobernabilidad fundada en un sistema democrático. Hay que tomar en cuenta entonces, que el PPP combina el tratamiento de regiones subnacionales con acuerdos con otros países centroamericanos. En razón de lo cual resalta el proceso de integración americana en curso, que se convierte en una referencia obligada para estos programas. De ahí que la manera como se imaginan y se diseñan las regiones, se enmarque dentro de las condicionantes de los acuerdos supranacionales que se van adoptando; es el caso de la «cláusula de-

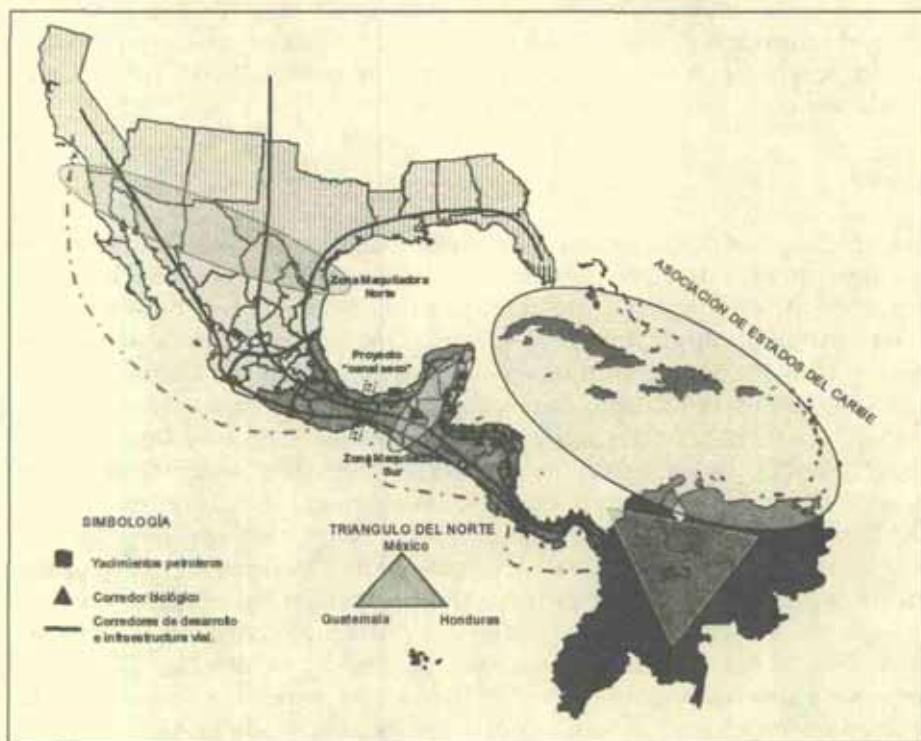
mocrática», aprobada el 5 de junio de 2001, que se incluye en la Carta Democrática Interamericana, de la OEA.

Esta doble dimensión del PPP, subnacional porque incluye una mesoregión y supranacional porque cristaliza aspiraciones geopolíticas de México hacia Centroamérica y el Caribe, introduce complejas dinámicas de actuación territorial de los gobiernos nacionales y locales (estados y municipios), al mismo tiempo que genera nuevas tensiones con los poderes y contrapoderes regionales.

Las inquietudes y críticas despertadas por este plan podrían agruparse de la siguiente manera (mapa 3):

- La profundización y extensión de un modelo de integración económica y desarrollo regional dependiente, que impide o se opone a que surja desde las comunidades una nueva estrategia de desarrollo integral equitativo, incluyente, sustentable.

Mapa 3
Geopolítica del Plan Puebla-Panamá



- La propuesta de un desarrollo exógeno, impulsado por las maquiladoras y por una economía de enclave impulsora de cultivos de plantación mediante una brutal reconversión productiva de las plantaciones tropicales existentes, principalmente café y caña de azúcar -generadoras de más de seis millones de empleos en la región del Plan-, en torno de las cuales se ha constituido un tejido social y cultural que está en riesgo de desaparecer.

- El proceso de integración comercial en curso suponía el protagonismo del mercado en el modelo de desarrollo. El PPP termina por acentuar ese protagonismo, pues dentro de su estructura programática se quiere incrementar el comercio regional, sin agenda social ni apertura a la participación ciudadana en la evaluación de los impactos sociales del comercio internacional.

- Algunas críticas consideran que este plan tiene implícito un contexto geopolítico cuyas líneas estratégicas no han sido sometidas a la discusión de los legisladores, ni de la opinión pública de los países involucrados. Destacan el proyecto de un «canal seco» para la zona de Tehuantepec que sustituya al Canal de Panamá, en una organización multimodal del transporte de contenedores; la explotación del corredor biológico mesoamericano en materia de agua y de una bioprospección que abre las áreas naturales protegidas a la biopiratería y a experimentos transgénicos sin control nacional ni local; la prospección y participación de la iniciativa privada en la explotación de recursos naturales estratégicos como el uranio, el petróleo y la generación hidroeléctrica, la intensificación de destinos de playa y zonas arqueológicas y, muy especialmente, la línea estratégica militar que representa el plan, para el control de las zonas de influencia zapatista y de la persistente guerrilla en la mayoría de países centroamericanos. De acuerdo con esta hipótesis, el gobierno mexicano refuerza su condición de «país bisagra», que une al sur pobre y conflictivo con el norte industrial y rico en la consecución del ALCA. De esta manera, el gobierno mexicano concilia sus aspiraciones de influencia geopolítica sobre América Central y el Caribe, con su papel subordinado en el TLC.

- El carácter sui géneris del PPP se enmarca en una visión cooperativista de las Relaciones Internacionales, en la que los interlocutores no son simétricos pues, del lado mexicano, la mesoregión sur-sureste está conformada por gobiernos estatales, que tienden negociar de tú a tú con los gobiernos nacionales de los países centroamericanos.

- La geopolítica interna de la región del PPP tiene herencias del régimen priista que pueden reproducir prácticas corporativas clientelares y autoritarias que obstaculicen la participación de la sociedad civil en el desarrollo regional. En este esquema se apoyó el narcotráfico, el turismo depredador y la sobreexplotación de la fuerza de trabajo en la maquiladora -en el sur se pagan salarios 30% inferiores a los sala-

rios del centro y 40% menos que los de la frontera norte; los impactos ambientales negativos quedan impunes y no se erradica la corrupción en el sistema político ni en los empresarios ligados a este.

- En el sur-sureste, hay antecedentes de resistencias y estrategias no neoliberales. Entre jornaleros y campesinos de Centroamérica y México se encuentra una cooperación sur-sur que se remonta a la colonia. Hay crecientes intentos de experiencias comunitarias productivas, de defensa de la ecología, de resistencia frente al turismo expropiador y de oposición organizada contra la biopiratería. La experiencia del EZLN en torno a los municipios autónomos y la defensa de la autonomía indígena, apuntan en el sentido de la resistencia antineoliberal. En 1991 se configura el germen de una sociedad civil regional con presencia en México y Centroamérica que discute los «Acuerdos de Tuxtla» (Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, México) con la finalidad de proponer una integración alternativa.

- Hay formas incipientes de creación social alternativa respecto al PPP. Trátase del Plan México-Panamá de los pobres que propone Armando Bartra, o del Plan Tijuana-Tapachula propuesto por León Bendesky, se trata de implantar un desarrollo endógeno, apoyado en el autogobierno regional y en la autogestión socioeconómica, fundadores de una economía moral (Boltvinik) que subordine el mercado a nuevas relaciones democráticas entre Estado y sociedad civil. Hay casos, como el Amplio Frente Social, en el que participaron grupos indígenas, ambientalistas y campesinos, junto con presidentes municipales que se sintieron amenazados por el proyecto de «canal seco» en el Istmo de Tehuantepec. También hay iniciativas sociales para crear algo que podríamos llamar sociedad civil regional internacional, en el caso del Centro Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, con sede en Managua, que agrupa a organismos civiles que van articulando demandas de construcción ciudadana nacional y supranacional.

La acción regional del gobierno federal

Es muy elocuente la definición de región que hace el Plan Nacional de Desarrollo: «Las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas; constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente a las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización»

De esta definición, se desprende que el gobierno foxista concibe la acción regional del Estado como un instrumento de promoción económica en el que se combina el modelo maquilador y el apoyo a la pequeña, mediana y micro empresa (PYMES); aunque se propone la

estructuración de cadenas productivas, el gobierno no cuenta con un espacio institucional de gestión que las organice y que las encuadre dentro del PND. Además, no hay previsiones para mitigar la precarización de los empleos generados bajo el modelo maquilador (bajos salarios relativos y eventualidad del puesto de trabajo, sin definitividad contractual), ni previsiones para mitigar el desempleo generado por la desaceleración económica estadounidense, que fragiliza la estructura del empleo aportado por las maquiladoras. Además, el modelo empresarial local que se propone, impone la lógica del mercado sin que medien propuestas articuladoras de las economías locales existentes, que aún no han sido absorbidas por el mercado, principalmente, las economías campesinas y las organizaciones productivas comunitarias indígenas.

La acción regional estatal en materia de política social, sigue siendo presa de políticas de focalización para el combate a la pobreza, que son orientadas por estrategias geopolíticas vinculadas a una visión de gobernabilidad, dominada por el pragmatismo económico y el manejo del conflicto con fines cortoplacistas, determinados por la dinámica electoral.

El supuesto Sistema de Planeación Democrática, es cuestionado por la falta de participación ciudadana oportuna, respecto al momento en que se toman las decisiones iniciales de los programas regionales, y por la falta de representatividad de los actores sociales en los organismos de decisión administrativa que tienen los programas.

El modelo gerencial que se va imponiendo en la administración pública federal, se asienta sobre el principio de la coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal, mediante la creación de nuevos espacios administrativos que funcionan de manera adjunta a la Presidencia. Tal sofisticación entraña un alto grado de complejidad en la operación de los programas, que genera ciertas reiteraciones y traslapes entre las acciones de las dependencias federales. El caso de las regiones ilustra este complejo marco administrativo:

- El PND involucra el tema del desarrollo regional en las tres comisiones en que se organiza: en la de Crecimiento con Calidad, pues la industrialización, las comunicaciones y transportes son las encargadas de planear las infraestructuras que sostienen el desarrollo regional; en la de Desarrollo Humano, pues ahí están todos los aspectos de la política social que tienen un ámbito regional de aplicación; en la Comisión de Orden y Respeto, pues ahí se ubican los proyectos estratégicos respecto a seguridad nacional y gobernabilidad (donde destaca el PPP)

- El propio Plan Nacional contempla la formación de las llamadas «mesoregiones». A partir de ellas, se negocian los proyectos interestatales, principalmente en materia de infraestructura carretera que conecte a las regiones con América del Norte, que abran las costas a la explotación turística, además de procesos de innovación tecnológica relacionados con la industria maquiladora. Sin embargo, aún no es clara la manera en que funcionarán los Convenios de Desarrollo Social entre Federación, estados y municipios, ni se conocen los dispositivos administrativos que eviten la duplicidad de acciones públicas, ni la manera en que se puedan coordinar instancias de gobierno descentralizadas como los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADE)

- Los mecanismos de coordinación Federación-estados, suponen la operación de fondos presupuestales de corte multisecretarial, en los que hay un complejo entramado institucional para su aplicación, pues los estados conservan los COPLADES -muchas veces implantados en los municipios como COPLADEMUNES- y la Federación sigue «etiquetando» la mayoría de los fondos a utilizar (ahora el Ramo 20 Desarrollo Social, que fusionó el Ramo 26 y el 33, a partir del ejercicio presupuestal del año 2000, maneja los programas asociados con el desarrollo regional).

