

# ANÁLISIS PLURAL

SEGUNDO SEMESTRE DE 2013



ITESO  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

## LA FRAGILIDAD DE LAS REFORMAS



# LA FRAGILIDAD DE LAS REFORMAS



# ANÁLISIS PLURAL

SEGUNDO SEMESTRE DE 2013

## LA FRAGILIDAD DE LAS REFORMAS



**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE, AC  
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

---

Análisis plural / .-- Guadalajara, México : ITESO, 2003-.

259 pp.

Semestre 2 (2013)

Título en la cubierta: La fragilidad de las reformas

ISBN 978-607-9361-08-2 edición electrónica

ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

1. Política – Publicaciones Periódicas Mexicanas – Tema Principal 2. Política – México – Publicaciones Periódicas 3. Economía – México – Publicaciones Periódicas 4. México – Condiciones Sociales y Culturales 5. México – Condiciones Políticas 6. México – Condiciones Económicas 7. Publicaciones Periódicas Mexicanas I. t.

---

[LC]

[Dewey]

---

Comité Editorial de la Colección:

Luis José Guerrero Anaya

Luis Marrufo Cardín

Juan Carlos Núñez Bustillos

Colección a cargo del Centro de Formación Humana

Correo electrónico: analisisplural@iteso.mx

Teléfono: + 52 (33) 3669-3548

Cuidado de la edición: Oficina de Publicaciones del ITESO

Diseño original: Danilo Design

Diseño de portada: Ricardo Romo

Diagramación: Rocío Calderón Prado

Corrección de estilo: Mónica Arrona Scacheri

Fotografía de la portada: Proceso / David Deolarte

La presentación y disposición de *La fragilidad de las reformas* 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 en 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.

1a. edición, Guadalajara, 2014.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC  
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,  
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

ISBN 978-607-9361-08-2 edición electrónica

ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

# Índice

PRESENTACIÓN	
LA FRAGILIDAD DE LAS REFORMAS	<b>7</b>
SÍNTESIS CRONOLÓGICA	
PRINCIPALES SUCESOS NACIONALES DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2013 / <i>Juan Carlos Núñez Bustillos</i>	<b>11</b>
ECONOMÍA	
DESACELERACIÓN Y ACELERACIÓN ¿TRANSITORIAS? / <i>Francisco J. Núñez de la Peña</i>	<b>33</b>
LA REFORMA FINANCIERA, POSITIVA, PERO INSUFICIENTE / <i>Juan Carlos Martínez Alvarado</i>	<b>41</b>
EL AJUSTE TRIBUTARIO DE 2013: UNA REFORMA EN MINÚSCULAS, VALIOSA POR LO QUE NO INCLUYÓ / <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	<b>51</b>
LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS DE LA REFORMA HACENDARIA / <i>Sergio Negrete Cárdenas</i>	<b>61</b>
LA REFORMA ENERGÉTICA: ALGO MÁS QUE UNA REFORMA / <i>Luis Ignacio Román Morales</i>	<b>73</b>

## POLÍTICA

EL PRIMER AÑO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: CONTINUIDAD ECONÓMICA Y RESTAURACIÓN AUTORITARIA / <i>Jorge Enrique Rocha Quintero</i>	<b>99</b>
DOS PRUEBAS DE FUEGO / <i>Jesús Vergara Aceves, SJ</i>	<b>111</b>
REFORMA ENERGÉTICA: TRAICIÓN A MÉXICO / <i>Alberto Montoya Martín del Campo</i>	<b>127</b>
EL SECTOR AGROPECUARIO EN MÉXICO, UNA HISTORIA DE MARGINACIÓN / <i>Joel Uribe Reyes</i>	<b>143</b>

## SOCIEDAD

LA REFORMA EDUCATIVA: IDEAS, REALIDADES Y POSIBLES CONSECUENCIAS / <i>Juan Carlos Silas Casillas</i>	<b>169</b>
LA CONTRADICTORIA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD MEXICANA. REFLEXIÓN Y SEIS ESTAMPAS PARA ILUSTRAR UN ARGUMENTO / <i>Miguel Bazdresch Parada</i>	<b>179</b>
MÉXICO BAJO EL AGUA / <i>Jorge Valdivia García</i>	<b>195</b>
UNA APROXIMACIÓN A LA CULTURA, HOY, EN MÉXICO / <i>Ruth Rangel Bernal</i>	<b>209</b>
EL DEBATE DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA / <i>Jorge Atilano González Candia, SJ</i>	<b>219</b>
LA MARIGUANA SALTA AL RUEDO / <i>Jorge Valdivia García</i>	<b>229</b>
EL PAPADO DE FRANCISCO DESDE LA ESPERANZA DISCRETA / <i>Arturo Navarro</i>	<b>243</b>



## ***Presentación***

### LA FRAGILIDAD DE LAS REFORMAS

Las aportaciones críticas y generosas de los colaboradores de la colección Análisis Plural es lo que ha permitido la trayectoria de su publicación desde 1988. La riqueza contenida en el análisis de coyuntura está ahora disponible, de manera digital, en el Repositorio Institucional del ITESO (<http://rei.iteso.mx/handle/11117/23>) bajo el nombre Revista Análisis Plural. Justo también en la celebración de los 25 años de la publicación, estrenamos nuevo diseño y formatos, por lo que a partir de ahora el lector también podrá consultarla tanto en epub como en pdf (en la dirección: [www.analisisplural.iteso.mx](http://www.analisisplural.iteso.mx)).

Tras un año del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto es posible identificar un estilo de gobernar que, a decir de los colaboradores de este volumen, dista poco de las prácticas del PRI durante el sexenio del expresidente Carlos Salinas de Gortari. Cada uno de los artículos que integran este Análisis Plural muestra distintos aspectos de la realidad que, en conjunto, intentan dar sentido y explicar lo acontecido durante el segundo semestre de 2013.

Juan Carlos Núñez recoge, en la cronología, los principales sucesos del semestre y los agrupa de manera que presenta una breve síntesis de lo acontecido en diversos ámbitos de julio a diciembre de 2013. Su lectura permite recordar, llanamente, los hechos que marcaron esta coyuntura.

Francisco Núñez de la Peña señala algunos de los factores que han provocado la aceleración o la desaceleración económica en México. Vincula los ciclos económicos y los altibajos porcentuales en el producto interno bruto (PIB) con la confianza del gobierno federal en

una reactivación económica a través del gasto y el vigor de la economía estadounidense.

Juan Carlos Martínez Alvarado revisa la reforma financiera. Plantea que el principal beneficiado es el usuario y, tras anotar algunos puntos positivos y señalar algunos pendientes, concluye que “queda realmente lejos de ser la solución que se requiere para mejorar y aumentar el uso de los servicios financieros” y para convertirse en motor para el desarrollo del país.

Mónica Unda Gutiérrez señala que, en términos de recaudación, el impacto de la reforma tributaria será mínimo. Describe la propuesta del Poder Ejecutivo y la contrasta con las reformas aprobadas por el Legislativo. Afirma que esta no está a la altura del problema tributario en México.

Sergio Negrete Cárdenas aborda lo bueno, lo malo y lo feo de la reforma hacendaria y destaca el regreso del déficit fiscal con el abandono de la ortodoxia presupuestal por parte del gobierno federal. Plantea lo que considera oportunidades perdidas para incrementar los ingresos en la recaudación fiscal.

Luis Ignacio Román Morales realiza una dura crítica a lo que llama “la madre de todas las reformas”: la reforma energética. Contrasta el peso específico del sector energético en el país, las promesas planteadas en el discurso oficial y la mercantilización de lo que se ha considerado como “el principal recurso estratégico para detonar un proceso de desarrollo”.

En el mismo tenor, Alberto Montoya Martín del Campo anuncia que, lejos de ser el detonante de una nueva etapa de crecimiento, la reforma energética “agudizará la dependencia bancaria, comercial, industrial, mediática y alimentaria” de México. A la par, analiza los cambios realizados a la Constitución en materia de energía en el dictamen publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de diciembre de 2013.