- También en la escala supraestatal, la administración del desarrollo regional supone un megaproyecto que es el PPP y dos proyectos fronterizos al norte y sur del país, que cuentan con programas y oficinas propias. Casos en los que el modelo maquilador representa el eje organizador de las actividades productivas y en donde la política de protección al migrante jugará un papel relevante. No obstante tal diversidad de organismos, representa traslapes y reiteraciones en las políticas públicas.

- La política social focalizada «Contigo manos a la obra» (mapa 4), tiene otra dimensión regional propia que son las 250 microregiones en que se dividen los 476 municipios con muy alto nivel de marginación. Además, el PROGRESA tiene una estrategia regional propia que, dependiendo del grado de coordinación con las autoridades estatales del país, define a los destinatarios al nivel de miles de localidades en todo el país. En la mayoría de los casos, se trata de programas que se diseñan desde el centro del país, sin tomar en cuenta las peculiaridades regionales. Casos como el de Jalisco mostraron -en el gobierno de Alberto Cárdenas-, en contraste, que es posible «mestizar» estos programas mediante la participación de los gobiernos estatales si son sensibles a las propuestas de grupos civiles organizados.

La región sigue siendo una entelequia, pues tan solo tiene un valor administrativo y de coordinación; mientras que estados y municipios, las «células» que forman los espacios regionales tienen carác-

Mapa 4
476 municipios de muy alta marginación



FUENTE: SEDESOL, 2001

ter político-administrativo. Hay por lo tanto una suerte de competencia entre las regiones «plan» que no tienen competencias de gobierno sobre un espacio y las regiones formadas a partir de unidades político-administrativas, que no tienen capacidad de regulación sobre las regiones planeadas.

Es indudable que la región es un espacio sobre el que existe un proyecto gubernamental, pues la experiencia previa de Vicente Fox en el gobierno de Guanajuato ha marcado sus sensibilidades al respecto. Sin embargo, hay dos géneros de dificultades que habrán de sortearse: la tentación centralista, que viene dada por el papel protagónico de las supercoordinaciones en el Ejecutivo Federal y la posible balcanización que conlleve la pluralidad política que se está instaurando en los estados del país. Si bien hay una propuesta de regionalización del país, también pudimos constatar que no hay un proyecto de conjunto para la nación, que defina el papel a seguir por cada una de ellas. Fue notable el hecho de que el PND no tuviese mapa alguno en su texto ni en sus anexos, lo cual viene a confirmar la falta de un imaginario sobre

el papel del territorio y de las regiones en la configuración del país que se propone impulsar el Plan Nacional.

Los problemas de gobernabilidad democrática que se avecinan dentro del periodo foxista tienen una estrecha relación con las nuevas correlaciones de poder entre el centro y las regiones. El mosaico nacional cuenta en 2001 con 18 gobernadores del PRI, 8 del PAN, 2 del PRD, dos de coalición con dominante PRD-PT y dos de coalición PRD-PAN. Además, la nueva división de poderes y órdenes de gobierno, aunada a la peculiaridad del liderazgo foxista, que ha mostrado una amplia distancia con el partido, puede apuntar a diversas estrategias que sean gestionadas desde esas regiones con mayores ímpetus de iniciativa, para no hablar de la autonomía que están demandando los grupos indígenas agrupados en el Congreso Nacional Indígena en su alianza con el EZLN.

En lo que toca a esos espacios subnacionales que tradicionalmente hemos identificado como regiones, aquellas que agrupan a municipios dentro de un estado federado, se pueden prever tres tensiones futuras: entre el municipio, que cuenta con atribuciones fortalecidas por las recientes reformas al Artículo 115 constitucional, y los otros dos órdenes de gobierno. Una segunda tensión se presenta en la conciliación de los planes locales y las otras dos escalas de las que participan los estados, la nacional y la mesoregional. Lo cual acarrea nuevas dificultades para conciliar la «regionalización» hecha por los gobiernos estatales y las «mesoregiones» y el Plan Nacional, con los proyectos regionales identificados por los municipios, como lo muestra el caso de Jalisco, en donde el Ejecutivo del Estado privilegió la relación bilateral con los municipios, sin que medie región alguna en ella. Una tercera tensión, se refiere a las dificultades para sincronizar el pacto nacional y los pactos regionales, en términos de la participación ciudadana que asegure los mecanismos de check and balances, de forma que aseguren la rendición de cuentas al mismo tiempo que la eficacia gubernamental.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TIEMPOS DE TRANSICIÓN
APROXIMACIONES A LA POLÍTICA
DE SEGURIDAD DEL PRESIDENTE FOX

*Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán**

El trabajo que se presenta a continuación persigue dar cuenta de los primeros nueve meses de gestión del gobierno encabezado por Vicente Fox Quesada en materia de seguridad pública. De lo que se trata es de llevar a cabo un balance preliminar de la política de seguridad del primer Presidente de México que no proviene de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a partir de tres ejes de discusión: 1) la identificación y análisis de las características esenciales de la política de seguridad pública del primer gobierno de alternancia en el orden federal; 2) el abordaje del comportamiento del flagelo de la delincuencia organizada; y 3) la percepción de que la sociedad se está construyendo respecto de la administración foxista. Cabe aclarar que este estudio tiene un carácter exploratorio y busca detectar tendencias, puesto que sólo se centra en los primeros nueve meses de los seis años de gobierno que la Constitución General de la República establece.

Introducción

Actualmente, la inseguridad es en México uno de los principales problemas que aquejan y preocupan a la mayor parte de la población en todo el territorio nacional; al tiempo que se ha configurado, desde hace años, en el principal reto para los gobernantes en sus tres órdenes e independientemente de su procedencia ideológica y partido político de adscripción: los procesos de alternancia y/o cambio político en las entidades federativas y municipios así lo demuestran. Es decir, los procesos de alternancia política en los estados y municipios no han tenido, necesariamente, un impacto positivo en el mejoramiento de la seguridad pública, y ha quedado claro que no hay porqué esperarla como resultado automático. De ahí que al presidente Vicente Fox y a su gabinete, les toque demostrar hasta qué punto, como se afirmó, existen

* Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

mayores posibilidades políticas para mejorar en esta materia bajo un contexto de alternancia política en la Presidencia de la República.

Desde nuestro particular punto de vista, el gobierno foxista navega a contracorriente y se encuentra obligado a hacerlo a mayor velocidad y con más, mucha más, eficiencia, eficacia y responsabilidad que sus antecesores al frente del Ejecutivo Federal. La herencia y rezagos del pasado histórico son insoslayables y las expectativas son tan poco alentadoras que no se duda en aceptar que «el México del siglo XX no (fue) un país seguro, y las tendencias permiten asumir que en los primeros años del siglo XXI tampoco lo será».¹ Es por ello que este problema reclama especial aplicación que supere con creces todo lo hecho con anterioridad, no sólo ni principalmente en la inversión de recursos económicos sino, sobre todo, en inteligencia, profesionalismo, honestidad y legalidad.

La aseveración anterior sobre el futuro nada halagüeño de la seguridad pública en México, no nos cabe ninguna duda, la puede suscribir el propio gobierno. Sin embargo, en la tradición del sistema político mexicano, el reconocimiento de un problema no implica para nada que se actúe en consecuencia ni de parte del gobierno ni de parte de la sociedad. Esta es otra de las inercias de la cultura política mexicana que debería cambiar de inmediato, en el sentido de que a la población, a la sociedad, le quede claro que en adelante la palabra empeñada por el gobierno es confiable porque efectivamente hace lo que dice y cumple lo que promete.

Adicionalmente y como consideración previa al desarrollo del presente estudio, conviene destacar que aunque la falta de seguridad constituye un problema del que en México se habla con cierta preocupación desde hace aproximadamente unos treinta años, el mismo no ha sido estudiado o investigado científicamente de acuerdo con su jerarquía. Hasta hace poco tiempo era un tema exclusivo de los periodistas de la nota roja o de los abogados penalistas en su versión más tradicional. Afortunadamente, esta tendencia se ha revertido positivamente y poco a poco la inseguridad pública y la violencia han pasado de nota roja a tema de interés académico, permitiendo con ello se incremente la producción de trabajos; se elaboren proyectos de investigación que se presentan a diversas instituciones para su financiamiento; se integren colectivos de analistas e investigadores de diversas instituciones de educación superior del país que adoptan esta como su temática de estudio y reflexión científica y desarrollen proyectos editoriales especializados.

1 Enrique Alducin Abitia, *Macrotendencias y escenarios valorales de las primeras tres décadas del siglo XXI*; en Julio A. Millán B. y Antonio Alonso Concheiro (Coords.), México 2030. Nuevo siglo, nuevo país. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 601.

Características esenciales de la Política de Seguridad Pública bajo el Gobierno de Alternancia

En un análisis realizado poco antes de la toma de posesión de Vicente Fox Quesada, reconocíamos como temas estratégicos en la agenda de la seguridad nacional mexicana, los siguientes: 1) una clara definición de la seguridad nacional, que establezca sus alcances, contenidos y límites; 2) una reestructuración de los instrumentos coercitivos del Estado, incluyendo aparato de seguridad-inteligencia y Fuerzas Armadas, a partir de la seguridad nacional concebida; y 3) el diseño y ejecución de políticas, estrategias y líneas de acción para resolver el flagelo de la delincuencia, particularmente la organizada.²

A la luz de estos asuntos críticos, el primer gobierno federal de alternancia en la historia política de México, surgido del proceso electoral del 2 de julio de 2000, asume como propia la recomendación del Banco Mundial hecha pública el 22 de mayo de 2001, sobre la imperiosa necesidad de que México cuente con un «gobierno eficiente, responsable de su gestión y transparente». O, dicho en otras palabras, reconoce que «El único antídoto que existe contra la inseguridad es la cultura de la legalidad».³

Principios rectores de la Presidencia de Vicente Fox

<i>Principio de Cambio:</i> se pretende la generación de confianza en un gobierno que se dedique a administrar resultados.
<i>Principio de Transparencia:</i> transparencia en las decisiones del gobierno, abiertas al escrutinio público (acceso a la información).
<i>Principio de Apego a la Legalidad:</i> de manera que se dé certidumbre, seguridad y confianza a los ciudadanos.
<i>Principio de Rendición de Cuentas:</i> establecimiento de un sistema «nítido» de rendición de cuentas, que permita detectar a los responsables de ineficacia o corrupción.
<i>Misión del Gobierno:</i> conducir con responsabilidad, en forma democrática y participativa, el proceso de transición.
<i>Objetivo:</i> lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción.