Jorge Enrique Rocha Quintero analiza el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto. Realiza una breve descripción de las reformas hacendaria, político-electoral y energética, recoge resultados poco fa-

vorables en materia económica y de seguridad y, finalmente, señala la restauración autoritaria en la forma de gobernar.

Jesús Vergara Aceves destaca la necesidad imperativa de liberar al hombre de un sistema que lo esclaviza y lo lleva a ser un simple ejecutor, para recuperar su humanidad y plena libertad. Afirma que “a mayores abusos del mundo exterior es necesaria una mayor justicia al interior de México”. Apoya su análisis en la opinión de reconocidas voces.

Joel Uribe Reyes realiza un recorrido histórico sobre el impacto en el sector agropecuario de las políticas económicas implementadas en el país y hace un balance del mismo durante el sexenio de Felipe Calderón. Concluye que el agropecuario es un sector olvidado por la vida económica del país y plantea grandes retos en cuanto a justicia social.

Juan Carlos Silas clarifica los orígenes, las disposiciones y las posibles consecuencias de la “reforma educativa”. Recorre la relación entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y describe los componentes principales de la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Miguel Bazdresch Parada asegura que la construcción de la sociedad mexicana se ha realizado sin un proyecto nacional consistente en el tiempo. Realiza una reflexión sobre el estado de derecho y muestra con seis estampas lo que él llama “situaciones o ejemplos de oportunidades perdidas, por gobierno y sociedad, para mostrar congruencia y consistencia entre principios y decisiones”.

Jorge Valdivia García aborda el impacto del temporal en nuestro país. Realiza un recuento de los ciclones registrados durante el semestre, presenta un balance de los daños y subraya una serie de fallas en el sistema de gobierno para responder de manera efectiva y oportuna ante la catástrofe que dejó el paso de los huracanes Ingrid y Manuel. Además, en otro artículo, ofrece un panorama sobre la discusión generada a partir de la idea de legalizar la marihuana en México. Señala las posiciones de actores nacionales e internacionales y retoma la ex-

perencia de Uruguay, primero en el mundo en regular todas las etapas del consumo humano de esta planta.

Ruth Rangel Bernal asegura que “la cultura es un motor para el movimiento y el cambio”. Aborda el tema vinculando las opiniones de académicos, funcionarios públicos y gestores culturales de Saltillo, Jalapa, Querétaro, Oaxaca, Distrito Federal. Aprovecha sus palabras para mostrar el dinamismo de los agentes culturales en la transformación del país.

Jorge Atilano González Candia da cuenta del incremento de la violencia y el delito vividos en América Latina y señala las estrategias seguidas por algunos actores latinoamericanos frente al asunto. Afirma que la simple generación de oportunidades no es suficiente para disminuir el delito sino que es necesario fortalecer la dimensión asociativa y comunitaria.

Jesús Arturo Navarro Ramos pone en contexto la elección del papa Francisco; busca dimensionar el alcance de sus decisiones y explicar por qué sus acciones han generado tensión al enfatizar “la adecuación a tiempos, lugares y circunstancias, poniendo como eje de la renovación de la iglesia el retorno al Evangelio”.

# ***Principales sucesos nacionales del segundo semestre de 2013***

JUAN CARLOS NÚÑEZ BUSTILLOS\*

## 1. REFORMA ENERGÉTICA

La Cámara de Diputados aprobó, el 11 de diciembre, la reforma energética que, con la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, permite a los capitales privados participar en la exploración y la extracción de hidrocarburos. En medio de protestas y en una sede alterna debido a que los diputados de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano tomaron el salón de plenos y la tribuna del Palacio de San Lázaro, los legisladores de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza impulsaron la propuesta del presidente Enrique Peña Nieto para permitir la inversión privada en tareas que, desde la expropiación petrolera de 1938, habían sido exclusivas de Petróleos Mexicanos (Pemex). La reforma, avalada por el Senado un día antes, se aprobó tras una sesión de más de 13 horas entre gritos y empujones, con 354 votos a favor y 134 en contra, y fue enviada de inmediato a los congresos de los estados para su aprobación, pues por tratarse de reformas constitucionales debía ser avalada al menos por 17 entidades. La cifra se logró fácilmente. En 24 horas siete estados habían votado a favor. El Congreso de Querétaro