FUENTE: Poder Ejecutivo de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

- 2 Marcos Pablo Moloeznik, "La agenda de la seguridad nacional"; en *Dossier Región y Nación: agendas para su democratización*, Revista de la Universidad de Guadalajara, Número 21, primavera 2001, pág. 20-24.
- 3 Leoluca Orlando, alcalde de Palermo; en Periódico *Excelsior*, México, 28 de julio de 2000.

Mientras que «mejorar la seguridad pública» constituye el principal reclamo ciudadano de la nueva administración, tal como se pone de manifiesto en la siguiente encuesta:

¿Cuáles son los principales problemas que deberá atender al gobierno entrante?

1. Mejorar seguridad pública (casi 40% de las personas entrevistadas)
2. Crear empleos (aproximadamente 25% de los entrevistados)
3. Terminar con la corrupción (poco más del 20%)
4. Combatir pobreza (cerca del 20%)
5. Mejorar salarios
6. Mejorar educación
7. Mejorar situación económica
8. Combatir narcotráfico
9. Bajar precios de la canasta básica

FUENTE: BANAMEX-ACCIVAL, con datos de la encuesta Pulso sociopolítico de la población, septiembre 2000; en, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL, Examen de la situación económica de México (Estudios económicos y sociales) México, número 899, volumen LXXVI, noviembre 2000, página 465.

Ante esta demanda de la sociedad civil por mejorar la seguridad pública, los esfuerzos gubernamentales de Fox en la materia se caracterizan por dar continuidad a la dinámica de las reformas en la estructura del gobierno federal iniciada durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). De esta manera, la actual administración foxista conforma, en su seno y a imagen y semejanza del Consejo Nacional de Seguridad Pública constituido a fines de 1995, la denominada Comisión de Orden y Respeto, la cual formalmente pretende apostar por un enfoque político y social integral y de largo plazo en materia de seguridad pública y procuración de justicia.⁴ Asimismo, para dar cumplimiento a la demanda ciudadana de otorgarle a la seguridad pública la mayor prioridad, se crea la Secretaría de Seguridad Pública, cuyos objetivos son desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer una política federal de criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).⁵

4 <http://pnd.presidencia.gob.mx>

5 *Ibidem*.

Antecedentes inmediatos en materia de seguridad pública

Cabe recordar que la génesis de la SNSP se ubica a inicios de la gestión del entonces presidente Zedillo, después de reformarse el artículo 21 y la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los siguientes propósitos:

- a) Aplicar una política nacional integral de seguridad pública.
- b) Fortalecer al Estado Mexicano.
- c) Combatir sistemáticamente la delincuencia.
- d) Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales.
- e) Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno.
- f) Establecer cuatro elementos básicos, a saber: la profesionalización del personal de seguridad pública, mediante programas especializados; la modernización tecnológica; la sistematización e intercambio de información entre las instituciones del país; y, la coordinación con las instancias y órganos auxiliares de la seguridad pública.

Bajo este marco normativo novedoso, se pretende que las comunidades se organicen para auxiliar a las autoridades en sus tareas y fungir como «contraloría social», a fin de proponer acciones e involucrarse en los objetivos y programas del SNSP. En este sentido, se apoyan las acciones y propuestas provenientes del Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad (CONSEGU), así como de los Consejos Estatales de Participación de la Comunidad.

Posteriormente, a fines de 1995, se promulga la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, entre otras figuras contempladas, integra como órgano coordinador al Consejo Nacional de Seguridad Pública cuyo secretario ejecutivo se erige como responsable de: certificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional; proponer al Consejo políticas y lineamientos generales, así como tomar las medidas necesarias para su ejecución; dar seguimiento al Programa Nacional de Seguridad Pública, aprobado por el propio Consejo; y coordinar, promover y administrar los dos principales instrumentos del Sistema, la formación profesional de corporaciones de seguridad pública y los registros nacionales de información.

Actualmente, dicho Consejo se integra por el secretario de Seguridad Pública (quien lo presida), los 31 gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el secretario de la Defensa Nacional, el titular de la Secretaría de Marina, el secretario de Comunicacio-

nes y Transporte, el Procurador General de la República, así como por el secretario ejecutivo del SNSP.⁶

Recapitulando, todo ello demuestra que en México se han hecho cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, se ha modificado la Ley Fundamental, se han creado nuevas instituciones, se han elaborado planes y programas, se han inaugurado espacios para la participación de la ciudadanía y se están invirtiendo grandes cantidades de dinero.⁷

¿Qué hace falta entonces? Todo parece indicar que nada, que todo está listo para que en México, en un futuro mediano, el escenario de la seguridad pública sea otro muy diferente al actual. Por el contrario, bajo nuestra perspectiva, rechazamos esta visión optimista; además, prácticamente todo lo dicho ha sido decisión unilateral del gobierno. La sociedad, en sus múltiples representaciones, no ha sido incorporada al proceso de toma de decisiones en materia de seguridad pública, ni siquiera cuando se ha tocado el tema de la participación ciudadana. En resumen, nuestra preocupación central descansa en el hecho de que la nueva administración reproduzca el modelo corporativo de relaciones entre gobierno y sociedad, cuando en el discurso insiste en la corresponsabilidad de los actores así como en la imperiosa necesidad de ampliar la participación social.

Aproximaciones a la política de seguridad del presidente Fox

Ahora bien, tal como se adelantó, antes de la toma del poder, el equipo de Fox negocia con el H. Congreso de la Unión y logra llevar a buen término una propuesta enarbolada durante su campaña electoral: la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), en la que se descargan las responsabilidades y funciones de naturaleza policial, incluyendo la organización, dirección, administración y supervisión de la Policía Federal Preventiva, hasta el 29 de noviembre del año pasado a cargo de la Secretaría de Gobernación.⁸

6 <http://www.seguridadpublica.gob.mx>

7 En el año 2000 el Sistema Nacional de Seguridad Pública dispuso de un presupuesto de \$ 12,574 millones de pesos y para el 2001 se incrementó a \$ 13,158 millones de pesos. Ver: Anexos del Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. En cuanto al destino de estos recursos, el 72.4% es para medios y materiales, es decir, equipamiento, adquisición de tecnología, construcción y dignificación de infraestructura penitenciaria; 13.1% para complementar los ingresos del personal de la PGR y de los Estados, así como de custodios de centros de readaptación social; 4.4% se destina a la profesionalización de los elementos de seguridad pública; 5.8% al equipamiento de los Tribunales Superiores de Justicia; y el 4.3% restante a otros conceptos. En tanto que la Secretaría de Seguridad Pública contempla contratar 3,000 elementos durante el año 2001 y la Policía Federal Preventiva anunció la construcción de 42 cuarteles en el país.

8 Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 30 bis; en particular, ver su Fracción X; *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2000.

Poco tiempo después, a principios del año 2001, para garantizar el funcionamiento de las Fuerzas Federales de Apoyo, la nueva Secretaría de Seguridad renueva el convenio suscrito con la Secretaría de la Defensa Nacional para que los efectivos castrenses –provenientes de la Tercera Brigada de la Policía Militar– encuadrados en la Policía Federal Preventiva permanezcan en la corporación.⁹ En febrero se publica el reglamento interior de la SSP, en virtud del cual se crea el órgano desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.¹⁰ Y el siguiente paso es el fortalecimiento del SNSP, con el fin de estandarizar a la policía preventiva en todo el país.

Desde el inicio de su gestión, Fox reconoce en la inseguridad pública «...una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno». Esta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social. Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado.¹¹ Aunque para su cumplimiento, decida extender el proceso de militarización, del ámbito de la seguridad pública al de la procuración de justicia, a partir de la designación del general de brigada de justicia militar Rafael Macedo de la Concha como titular de la Procuraduría General de la República (PGR).¹²

En contraste, durante los primeros meses de su gestión al frente del Poder Ejecutivo de la Federación, Fox establece un Consejero Presidencial en materia de Seguridad Nacional, a la sazón como «...instancia de asesoría y apoyo técnico que contribuya a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponde tomar al Presidente de la República...»;¹³ responsabi-

9 Periódico *Reforma*, México, 12 de enero de 2001.

10 Ver: *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de febrero de 2001; publicación que coincide con la modificación del reglamento de la Policía Federal Preventiva.

11 <http://pnd.presidencia.gob.mx>

12 De esta manera, las posiciones clave del Ministerio Público Federal tales como la secretaría particular, la coordinación de asesores, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), la dirección de coordinación interinstitucional, la dirección de intercepción marítima, la dirección de intercepción terrestre, la dirección de operaciones aéreas, la dirección general de intercepción, la coordinación general de operaciones, la dirección general adjunta de la policía judicial federal, la dirección de informática y telecomunicaciones y la dirección de bienes asegurados, entre otras, son ocupadas por militares en actividad.

13 Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, «Para asesorar y dar apoyo técnico al Presidente de la República en la planeación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias de seguridad nacional...» (Artículo 1°); en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 2001.

lidad que se deposita en un civil, Adolfo Aguilar Zinser.¹⁴ El Consejero Presidencial de Seguridad Nacional y el Comisionado de Orden y Respeto no tienen funciones operativas; su campo de acción se desarrolla en labores de coordinación, análisis estratégico, elaboración de la agenda de riesgos a la seguridad nacional y asesoría al Ejecutivo Federal, encaminadas a coadyuvar a la toma de decisiones con respecto a problemas referentes al orden público y a la integridad territorial, política, social y económica de la nación.¹⁵

Funciones del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional

- Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia.
- Recomendar al titular del Poder Ejecutivo la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados.
- Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Primer Mandatario.
- Sugerir las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional, así como proponer los lineamientos de coordinación.
- Proponer instrumentos para evaluar las acciones y estrategias en la materia.
- Conformar, administrar y custodiar un banco de datos estrictamente confidencial, en el que obrará, debidamente clasificada y sistematizada, toda la información a la que se hubiere tenido acceso o se hubiere generado.
- Proponer proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia
- Asesorar al Presidente de la República sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional.
- Presentar periódicamente al titular del Poder Ejecutivo un reporte sobre seguridad nacional.

FUENTE: Artículos 3°, 5° y 6° del Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional; en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 2001.

14 Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México con posgrados en la Universidad de Harvard, ha sido diputado federal en dos ocasiones, así como senador en la LVII Legislatura.

15 3.1. Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional; en Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 1° de septiembre de 2001.

Al tiempo que el flamante consejero decide llevar a cabo, simultáneamente, dos acciones que no encuentran precedente alguno en la historia contemporánea de México: crear un grupo plural de trabajo para evaluar las actividades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), encargado de «establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país»;¹⁶ y, redactar el anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, es decir, el necesario marco normativo para ejercer un control efectivo sobre los funcionarios en la materia, así como poderles exigir rendición de cuentas.

En ese tenor, el gobierno federal actual presenta una concepción de la seguridad nacional que lo diferencia notablemente de los presidentes provenientes del PRI, tal como se desprende del documento rector del desarrollo:¹⁷

- Se sostiene en la democracia como uno de sus ejes rectores.
- No advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional.
- Reconoce la existencia de riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental.
- Destaca que el tráfico de drogas y la delincuencia organizada representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones, ya que ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando las relaciones internacionales de México.
- Alerta sobre el tráfico de armas y de personas y las redes de terrorismo internacional¹⁸ que aprovechan las facilidades de comunicación y transporte que trae consigo el proceso de globalización.
- Acepta que la frontera norte representa una vulnerabilidad acentuada por ser un campo propicio para la comisión de delitos.

16 Ver; *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de diciembre de 1988.

17 <http://pnd.presidencia.gob.mx> y Primer Informe de Gobierno, Vid Supra. Este concepto novedoso de seguridad nacional contrasta con la ambigüedad dominante durante los últimos 71 años de vida institucional, en los que para los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo de la Federación, estuvo al servicio del control de todo tipo de disidencia por la fuerza como lo demuestra por ejemplo la historia de la Dirección Federal de Seguridad (1947-1985).

18 Esta correcta apreciación se confirmó el 11 de septiembre de 2001, de la mano de las devastadoras acciones terroristas contra las torres gemelas -sede de la Organización Mundial del Comercio- en Nueva York y el Pentágono en Washington, D.C.

- Advierte que la frontera sur registra un tráfico ilegal creciente de enervantes, personas y armas que es necesario controlar.

- Por primera vez en la historia política del país reconoce el maltrato a los migrantes extranjeros en territorio nacional y asume el compromiso de su erradicación «para ser congruentes con la defensa de nuestros migrantes en el extranjero».¹⁹

- Para el nuevo gobierno, la corrupción dentro de las instituciones públicas y privadas constituye otra amenaza y riesgo a la seguridad nacional; su combate es un asunto de supervivencia nacional.

-Contempla a la pobreza y a la injusticia social como amenazas a la seguridad nacional, a la luz de las carencias y rezagos que existen en las zonas deprimidas del país, así como la marginación de las poblaciones más vulnerables, en las que es necesario prestar apoyo realizando tareas de índole social, educativa y de salud.

La nueva doctrina de seguridad nacional incluye elementos económicos, políticos, legales, ambientales, culturales e institucionales, y reconoce en la integridad de la población, la razón fundamental de la acción del Estado; asimismo, busca defender los intereses colectivos, desvinculando los objetivos políticos particulares de las funciones encomendadas a los aparatos e instituciones de seguridad nacional.

En tanto que las prioridades consagradas en el capítulo Orden y Respeto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006²⁰ son:

1) Garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al estado de derecho; y

2) La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho.

De las mismas se desprenden, entre otros, los siguientes objetivos rectores en materia de seguridad:

- Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.

- Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

- Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.

- Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

19 Cabe señalar que es la Secretaría de Gobernación en quien reside la aplicación de la política migratoria, para ejercer las atribuciones de control y verificación necesarias para la seguridad nacional.

20 Vid Supra página web presidencia de la república.

- Velar por una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Y a partir de la seguridad nacional concebida, de las prioridades definidas al más alto nivel de conducción política y de los objetivos rectores establecidos, se derivan las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, a las que la administración Fox le reserva el siguiente papel:²¹

- Defender el interés vital de la nación; la independencia; la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva.
- Coadyuvar al fortalecimiento del estado de derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada.
- Contrarrestar, con otras dependencias, el tráfico de armas y de personas y las redes de terrorismo internacional.
- Cooperar, de manera interinstitucional, para atender la demanda de seguridad pública de la población.
- Combatir a los grupos armados.
- Velar por la seguridad, tanto de las instalaciones estratégicas, como de las fronteras y mares.
- Ejercer control sobre las armas de fuego y los explosivos.
- Apoyar a la población civil en casos de desastre, incluso fuera de las fronteras nacionales.²²
- Desplegar tareas de índole social, educativa y de salud.
- Impulsar el desarrollo marítimo.
- Proteger el medio ambiente.

En lo que respecta al aparato de inteligencia de Estado, es decir el CISEN, se parte de la necesidad de que el poder público cuente con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguri-

21 *Ibidem* y Primer Informe de Gobierno, *op.cit.* En este aspecto, la situación del Ejército, fuerza aérea y armada se mantiene incólume; para mayores detalles, ver, Marcos Pablo Moloeznik, «Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia»; en *Security and Defense Studies Review*, <http://www.3.ndu.edu/chds/journal/index.htm>

22 En el Primer Informe de Gobierno, se destaca el envío de 150 especialistas militares en comunicaciones, sanidad y preparación de alimentos a El Salvador, con motivo del sismo que afectó a ese país.

dad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población».²³

- Busca transformar al CISEN en el organismo rector de un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica y táctica altamente eficaz, que ayude a preservar la estabilidad y permanencia de las instituciones, del estado de derecho y de la vida democrática del país.
- Destaca la importancia de que el Estado tenga una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, el desarrollo sustentable o vulneren la integridad territorial.
- Opta por la estrategia de anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
- Contempla mecanismos de regulación y supervisión, puesto que establece que las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deben sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Dicho en otras palabras, prevé someter a los aparatos de inteligencia a los controles gubernamentales y al régimen jurídico.
- Tiende a salvaguardar la confidencialidad de la información reservada y a fijar, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación.
- Finalmente, invierte en la plataforma humana (humint, en la jerga de inteligencia), de la que, espera, se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del estado de derecho.²⁴

Comportamiento de la Delincuencia Organizada

Si tal como lo establece el marco legal, «La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos»;²⁵ la misma constituye una obligación primor-

23 *Ibidem* y *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, op. cit.*

24 En su Primer Informe de Gobierno, el titular del Poder Ejecutivo de la Federación «considera a los recursos humanos como el elemento central de la administración pública».

25 Artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de diciembre de 1995.

dial del Estado: garantizar la paz social y la tranquilidad pública implica construir y conservar el entramado que posibilita una convivencia social armónica, en el que los derechos de los ciudadanos y de la comunidad tengan plena vigencia y constituyan las bases del desarrollo social.

En ese sentido, el gobierno encabezado por Vicente Fox parte por reconocer a la seguridad pública como «la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar el patrimonio de la población son las bases para el desarrollo sólido en lo económico, político y para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad».²⁶

En particular, el Plan Nacional de Desarrollo vigente identifica como principales factores de la inseguridad a «corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley, muchas ya obsoletas; falta de equidad en la administración de justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y la falta de capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acciones de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas»;²⁷ y de acuerdo con el Primer Informe de Gobierno, «existe un consenso internacional acerca de que el crimen organizado transnacional constituye la amenaza emergente más grave para la seguridad de las naciones, por sus recursos y capacidad para aprovechar las ventajas que le brinda la globalización».²⁸

Y, más allá de este reconocimiento, a nueve meses de gestión del nuevo gobierno en el ámbito federal, la delincuencia organizada sigue actuando prácticamente igual o mejor que antes; al parecer, sin preocuparle demasiado las políticas, estrategias y líneas de acción gubernamentales en la materia. Por ejemplo, ha trascendido a los medios que, en lo que va del año 2001, los secuestros en México se incrementaron en 50% respecto del año anterior, afectando de manera significativa a la comunidad judía;²⁹ mientras que, de conformidad con el Ministerio Público de Jalisco, en la zona metropolitana de Guadalajara los robos a personas crecieron en 52% y los robos a negocios en 28%, si se compara el primer semestre del año 2000 y con el mismo periodo del actual.³⁰

Lo que ocurre es que el crimen organizado encuentra en la República Mexicana un campo propicio para su *modus operandi*, ya que en

26 www.pnd.presidencia.gob.mx, *op. cit.*

27 *Ibidem*.

28 Primer Informe de Gobierno, *op. cit.*

29 Periódico Público, 3 de septiembre de 2001, Guadalajara.

30 Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, julio de 2000/agosto de 2001.

México el «crimen sí paga», puesto que el índice de impunidad promedio oscila entre 94% y 96%. Así lo reconoce, entre otras personalidades, Dato'Param Cumaraswamy, relator especial de la Organización de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados: «Quizá el tema más importante que México tiene pendiente de atender y resolver es el de la justicia: hay elevada impunidad y poca credibilidad en ella».³¹

Esta afirmación se puede constatar en un reciente estudio a cargo del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), cuya síntesis se presenta a continuación:

Impunidad en el ámbito urbano de México (año 1999)

DELITOS DENUNCIADOS	AVERIGUACIONES CONCLUIDAS	PRESENTACIÓN DE CONSIGADOS	PROBABILIDAD DE QUE EL PRESUNTO RESPONSABLE SEA DETENIDO
1.8 de cada 10	21.1 de cada 100	57.8 de cada 100	4.3 de cada 100 (0.0434)

FUENTE: Guillermo Zepeda Lecuona, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), «Hacia una mejor Procuración de Justicia» (Presentación al Gabinete de Orden y Respeto), mimeo, México, 20 de agosto de 2001, página 3; con base en, Banco Mundial, «Encuesta sobre victimización urbana», 1998; INEGI, «Anuarios Estadísticos de los Estados de la República Mexicana», Aguascalientes, años varios; e INEGI, «Cuadernos de Estadísticas Judiciales», Aguascalientes, años varios.

Por lo tanto, 95.7% de los delitos en México quedan impunes; a lo que se debe sumar el denominado «delito negro», es decir, aquél que no llega a conocimiento de las autoridades, y que de conformidad con los resultados de una encuesta reciente llevada a cabo por el Banco Mundial, se estima es del 82%.³² Los ciudadanos no denuncian por considerar que el delito fue menor o trivial, pero también, y en México es la causal más significativa, porque se desconfía de la autoridad o se le considera ineficiente.