\* Es periodista egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación del ITESO. Cursó el máster en Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios. Actualmente, es director de Integración Comunitaria del ITESO.

la aprobó en minutos, sin ninguna discusión. De esta manera, las compañías extranjeras podrán establecer contratos de servicios, utilidad, producción compartida o licencia para explotar hidrocarburos, aunque el artículo 27 establece que los que se encuentran en el subsuelo son propiedad de la nación. Asimismo, se autoriza que las compañías mineras puedan explotar petróleo y gas. Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) pasan de ser paraestatales a “empresas productivas del Estado”. Además, los legisladores decidieron, a propuesta del PAN y de las izquierdas, sacar al sindicato petrolero del consejo de administración de Pemex, que estará integrado ahora por cinco consejeros del gobierno federal y cinco independientes. También se constituye el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que administrará la renta petrolera. El proceso legislativo se vio marcado por la celeridad, la dispensa de trámites y la limitación de las discusiones promovidas por los partidos que apoyaban la propuesta presidencial, así como por las fuertes protestas opositoras. Policías federales resguardaron la sede del Senado para evitar el “cerco” que intentaron establecer los manifestantes de izquierda. Durante las semanas previas a la aprobación se realizaron decenas de manifestaciones en todo el país; las mayores fueron encabezadas por los excandidatos presidenciales Andrés Manuel López Obrador y Cuauhtémoc Cárdenas, quienes subrayaron que la reforma implica la privatización del petróleo. El primero la definió como “el atraco del siglo”. La izquierda exigió la realización de una consulta popular, pero la Presidencia rechazó la petición. En agosto, el PRD presentó su propuesta de reforma que no fue tomada en cuenta, y en septiembre un grupo de intelectuales y religiosos llamaron a los mexicanos a “evitar el despojo”. El gobierno federal respondió con intensas campañas publicitarias en las que defendía la reforma. El 12 de agosto, cuando presentó su propuesta energética, el presidente Peña Nieto aseguró que gracias a ella se crearían empleos, habría más inversión, bajarían los precios de la energía eléctrica, el gas y los fertilizantes, y subirían los salarios. Además, dijo: “Los mexicanos seguiremos siendo los únicos dueños de la renta petrolera”. El 20 de

diciembre el presidente promulgó la reforma en una ceremonia celebrada en Palacio Nacional, en la que expresó: “Los mexicanos hemos decidido superar mitos y tabúes para dar un gran paso hacia el futuro”.

## 2. REFORMA POLÍTICA

En diciembre se aprobó, entre protestas de organizaciones sociales y legisladores perredistas, la reforma política. El día 3 el Senado dio su visto bueno y el 5 lo hizo la Cámara de Diputados. Con ello se creará el Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituirá al Instituto Federal Electoral (IFE). Los organismos electorales estatales permanecerán, pero dependerán del INE, que designará a sus consejeros y podrá atraer la organización de elecciones en los estados si lo considera conveniente. Con la reforma, a partir de 2018 podrán ser reelectos, por una vez, los senadores. Los diputados podrán reelegirse, a partir de 2015, por un máximo de tres ocasiones. Tanto unos como otros sumarán, cuanto mucho, 12 años en el cargo. Respecto a los presidentes municipales y diputados locales, los congresos de los estados deberán ajustar sus leyes para permitir la reelección. La reforma permite también los gobiernos de coalición. Para mantener su registro, los partidos deberán contar, al menos, con 3% de la votación válida y no 2% como estaba estipulado. En caso de que un partido supere en más de 5% los topes de campaña, la elección será nula. Con la reforma se creará, además, la Fiscalía General Nacional que sustituirá a la Procuraduría General de la República (PGR). Será autónoma y su responsable será designado por el Senado y no por el presidente. PRI, PAN, PVEM y Nueva Alianza votaron a favor, el PT lo hizo en contra y los legisladores del PRD se dividieron.

## 3. REFORMA PENAL

El Senado aprobó, el 5 de diciembre, el Código Nacional de Procedimientos Penales que reglamenta el nuevo sistema de justicia penal

basado en los juicios orales. Este ordenamiento sustituirá a los códigos de los estados. En él se restringe la prisión preventiva, con lo que las personas que estén sujetas a un juicio penal no tendrán, necesariamente, que estar encarceladas como ocurre en la actualidad, y si lo están, dada la gravedad del delito, el juicio no deberá prolongarse por más de un año. En cambio, el juez podrá embargar sus bienes, congelar sus cuentas bancarias, ordenar la suspensión de sus actividades profesionales, obligarlo a llevar una pulsera de localización o restringirle el acceso a ciertos lugares y la salida del país. El código permite que los acusados y las víctimas lleguen a acuerdos antes de que se dicte sentencia. La reforma fue aprobada por unanimidad.

#### 4. REFORMA FISCAL

En la madrugada del 31 de octubre la Cámara de Senadores aprobó la miscelánea fiscal con lo que se concretó esta otra reforma impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto. Las nuevas disposiciones hacendarias incluyen un impuesto de un peso por litro a las bebidas azucaradas, de 16% al alimento para mascotas y a los chicles, así como un incremento, de 5% a 8%, en los impuestos a la comida “chatarra”. También se gravaron las ganancias en la Bolsa Mexicana de Valores y de las compañías mineras. El IVA pasó de 11% a 16% en las zonas fronterizas. El impuesto sobre la renta (ISR) se fijó en 31% para quienes ganen entre 500 mil y 750 mil pesos; de esa cantidad a un millón se cobrará 32%; de uno a tres millones será de 34% y quienes ganen más de tres millones pagarán 35%. También se aprobó continuar con los aumentos a los combustibles. Se eliminaron los impuestos Empresarial a Tasa Única y el de los Depósitos en Efectivo. La reforma se aprobó con los votos a favor del PRI, PVEM y algunos del PRD. En contra votaron el PAN, el PT, Movimiento Ciudadano y el resto de los perredistas. Los legisladores desearon gravar con el IVA a las colegiaturas, rentas e hipotecas, como proponía el presidente Peña Nieto. El 8 de septiembre, cuando planteó su reforma, el mandatario dijo que con ella “pagarán



más quienes más ganen”, y prometió seguro de desempleo y pensión universal. Con las reformas el gobierno federal espera obtener 184 mil millones de pesos. Con su propuesta original obtendría 240 mil millones.

## 5. REFORMA FINANCIERA

El 26 de noviembre, el Senado aprobó la reforma financiera de Peña Nieto, quien señaló que gracias a ella se moderniza el sector. El presidente prometió que los bancos prestarán “más y más barato”. Las nuevas disposiciones facilitan a las instituciones financieras cobrar a los deudores cuyos bienes podrán ser retenidos por ellas sin que medie juicio. Los banqueros también podrán solicitar que el deudor no salga de la localidad en donde se le juzga. La reforma crea una nueva Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, que permite el rescate de los bancos y establece que será el Banco de México (Banxico) el que regule las comisiones que cobran las instituciones financieras y las tasas de interés. Con las nuevas disposiciones, los usuarios podrán transferir sus deudas de un banco a otro. A favor de la reforma votaron PRI, PVEM, PAN, Nueva Alianza y algunos legisladores del PRD. En contra estuvieron el resto de los perredistas y los legisladores del PT y de Movimiento Ciudadano, quienes afirmaron que la reforma fomenta la extranjerización de la banca y desprotege a los usuarios.