En tanto que la masa de delitos que anualmente se cometen en la República Mexicana son del denominado fuero común, puesto que los delitos del fuero federal representan sólo 6% del total de delitos del país; y, de estos, son los delitos contra la salud (29%) y los relacionados

31 Ver, Primera Plana, Periódicos *Reforma* y *El Financiero*, México, 14 mayo de 2001. En los mismos periódicos se hace público el rezago de 54,000 averiguaciones previas en trámite que reconoce tener la Procuraduría General de la República (PGR).

32 Encuesta realizada por el Banco Mundial en 1998, mimeo; ésto es, sólo se denuncia el 18% de los delitos que se cometen en México.

con la portación de armas de uso exclusivo y reservado a las Fuerzas Armadas (19.6%) los que concentran el mayor número de actuaciones de la Procuraduría General de la República (PGR).³³

La peligrosidad y violencia de la delincuencia organizada mexicana se refleja en las siguientes cifras proporcionadas por la agencia del combate a las drogas de Estados Unidos:

México es el país que tiene el mayor número de fugitivos relacionados con el narcotráfico en territorio de Estados Unidos

México	71
Estados Unidos	58
Colombia	34
Jamaica	18
República Dominicana	18
Nigeria	8
Puerto Rico	4
Guatemala	3
Irán	3
Otras nacionalidades	53

FUENTE: Drug Enforcement Administration, julio 2001.

Mientras que los delitos de competencia de los estados constituyen 94% de la suma de los delitos y conductas antisociales anuales de la Nación, de los cuales el robo en sus diferentes modalidades y las lesiones se presentan como los de mayor incidencia.

En términos generales, en el año 2000 se cometieron en el país un millón 420 mil 254 hechos delictivos denunciados; ó, lo que es lo mismo, 3.2% menos con respecto a 1999. Sin embargo, en el mismo período los ilícitos del orden federal sufrieron un incremento del 7.3%; siendo los delitos contra la salud, la portación de arma de fuego prohibida y el tráfico de ilegales los delitos del fuero federal más frecuentes durante el primer semestre del año en curso.³⁴

33 Ernesto Zedillo Ponce de León, Sexto Informe de Gobierno (Avances y Retos de la Nación), México, 1° de septiembre de 2000; en, www.presidencia.gob.mx. Siguiendo esta última rendición de cuentas del Poder Ejecutivo de la Federación antes del proceso de alternancia política, en este ámbito el índice delictivo se mantuvo en un nivel de 0.8 delitos por cada mil habitantes en 1997, 1998 y 1999.

34 Anexo del Primer Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 2001.

Asimismo, según las estadísticas presentadas en el Primer Informe de Gobierno del presidente Fox, la tasa delictiva que determina qué entidades federativas pueden ser consideradas como las más peligrosas son Baja California, Quintana Roo, Yucatán, Nuevo León y Jalisco.³⁵ Por el contrario, siguiendo la misma fuente, las menos peligrosas son Tlaxcala, Michoacán, Hidalgo, Chiapas y Veracruz.³⁶ Estas referencias, desde luego, pueden resultar polémicas, pero así fueron consideradas en el citado Informe.

La misma rendición de cuentas de la Presidencia de la República muestra la elaboración de un mapa delictivo del país, a cargo de la Policía Federal Preventiva, que identifica las 15 zonas prioritarias de mayor incidencia delictiva, a saber: Cuernavaca, Cullacán, zona metropolitana de Guadalajara, Veracruz, zona metropolitana de Tijuana, México D.F., zona conurbada de México D.F., zona metropolitana de Monterrey, Puebla, San Luis Potosí, Ciudad Juárez, Chihuahua, Toluca, Mexicali y Acapulco.

Por si esto fuera poco, esta situación se ha enrarecido aún más por la reactivación de las acciones de múltiples grupos armados guerrilleros diferentes al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En este marco, consideramos a la insurgencia y a los movimientos insurgentes un tema que debe llamar nuestra atención, porque puede volver a configurarse en factor que coadyuve al incremento de la percepción y el sentimiento social de inseguridad, indefensión y miedo.

Por último, debido al impacto económico negativo que traen aparejadas las cruentas acciones terroristas en la Unión Americana, en el corto y mediano plazos se vislumbra un incremento de los delitos de naturaleza patrimonial, en especial el robo en sus diferentes modalidades.

Percepción Social a nueve meses de gestión gubernamental de nuevo cuño

El presidente Vicente Fox lleva gobernando poco menos de un año y se puede afirmar que su gestión no ha logrado mayores éxitos en esta materia, si estamos de acuerdo en que el éxito significa que la sociedad exprese o manifieste que se siente segura y que, por tanto, puede salir a cualquier lugar a gozar, por ejemplo, de sus ciudades; que puede

35 Baja California ocupó el primer lugar con 50 hechos delictivos denunciados por cada mil habitantes; el quinto lugar fue para México, D.F. con 22 ilícitos por cada mil habitantes; y le siguen Baja California Sur con 35 por cada mil; Quintana Roo con 29; Yucatán con 27; Nuevo León con 15 y Jalisco con 14, entre otros.

36 *Ibidem*.

vestir como quiera y adquirir los bienes muebles e inmuebles que pueda sin mayor temor de que llegue un delincuente y se los robe.

La cuestión central de obtener dichos resultados negativos se complica, porque Fox no es la excepción, y como suelen hacer todos los políticos profesionales, cometió excesos en sus promesas de campaña, despertando grandes expectativas sobre sus capacidades para gobernar sustancialmente mejor que los líderes del PRI y especialmente para mejorar las condiciones de seguridad de todos los mexicanos.

Baste recordar que algunos temas preferidos de la campaña electoral de Vicente Fox fueron: el combate a la corrupción, la creación de empleos, el apoyo al campo, la resolución del conflicto chiapaneco, la seguridad pública y el crecimiento económico. Respecto de estos problemas, no sólo no se ha avanzado, sino que incluso se puede decir que ha habido cierto retroceso. El toallagate, por ejemplo, puso en evidencia, al más alto nivel, es decir, al nivel de la Presidencia de la República, que la corrupción no es exclusiva de los priistas, sino que está estrechamente relacionada con el ejercicio del poder y las funciones de gobierno; la generación de empleos no ha sido tan eficiente como la producción de desempleados alcanzados en el transcurso de este año en toda una diversidad de industrias, especialmente en la electrónica. De esta forma Fox se vio forzado a reconocer en su primer informe que económicamente se tuvo un crecimiento del 0% durante el año 2001.

En el campo nos encontramos frente a una nueva insurgencia de actores sociales nuevos y viejos (productores de maíz, de piña, de caña, campesinos sin tierra, indígenas, entre otros) que ya se han movillado en varias ocasiones y que eventualmente podrían gestar procesos de convergencia y resistencia a escala nacional o regional. Entre estos actores predomina una especie de idea de abandono y desamparo, situación que suponían no se repetiría con el actual gobierno. Los operadores políticos y el propio Fox no se han visto muy sensibles frente a este sector social en donde se pueden desarrollar tendencias políticas radicales.

Resulta por demás obvio que sólo fue una frase «pegadora», de campaña y marketing político aquella de que «en 15 minutos resolvería el conflicto chiapaneco». Este continúa y no se vislumbra su finalización; la inseguridad pública sigue siendo el principal reto del gobierno y una de las mayores preocupaciones de la sociedad. En todo el territorio nacional y en todos los sectores sociales se sigue desarrollando el sentimiento o la percepción de encontrarse en una situación cada vez más extrema de indefensión, miedo y pérdida de espacios públicos a favor de la delincuencia. En este contexto, mientras 6 de 10 ciudada-

nos le tienen desconfianza a la policía, tratándose de las Fuerzas Armadas 3 de 10 ciudadanos le tienen mucha confianza y 5 más dicen confiar, mas no mucho.³⁷

Tal vez esta percepción negativa que la población tiene de sus autoridades, descansa en los elevados niveles de corrupción en México, de los que no escapan su sistema judicial y los órganos auxiliares de la justicia como los cuerpos de seguridad pública; y que, para la actual administración, se erige en una amenaza a la seguridad nacional mexicana. Es la organización no gubernamental Transparencia Internacional, la que anualmente da cuenta de lo que denomina «Índice de percepción de la corrupción» por países y cuyos resultados más recientes se presentan en el siguiente cuadro:

Índice de Percepción de Corrupción 2000
(países seleccionados)

PAÍS	PUNTAJE	PAÍS	PUNTAJE
Finlandia	10	Brasil	3.9
Dinamarca	9.8	Senegal	3.5
Nueva Zeland	9.4	Argentina	3.5
Suecia	9.4	Zambia	3.4
Canadá	9.2	México	3.3
Singapur	9.1	<u>Colombia</u>	<u>3.2</u>
Holanda	8.9	China	3.1
Estados Unidos	7.8	India	2.8
Alemania	7.6	Filipinas	2.8
Chile	7.4	Bolivia	2.7
Japón	6.4	Venezuela	2.7
Costa Rica	5.4	Ecuador	2.6
Sudáfrica	5.0	Rusia	2.1
Italia	4.6	Camerún	2.0
Perú	4.4	Ucrania	1.5
Bielorusia	4.1	Yugoslavia	1.3
Corea del Sur	4.0	Nigeria	1.2

FUENTE: Transparencia Internacional, Berlín, 2000; el subrayado es nuestro.

37 Encuesta Milenio-Diario *Público*, se aplicaron 1,034 entrevistas domiciliarias a personas mayores de 18 años, en 166 localidades de todo el país seleccionadas mediante un muestreo estratificado por el tamaño de la población de las localidades, con un nivel de confianza de 95%; ver, *Periódico Público*, Guadalajara, 5 de diciembre de 2000.

Incluso, una reciente encuesta a cargo del capítulo México de Transparencia Internacional desnuda la cultura de la corrupción imperante en el país tal como sigue:

Resultados de la encuesta sobre cultura de la corrupción en México

- 2 de cada 3 mexicanos (64%) consideran que la corrupción no es grave
- 1 de cada 20 (5%) piensa que es un mal menor y que ayuda a funcionar el sistema.
- 1 de cada 4 (25%) la concibe como algo natural.
- 1 de cada 5 (20%) está convencido que la corrupción siempre existió y permanecerá, sin importar el Gobierno en turno.

FUENTE: Transparencia Internacional, México, 31 de mayo de 2001.