## 6. PROTESTAS DE MAESTROS

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) determinó suspender labores en los estados de Oaxaca y Michoacán para protestar contra la reforma educativa, pues consideran que, en realidad, se trata de una reforma laboral que afecta los derechos de los docentes y no beneficia a los estudiantes. El paro magisterial impidió en esas entidades el arranque del ciclo escolar 2013–2014, que comenzaría el 19 de agosto, dejando sin clases a cerca de dos millones de alumnos. Ese día, entre protestas de profesores y legisladores de las “izquierdas”, la

Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados aprobó tres leyes secundarias que concretan la reforma. Los miembros de la CNTE cercaron el palacio legislativo, por lo que la Cámara de Diputados fue trasladada a una sede alterna. Mientras los legisladores discutían las propuestas de ley, miles de maestros paralizaban las principales avenidas del Distrito Federal, con lo que desquiciaron el tráfico y afectaron la operación de líneas del Metro y estaciones del Metrobús. Además, bloquearon los accesos al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y provocaron la cancelación de actividades deportivas. También se manifestaron frente a las instalaciones de Televisa y Televisión Azteca para exigir su derecho de réplica. El 27 y el 28 de agosto, dirigentes de la CNTE se reunieron con legisladores, pero no llegaron a ningún acuerdo. El 1 de septiembre, la Cámara de Diputados aprobó la Ley General del Servicio Profesional Docente, que contempla la evaluación obligatoria para los profesores y establece que si no acreditan su capacidad para impartir clases serán asignados a otras áreas. Sin embargo, señala que aquel docente que no atienda los apoyos y programas para fortalecer sus capacidades, “incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa”. Votaron a favor PRI, PAN, PVEM, Nueva Alianza y una parte del PRD. En contra sufragaron PT, Movimiento Ciudadano y algunos legisladores perredistas. El 3 de septiembre, el Senado ratificó la ley. Las protestas de la CNTE se avivaron. Hubo nuevas marchas, bloqueos de vialidades, tomas de casetas de cobro en autopistas y de oficinas de gobierno, en los que ocurrieron enfrentamientos con la policía. Los paros magisteriales llegaron a 22 estados. Los maestros anunciaron que mantendrían su plantón en el Zócalo de la ciudad de México hasta que el gobierno atendiera sus demandas. Sin embargo, el 13 de septiembre la policía federal los desalojó de la plaza para permitir las celebraciones con motivo de las fiestas patrias. Los profesores trasladaron el plantón al Monumento a la Revolución. El 30 de septiembre, la CNTE determi-

nó continuar el paro de clases en Oaxaca. El 1 de octubre intentaron bloquear de nuevo el aeropuerto capitalino. La policía lo impidió. Uno de sus elementos quedó en estado de coma luego de recibir un golpe con un tubo. El 6 de octubre, tras 49 días de paro, la CNTE decidió reanudar clases, pero mantuvo contingentes en la ciudad de México. En algunas escuelas se registraron enfrentamientos con profesores que contrataron padres de familia. El 10 de noviembre, tras la presión del gobierno capitalino, los maestros redujeron el tamaño de su plantón.

## 7. EL PRD ABANDONA EL PACTO

El Pacto por México, la instancia creada por el presidente Enrique Peña Nieto para la negociación política de sus reformas, se fracturó el 29 noviembre cuando el PRD anunció su retiro de la mesa por considerar que no se tomaron en cuenta sus propuestas sobre política y energía, además de que el PAN “negoció” con el PRI el apoyo a la reforma energética a cambio de que se avalara antes la política. El 14 de julio, el PRD y el PAN habían condicionado, en forma conjunta, su permanencia en el Pacto a que se castigaran los delitos cometidos en los procesos electorales del 7 de julio, principalmente en el uso de recursos públicos a favor del PRI.