En cuanto a la dimensión de costos de la corrupción, recientemente Francisco Barrio Terrazas, titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y responsable de la cruzada anticorrupción iniciada por Fox, reconoció que, según un estudio confiable llevado a cabo a solicitud de la propia dependencia a su cargo, el costo de la corrupción se estima en el equivalente al 15% de toda la bolsa de impuestos federales, estatales y municipales del país (30 mil millones de dólares al año): «Es el tamaño de la carga abrumadora que llevamos encima los mexicanos por causa de la corrupción, que es un cáncer que obstaculiza e impide el desarrollo de la nación».³⁸

Resumidamente, en México la impunidad constituye el principal factor criminógeno, ya que entre los delincuentes existe la certeza de que la probabilidad de que se investigue un crimen, se resuelva y se sancione efectivamente al transgresor es muy baja y que, por tanto, en México «el crimen sí paga»; situación nada halagüeña que se complica si se tiene en cuenta la corrupción, la cultura jurídica imperante, así como la desconfianza ciudadana en las instituciones responsables de velar por la justicia y la seguridad pública.

El pasado 1 de septiembre, el presidente Fox tuvo que rendir su primer informe de gobierno. Previo a este hecho, se publicaron algunas encuestas de opinión con la intención de evaluar las políticas sectoriales, entre otras la seguridad pública, y la manera como la ciudadanía considera que el gobierno ha actuado en esta asignatura. En opinión de los ciudadanos, entre los compromisos que hizo Fox y que no se están cumpliendo, la seguridad pública fue ubicada en segundo lugar, sólo debajo de la generación de empleos. Paralelamente, cuando se pre-

38 Declaraciones de Francisco Barrio; en Primera Plana, Periódico El Financiero, México, 17 agosto 2001.

gunta en qué temas el gobierno ha hecho su mejor actuación, la seguridad pública se encuentra en el onceavo lugar de una lista de 25 temas.³⁹

De ahí que, a poco más de 8 meses de gestión del nuevo gobierno de transición, se levanta el fantasma del riesgo del desencanto ciudadano ante expectativas sociales incumplidas:

¿Qué es lo más importante que ha hecho el gobierno? Total espontáneo

- Nada:	29%
- Diálogo con el EZLN/negociaciones:	23%
- Apoyo a gente necesitada:	7%
- Combate a la corrupción/impunidad:	6%
- Empleos/salarios:	6%
- Apoyo a pensionados/ancianos:	4%
- Seguir relaciones con Estados Unidos/abrir mercados:	4%

Fuente: BANAMEX-ACCIVAL, con datos de la encuesta Pulso sociopolítico de la población, mayo 2001; en, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL, Examen de la situación económica de México (Estudios económicos y sociales) México, número 906, volumen LXXVII, junio 2001, página 256.

Así, en el caso de esta encuesta, cerca del 30% de los entrevistados aun no percibe avances en la agenda de gobierno encabezado por Vicente Fox. Sin embargo, el mismo mantiene un nivel de aprobación del 64%, de acuerdo con los resultados de la encuesta trimestral de evaluación al Presidente llevada a cabo por el grupo Reforma:⁴⁰

¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Vicente Fox está haciendo su trabajo como Presidente? Lo aprueban

Febrero: 70%

Mayo: 65%

Agosto: 64%

¿Cómo calificaría la actuación de Vicente Fox? Calificación promedio

Febrero: 7.5

Mayo: 6.8

Agosto: 6.7

39 Periódico *Público*, 31 de agosto de 2001. Guadalajara.

40 Encuesta nacional realizada por el Departamento de Investigación del Grupo Reforma el 14 y 15 de julio de 2001 a mil 196 mexicanos adultos en vivienda. Margen de error: +/- 2.8%; ver, Periódico *Reforma*, México, 6 de agosto de 2001.

Y si bien la calificación promedio de su gestión viene sufriendo una sensible baja, poco más de la mitad de la población (55.5%) continúa depositando su confianza en él.⁴¹

Conclusiones Preliminares

1. Los primeros nueve meses del gobierno que inició su mandato el 1° de diciembre del año 2000, se caracterizan por el desarrollo de una novedosa concepción de la seguridad nacional y de las amenazas reales y potenciales que la definen; así como por una visión diferente de la inteligencia estratégica de Estado, en correspondencia con la democracia y el estado de derecho. Resta sancionar una Ley de Seguridad Nacional, sobre la cuál se está trabajando, al igual que una evaluación del CISEN, acompañada por recomendaciones de modernización, profesionalización y control social.

2. En contraste, deja abandonada la agenda militar; reservándole a las Fuerzas Armadas la expansión de su papel, cuyo corolario es un cada vez mayor número de prerrogativas que las aleja de la sociedad de la que se nutren y a la que se deben y, por ende, de la dimensión política que las gobierna. En ese sentido, la reforma militar continúa siendo una asignatura pendiente en México.

3. En materia de seguridad pública, su administración opta por continuar el camino trazado por Ernesto Zedillo: reformas constitucionales y, en general, al marco normativo; transformaciones de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, mas no de procesos; creación de nuevas instituciones; apertura de espacios para la participación ciudadana, pero básicamente reproduciendo el modelo corporativo de relaciones entre gobierno y sociedad; disposición de grandes cantidades de recursos presupuestales que mayoritariamente siguen siendo destinados a la adquisición de armamento, vehículos, tecnología y a la contratación de más policías de dudosa calidad, es decir, privilegiando los factores cuantitativos en detrimento de los cualitativos. Estas políticas, estrategias y líneas de acción constituyen un reflejo del modelo punitivo por el que, hasta el momento, ha optado Vicente Fox en materia de seguridad pública; dejando de lado la doctrinaria humanista del Partido Acción Nacional que rechaza la «mano dura» y se pronuncia a favor del modelo preventivo en seguridad.

41 BANAMEX-ACCIVAL, con datos de la encuesta Pulso sociopolítico de la población, mayo 2001; en, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL, Examen de la situación económica de México (Estudios económicos y sociales), México, número 906, volumen LXXVII, junio 2001, página 257. Los resultados de esta encuesta dan cuenta de que este 55.5% de los entrevistados reconoce tener mucha confianza en el Presidente y el 38.7% regular y sólo el 5.8% dice tener poca confianza.

4. Tampoco se constata ni percibe una reducción significativa de las actividades de la delincuencia organizada. Esto significa que, con alternancia y sin ella, el delito organizado sigue actuando más o menos con la misma dinámica, gozando de amplios márgenes de impunidad y disponiendo de información de primera mano, gracias a los múltiples contactos o vínculos establecidos con diversos integrantes de los cuerpos de seguridad pública y de los órganos de procuración de justicia. Aunque la impunidad continúa presentándose como el principal factor criminógeno, no deja de ser un dato alentador que se incluya a la corrupción como una amenaza y riesgo a la supervivencia misma de la Nación mexicana y que se hayan tomado las primeras medidas para enfrentarla.

5. A nueve meses de gobierno diferente al PRI en el orden federal, la población mexicana no se siente más segura que antes, y ello ha hecho que se presenten los primeros síntomas de una especie de decepción o desencanto respecto del gobierno del cambio, aunque todavía se manifiesten elevados niveles de confianza en Fox. Encuestas de opinión levantadas a propósito del pasado informe presidencial, ponen de relieve que la sociedad no considera que se esté haciendo mucho en esta materia, o bien, piensan que lo que se ha hecho no es lo correcto ni lo conveniente.

6. Por último, los trágicos acontecimientos protagonizados por el terrorismo en la Unión Americana, confirman la necesidad de desarrollar una política exterior más activa,⁴² que incluya la cooperación internacional para resolver los problemas que rebasan las fronteras de los Estados-Nación: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas, terrorismo, cambio climático, contaminación de los ecosistemas, respeto a los derechos humanos, entre otros asuntos. Difícilmente, un país por sí sólo y no obstante su poder nacional, puede prevenir y combatir estas nuevas amenazas de carácter transnacional de manera exitosa.

42 En rigor titulado «Papel activo en el mundo» e integrado como décimo compromiso de «Alianza para el Cambio» en la plataforma político-electoral bajo el título de «10 compromisos por el cambio que a ti te conviene». En este marco, la Secretaría de Relaciones Exteriores anunció que el ingreso de México como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2002-2004 es casi un hecho. También, vale la pena aclarar que desarrollar una política exterior activa no debe suponer una subordinación a la potencia hegemónica mundial, como parece interpretarla el canciller Jorge Castañeda. Incluso, en su Primer Informe de Gobierno, el presidente Fox reafirma que «La defensa de la soberanía nacional se sustenta en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, así como en la vigencia de la democracia»; y opta por una política exterior que promueva el desarrollo a través de negociaciones y acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, para salvaguardar los intereses, la soberanía y la seguridad nacionales.

AGUA Y SOCIEDAD

*William Martin**

- La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y el Lago de Chapala (LCH) han constituido históricamente una compleja interrelación ambiental, económica y socio cultural. Constituyen geográficamente bisagra y eslabón débil entre la Cuenca del LCH y la Cuenca del Río Santiago (CRS), que en realidad conforman un solo sistema ambiental mayor de México.

- La simultánea crisis de suministro de agua a la ZMG y la casi desaparición del LCH han dado pie a una multiplicidad de iniciativas desde círculos empresariales, gubernamentales y socio-civiles. Es también el trasfondo de importantes definiciones gubernamentales recientes: el reconocimiento público por la Comisión Nacional del Agua del nivel más bajo del LCH en los últimos 100 años; el planteamiento público de la solución al suministro de agua a la ZMG como prioridad del nuevo Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ), y la inscripción del problema del agua en la agenda de seguridad nacional del Gobierno De la República (GDR). La Organización de Naciones Unidas, ONU, alerta desde hace tiempo que la escasez de agua, que es igual a decir incapacidad para generar políticas ambientales apropiadas, será fuente principal de conflictos inter e intra nacionales durante este siglo.

La Cuenca del LCH se caracteriza hoy por ser, junto con la Cuenca del Valle de México (VM), la más deteriorada de México. Se caracteriza por la creciente escasez de agua subterránea y superficial; la sobre explotación crónica de sus acuíferos; el desperdicio enorme de agua en usos agropecuarios; la elevada contaminación de sus aguas por desechos industriales, agrícolas y urbanos; la degradación de sus suelos, erosión hídrica y eólica creciente en sus vertientes; y por escenificar una creciente competencia y conflictividad por el acceso al agua, entre usuarios, entidades y regiones.

El LCH y su ribera vienen degradándose hasta el límite, por el abuso en el uso del agua en la CLCH desde su nacimiento en Toluca; por la pérdida constante del volumen de agua que ya no llega al vaso; por la contaminación del lago por aguas negras y basura; por la deforestación, erosión y en general deterioro ecológico de su Cuenca;

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

por la creciente extracción de agua para suministro de negocios agrícolas y usos urbanos; por la reconversión rentable de zonas del ex vaso del lago a usos agropecuarios; y por las tradicionales pérdidas de agua por evaporación y disminución del volumen lacustre.

La ZMG presenta hoy, como problemas mayores, crecientes déficits de agua con relación a la demanda urbana, no solamente durante el estiaje; una distribución social y territorial muy desigual del agua en la ciudad; pérdidas del 40 % del agua que se distribuye; alta ineficiencia administrativa; desconocimiento público del arreglo con grandes consumidores de agua; promiscuidad y alta contaminación entre las canalizaciones de agua potable y residuales; abuso crónico en la extracción de aguas subterráneas; contaminación de acuíferos por fugas y lixiviación de basuras; inundaciones urbanas cada vez más graves; y la deposición cruda del total de aguas residuales de la ciudad. Guadalajara es la principal responsable del deterioro ambiental de la CRS.

La CLCH representa menos del 3% del territorio nacional, y cuenta con no más del 7% de los haberes hidráulicos superficiales y subterráneos del país. Su cuenca gemela, la CRS, relativamente menos poblada y económicamente desarrollada, representa 5% del territorio nacional y cuenta con 12% de los haberes de agua en México. Cuatro quintas partes del agua de la CLCH son para uso agropecuario, con sistemas altamente ineficientes de bordeo rústico y atarquinamiento. Durante los últimos treinta años, la superficie bajo riego, la población urbana, y la actividad manufacturera asentadas en la CLCH, crecieron respectivamente 5.6, 2.7, y 2.4 veces. Desde 1970, la extracción de sus aguas se ha al menos cuadruplicado. Mientras tanto, las fuentes primarias generadoras de agua de la cuenca, sufren un sistemático e irreversible deterioro. Hoy cerca de 30 millones de mexicanos dependen del agua de la CLCH.

Funciones vitales del LCH y su ribera que hoy están siendo seriamente puestas en entredicho son: soportar la actividad vital de más de 500 mil personas; ser un singular santuario de biodiversidad; regular el clima de una amplia región; ser símbolo y albergue de una gran diversidad socio cultural; ser destino recreativo y turístico importante; y ser fuente principal de suministro de agua a la ZMG.

La población de la ZMG pasó de 1970 a la actualidad de 1.0 a 3.8 millones de personas. Casi 80% del agua en la ciudad se utiliza para uso residencial, y el resto para uso comercial, industrial y de servicios. Se estima que dentro de 25 años la demanda de agua en la ZMG crecerá 140% adicional, pasando de 10.7 a 26.0 metros cúbicos (m³) por segundo.

- La problemática actual del agua evidencia la contraposición entre la lógica natural del ambiente y el artificioso dinamismo societario hoy predominante. De mantenerse la dinámica actual de uso, gestión y administración hidráulica, el colapso económico de la CLCH, la desaparición del LCH, y situaciones de conflicto social en ZMG, son posibles escenarios futuros.

- En la política del nuevo gobierno federal, hay avances significativos. Sin embargo no se ha calado todavía con hondura en la direccionalidad política y núcleo de poder fáctico, constituido a partir de la actual dinámica de gestión del agua en la CLCH, que nos lleva al menos medio siglo de ventaja inercial.

- La negociación de derechos de agua y la articulación de una política ambiental sustentable entre los gobiernos de los estados de la cuenca, que sobreponga el interés general de largo plazo a la gestión sexenal y localista que ha predominado, sigue siendo una asignatura pendiente.

- En la contraposición de intereses agroempresariales a los intereses urbanos y ecologistas, han tendido a predominar los primeros, particularmente de empresas y particulares mejor posicionados en la geografía de la cuenca, el mercado y la gestión política.

- Cada uno de los puntos críticos de la CLCHS (al menos 22), constituyen un microcosmos socio-político particular, que sin embargo, se orienta por la misma lógica general. Articulados materialmente desde el ciclo del agua y en competencia cada vez más aguda por el acceso al recurso, la representatividad en sus instancias de decisión y la confluencia cooperativa de acciones entre gobierno y ciudadanía, siguen siendo sus ausencias fundamentales.

- Al interior de cada uno de los nodos críticos las decisiones sobre el uso del agua generalmente son de corto plazo, y se encuentran tramadas por la cotidianeidad de relaciones asimétricas de poder y capacidad de gestión. La visión de conjunto de la cuenca y el futuro común se pierde justo a partir de relaciones de competencia más agudas por el acceso al agua, cada vez más escasa.

- En la configuración geopolítica inercial y coyuntural de la crisis de abasto a la ZMG, la metrópoli ha tendido a sobreponer unilateralmente sus intereses sobre derechos de los ribereños y residentes en regiones actual y potencialmente tributarias y receptoras de lo que podemos denominar sistema hidráulico de la ZMG.

- Desde el punto de vista de los usos urbanos, el agua es vehículo que interrelaciona actividades industriales, turísticas y comerciales con colonias populares y residenciales. Problema mayor además de la disponibilidad suficiente, sigue siendo el del uso y distribución sectorial y social del agua en la ciudad, desde criterios de equidad social y eficacia distributiva y administrativa.

- Problemas asociados al ambiente y las comunidades implicadas, tales como rehabilitación de ecosistemas generadores de agua primaria, atajamiento de la contaminación en sus fuentes, saneamiento de aguas residuales, innovaciones técnico-urbanas en el manejo del agua entre muchas otras, no han sido acometidas aún con suficientes efectos significativos constatables para la sociedad.

- La ZMG y el LCH han constituido históricamente una simbiótica y compleja interrelación ambiental, económica y socio-cultural. Tensado al límite entre los intereses agro empresariales de la CLCH y la inercia socio política de la ZMG, el LCH constituye hoy el eslabón débil visible de la cadena problemática del agua.

Escenarios posibles que hoy se incuban y debaten públicamente son:

a) Balcanización de las relaciones entre actores e instituciones a partir del acceso y uso del agua, con la agudización de la competencia, la inequidad social, y la devastación ecológica en curso.

b) Mercantilización total de la gestión del agua, que llevaría a abordar el problema desde una racionalidad fundamentalmente monetarista. Implicaría una mayor inequidad social, así como una interiorización sólo parcial, oblicua y en último análisis ineficaz, de costos ambientales monetizables; y

c) Consolidación de una nueva cultura interactoral y participativa de gestión del agua basada en la concurrencia abierta e incluyente de la diversidad socio cultural, la equidad asentada en el derecho humano universal al uso y disfrute del agua, una nueva racionalidad productiva fundamentada en la lógica de la naturaleza y la salud de los ecosistemas primarios; y el planteamiento genuinamente humano, asociativo e integrado de problemas y potencialidades comunitarias.

El enfoque contemporáneo integrado de cuenca contrapone a una estructura fragmentada de sectores y niveles de gobierno, un cuadro cada vez más complejo de actores socio-civiles emergentes.

La mundialmente recomendada política ascendente, participativa y deliberativa en la gestión del agua, se contrapone a limitaciones cognitivas, inestabilidades e insuficiencias institucionales, y grupos de interés solidificados en una sociedad donde la regla sigue siendo la casi impermeable asimetría de poder fáctico ausente de dialogicidad recíprocamente significativa entre elites y pueblo.

Al necesario enfoque integral, complejo e inter disciplinario que solicita esta actual problemática, se contraponen las divisiones disciplinares, las especialidades profesionales, las inercias institucionales, y el enfoque pragmático, parcial y deductivista que prevalece.

¿Quién tendrá más necesidad, derecho y capacidad de gestión en torno a la problemática del agua? ¿Un charalero de San Pedro Ixcatán, un ama de casa del Cerro del 4, un golfista de San Isidro, o un gerente regional de Coca Cola?

¿Quién tendrá más responsabilidad, capacidad de previsión y eficacia operativa? ¿El Ayuntamiento de Poncitlán, el Consejo del Distrito de Riego de La Barca, la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento, o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales?

¿Quién tendrá más claridad comprensiva en el enfoque y significatividad comunicativa en la aproximación a la problemática común? ¿La ingeniería, la administración, la economía, el derecho, la biología, la antropología, o la sociología?

La situación crítica del agua nos instala de lleno más allá de la lógica del sentido común, ó de la lógica problematizante de la modernidad, hoy en crisis. Esta modernidad particularmente acendrada durante el último medio siglo se ha fundado en las premisas siguientes: a) El dinero es la clave del mejoramiento humano; b) La tecnología es la clave del progreso; c) Los problemas sociales y ecológicos pueden ser resueltos a través de la tecnología; d) Más grande y homogéneo es mejor según el mundo corporativo y gubernamental; y e) El elemento humano es medido en términos de costo-beneficio, rentabilidad monetaria o político electoral.

El proceso de progresiva estratificación, especialización, fragmentación, y competitividad característica de nuestra organización societal; la construcción especializada de saberes, ciencias y profesiones vienen a dar sustento fáctico y refuerzo vivencial cotidiano a este decurso del desarrollo que en lo global y personal, viene haciendo agua por múltiples flancos.

Un enfoque humanista actual, interactoral, ascendente y deliberativo, desde las premisas de que la verdad se busca colaborativamente; de que no hay solución simple y unívoca a este género de problemas; y que la inclusión deliberada es el problema fundamental de nuestra convivencia contemporánea, se impone como aproximación necesaria a esta nueva realidad ambiental, asociativa, pedagógica y política, característicamente post moderna.

De manera próxima, la problemática actual del agua interpela hacia la construcción de algunos consensos societales mínimos y urgentes.

- Un replanteamiento de las condiciones de apoyo al sector agropecuario mexicano en el marco del TLC. Nuestra competitividad tendría que basarse en cuotas de compensación o subsidios federales focalizados y cre-

cientes, en vez de en una muy poco transparente disponibilidad ilimitada de agua regalada y mano de obra pauperizada, como hoy sucede.

- Una refundación de la compleja y difícilmente controlable institucionalidad que conforma la actual maquinaria de gestión del agua. Una visión ambientalista de largo plazo, y una apertura a la participación informada en la toma de decisiones desde los niveles de base tendrán que ser los criterios rectores de este necesario recambio histórico en México.

- Una política de cota mínima progresivamente ascendente, no negociable del nivel del LCH. Calidad del agua y rehabilitación de la cuenca propia serían medias necesarias y complementarias a este proceso. Chapala tendrá que ser el rasero en vez del cárcamo cloaca en que la ha convertido la real política de administración hidráulica.

- Una orientación visionaria desde la reciente fundación de la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Jalisco. Estar a la altura de los retos y expectativas de los tiempos que corren, significa partir de una visión del problema del agua como ciclo completo. Criterios rectores de equidad social, democracia deliberativa y sustentabilidad ambiental fundamentarían su actuación. Incorporaría como petición de principio consideraciones culturales, educativas, sociales, gubernamentales, económicas, territoriales y ambientales en sus políticas y proyectos. Sería permeable a la ciudadanización, la dialogicidad y la inter institucionalidad como requiere la visión contemporánea de la gobernabilidad democrática.

- En materia educativa, una de las áreas de inversión estratégica a desarrollar es la educación ambiental formal y no formal vinculada a nuestras realidades, valores y vivencias regionales. El impulso decidido a la investigación desde aristas distintivamente socio-culturales, político-administrativas, y ambientales vistas de modo integrado y focalizado, requiere de enorme apoyo en Jalisco.

- La permeabilidad de las entidades de gobierno al diálogo y la deliberación con organizaciones de la sociedad civil tiene un gran camino por recorrer en Jalisco. Una política actualizada de participación ciudadana, y el apoyo público al desarrollo de estas estratégicas entidades sigue siendo inestable, magro y fragmentado. Mientras que organismos internacionales en los que México concurre, recomiendan enfáticamente la permeabilidad entre gobierno y tercer sector, y el gobierno federal ha emprendido algunas acciones en esta dirección, la clase política local sigue siendo en general poco permeable a los dinamismos la sociedad civil.

- Las instituciones de educación superior están llamadas a profundizar su nuevo papel societario más allá de la formación de profesionales competitivos y el desarrollo de saberes especializados, en dirección de una dialogicidad responsable, abierta y crítica con actores de su entorno. Es deseable ver más proyectos integrales en situación, construidos acotadamente desde una perspectiva cultural globalizada, con premi-

nencia de la inter actoralidad, la inter disciplinareidad, y la inter institucionalidad. Sería del todo deseable un mucho mayor énfasis en humanidades y ciencias sociales, así como una generación de saberes útiles que trasciendan las inercias disciplinares especializadas, ó la respuesta pragmática a necesidades puramente instrumentales de elites políticas o económicas. Asignatura pendiente es construir una epistemología, una ontología y una fenomenología reconstituida desde la alteridad, la complejidad, y la actualidad significativa de la diversidad socio cultural y ambiental.

En su primer informe de gobierno, el presidente Fox ha insistido en la necesidad de una nueva cultura política en México. La alternancia de partidos y la democracia electoral son un componente necesario pero insuficiente por sí solo para generar los cambios que México requiere. La democracia deliberativa de base y la apertura gubernamental a la participación ciudadana genuina, siguen siendo el otro componente sustantivo, insuficientemente presente en nuestra realidad socio política cotidiana.

El consejero de seguridad nacional, Aguilar Zinser, ha opuesto a la visión tradicional de la seguridad nacional concebida como seguridad del poder del Estado en contraposición a la población, un nuevo planteamiento donde justamente sería un nuevo pacto recíproco entre ciudadanía y gobierno —en el marco de un estado de derecho y un régimen democrático— lo que constituye el fundamento del Estado y el objeto de la seguridad nacional.

Esta actualizada visión requiere no solo del concurso activo de la ciudadanía desde sus espacios asociativos, sino también y sustantivamente de una incuestionable voluntad manifiesta de apertura y disposición a la dialogicidad de los poderes, sectores, y niveles de gobierno con la sociedad civil. Esta definición plantea el reto de una verdadera revolución cultural de larga duración en México.

La ZMG y el LCH constituyen históricamente una compleja interrelación ambiental, económica y socio cultural. Sin chovinismo ni regionalismo de por medio, la crisis de suministro de agua a la ZMG y la reconstrucción del LCH le presentan a Jalisco el honroso reto de, por una parte, hacer una contribución a la resignificación popular sustantiva de la transición democrática; y por la otra, de redireccionar su política pública hacia una perspectiva genuinamente ambiental de desarrollo.

Podrán así primar la cooperación sobre la competencia, la integralidad sobre la fragmentación, el entendimiento sobre el prejuicio, y el diálogo sobre el conflicto en este complejo y emocionante pro-

ceso en que nos ha instalado la crisis del agua, problema de todos en la tarea común de hacer presente y construir futuro.

Posdata

¿Podemos honestamente hablar de desarrollo sustentable si aún no logramos siquiera satisfacer las necesidades humanas mínimas de gran parte de nuestra generación y al menos mitigar el cada vez más grave deterioro ambiental en el que nos desenvolvemos?

Acrónimos

- MG. Zona Metropolitana de Guadalajara.
- LCH. Lago de Chapala.
- CLCH. Cuenca Lerma Chapala.
- CRS. Cuenca Río Santiago.
- CNA. Comisión Nacional del Agua.
- GEJ. Gobierno del Estado de Jalisco.
- GDR. Gobierno de la República.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas.
- VM. Valle de México.

Cuenca Lerma-Santiago Principales ríos y centros de población



NODOS CRÍTICOS CUENCA LERMA CHAPALA SANTIAGO PACÍFICO

- Sistema Cutzamala en el Alto Lerma, y acueductos a Ciudad de México.
- Valle de Toluca, manantiales, lagunas y presas del Alto Lerma en el Estado de México.
- Querétaro, corredor industrial y el Alto Lerma en el Estado de Querétaro.
- Presa Tuxtepec y el Medio Lerma en el Estado de Michoacán.
- Presa Solís, distritos de riego del Bajío y el Medio Lerma en el Estado de Guanajuato.
- Presa Santa Ana y el Bajo Lerma en los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- Presa el Mezquite y el Bajo Lerma en el Estado de Jalisco.
- Presa Maltaraña y el Bajo Duero en el Estado de Michoacán.
- Valle de Zamora y el Medio Duero en el Estado de Michoacán.
- Acueductos y canales a Guadalajara, el Bajo Zula, y el Alto Santiago en el Estado de Jalisco.
- Lago de Chapala, su Cuenca Inmediata y su Cuenca Propia.
- Administración metropolitana del agua, disponibilidad y deposición, distribución sectorial y social.
- Acuíferos y cauces superficiales de agua en la ZMG y sus inmediaciones. Bosque La Primavera.
- Proyectos y obras de suministro de agua a la ZMG. Énfasis efectos ambientales y socio culturales.
- Relaciones de la ZMG con regiones como Los Altos que desde 1995 sufren escasez y veda en derechos de uso de aguas.
- Saneamiento, inundaciones y aguas residuales de la ZMG, hasta la presa Agua Prieta en la Barranca de Oblatos.
- Reconstrucción ambiental y socio cultural del Alto Río Santiago, desde la Presa Derivadora La Corona, hasta la Barranca de Oblatos.
- Saneamiento y reconstrucción ambiental y socio cultural del Alto Río Santiago, de la Barranca de Oblatos, hasta la Presa Santa Rosa.
- Laguna de Santa María del Oro, sus fuentes y Cuenca Propia.
- Suministro y administración del agua en la Ciudad de Tepic, y la reserva del Cerro de San Juan.
- Presa Agualeguas y distritos de riego en el Bajo Río Santiago.
- Desembocadura del Bajo Río Santiago al Océano Pacífico.
- Consejos de Cuenca. Lerma Chapala y Río Santiago.
- Consejos de Distritos de Riego (al menos 24 distritos mayores).

**ACTORES INSTITUCIONALES Y SOCIO CIVILES VISIBLES
CUENCA LERMA CHAPALA SANTIAGO PACIFICO**

- A. Presidencia de la República.
- B. Comisión de Seguridad Nacional.
- C. Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados).
- D. Consejo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
- E. SEMARNAT.
- F. SAGARPA.
- G. Comisión Nacional del Agua e IMTA.
- H. Gerencia Regional Lerma Chapala Santiago Pacifico, CNA.
- I. Diversas dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco (SEPROE, SEDER, SEMADES, COPLADE, SDH).
- J. Congreso del Estado de Jalisco.
- K. Grupo de Análisis de Alternativas de Abasto de Agua para la ZMG
- L. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. Ayuntamientos de la ZMG (7 en total).
- M. Ayuntamientos de la Rivera de Chapala (13 de Jalisco y Michoacán).
- N. Ayuntamientos de la Cuenca Propia del Lago de Chapala (34 de Jalisco y Michoacán).
- O. Asociación de Presidentes Municipales de la Ribera de Chapala.
- P. Red todos por Chapala, y otros movimientos socio civiles de la Cuenca Inmediata del Lago.
- Q. Acuerdo Regional para la Defensa del Lago de Chapala.
- R. Consejo de la Cuenca Propia del Lago de Chapala.
- S. Medios de comunicación regionales y nacionales.
- T. Instituciones de Investigación y Educación Superior en la región Centro Occidente.
- U. Red de investigadores Ramón Rubín R4.
- V. Red de investigación sobre el agua, Sistema Ibero Iteso.
- W. Comunidades, asociaciones, grupos locales en la Cuenca Inmediata, y la Cuenca Propia del Lago de Chapala.
- X. Comunidades, asociaciones, grupos locales de la ZMG y regiones circunvecinas.
- Y. Consejos de Cuenca. Lerma Chapala y Río Santiago.
- Z. Consejos de Distritos de Riego (al menos 24 distritos mayores).

Chapala Bucólico



Cultura del Progreso



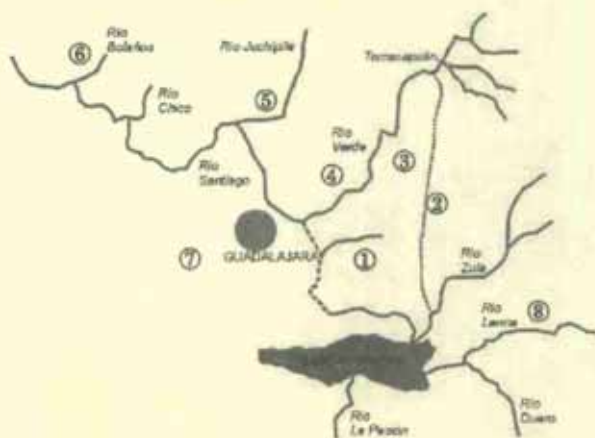
Chapala en crisis



Chapala postmoderno



Alternativas de fuentes de suministro de agua para la ZMG (en estudio)



**OBRAS HIDRAULICAS, PRESAS
EN PROYECTO Y CAPACIDAD EN MUSEG**

- ① Colón - Tinajas: 1.8 m³
- ② Temascalón - Chapala
Proyecto Ing. Pedro Vázquez Osuna: 20.0 m³
- ③ Temascalón - Guadalupe (Zuda): 12.0 m³
- ④ Verde - Purgatorio: 2.8 m³
- ⑤ Juchipila: 11.0 m³
- ⑥ Buleva: 10.0 m³
- ⑦ Nuevo pozo profundo: 2.0 m³
- ⑧ Reglamentación del Lerma: 5.0 m³

Fox: a un año de la alternancia

se terminó de imprimir el mes de diciembre de 2001,
en los talleres de Rota Impresos Nueva Galicia,
Torrecillas 1949-A, Col. Atlas,
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición, que fue de 300 ejemplares,
estuvo bajo el cuidado de Amaroma Ediciones

ISBN 968-5087-43-1



9 789685 087438



ITESO