## 8. VICTORIA ELECTORAL DEL PRI

El 7 de julio, se celebraron elecciones locales en 14 estados de la república. Baja California fue la única entidad que eligió gobernador. Ahí, triunfó Francisco Vega de la Madrid, candidato de la coalición formada por el PAN, el PRD y Nueva Alianza. En Veracruz, el PRI obtuvo la mayoría en el Congreso y ganó en 99 de los 212 municipios, entre ellos los más importantes, salvo Boca del Río que fue para Acción Nacional. En Puebla, la coalición formada por PAN, PRD y Nueva Alianza se quedó con la alcaldía de la ciudad capital y con 22 de los 26 distritos locales. En Tamaulipas, el tricolor triunfó en 37 de las 43 presidencias muni-

cipales y en 22 distritos, mientras que el PAN ganó seis. En Quintana Roo, el tricolor se quedó con nueve de diez y en Durango, con 32 de 39, incluyendo la capital y las ciudades más importantes. En Sinaloa, en coalición con el PVEM y Nueva Alianza, los priistas triunfaron en 15 de las 18 alcaldías en juego, y en 21 de los 24 distritos. Chihuahua también fue para el Revolucionario Institucional que ganó 50 de 67 presidencias municipales, entre ellas la de Ciudad Juárez, Chihuahua y Delicias. Acción Nacional ganó 14 ayuntamientos. En Hidalgo fue “carro completo” para el PRI, que se quedó con los 18 distritos locales. El PRD y el PAN, aliados, ganaron la alcaldía de Aguascalientes y otros dos de los nueve ayuntamientos, pero en el Congreso, con siete distritos, quedó por debajo de la coalición PRI-PVEM, que ganó diez.

## 9. REFORMAS EN EL PAN

En una sesión marcada por los insultos y los conatos de bronca, el PAN modificó sus estatutos para que su presidente, su comité ejecutivo y su consejo nacional sean elegidos mediante el voto directo de sus militantes y no por el de los consejeros. También se aprobó la constitución de una comisión permanente que asumirá la responsabilidad de designar candidatos, establecer coaliciones electorales y definir la agenda legislativa. Dicho órgano estará conformado por 60 militantes. Los acuerdos se tomaron en la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria celebrada el 10 de agosto. Los panistas inconformes señalaron que no había quórum para validar los acuerdos, mientras que Gustavo Madero, presidente del blanquiazul, insistía en la validez de la reunión. La disputa estuvo a punto de llegar a los golpes.

## 10. DEFENSAS COMUNITARIAS

Durante el semestre se fortalecieron los grupos de autodefensa de Michoacán y Guerrero. En febrero aparecieron, públicamente, las guardias comunitarias en la región michoacana de Tierra Caliente, y a lo

largo de los meses fueron incrementando su fuerza y su presencia. El 22 de julio resultaron heridos tres de ellas, un policía y un civil durante un ataque en Los Reyes, Michoacán. Integrantes del Sistema de Seguridad y Justicia Ciudadana (SSJC) de Guerrero bloquearon la carretera México-Acapulco y retuvieron a 12 soldados que intentaron quitarles las armas. El 5 de agosto la organización impidió la salida de un centenar de militares de la comunidad El Pericón porque les decomisó cinco armas de fuego. Las policías comunitarias exigían también la salida del ejército de su territorio por considerar que en lugar de defender a los pobladores lo hacían con los narcotraficantes de la región. La demanda fue apoyada por cerca de 1,500 miembros de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Ciudadana que cerraron caminos en el municipio de Ayutla; también tomaron el municipio de Ixtla para exigir que 24 de sus miembros fueran puestos en libertad. En Michoacán, los grupos de autodefensa se apoderaron de la alcaldía de Tancítaro y se enfrentaron a policías y militares en su intento por tomar Apatzingán para “liberarla” de los Caballeros Templarios. Pese a que no lo lograron anunciaron que avanzarían hacia Uruapan, Los Reyes y San Juan Nuevo. El 29 de diciembre las guardias comunitarias tomaron la presidencia de Churumuco.

## 11. VIOLENCIA EN MICHOACÁN

El 23 de julio fueron emboscados, en seis puntos de Michoacán, contingentes de la policía federal. Dos agentes y 20 presuntos delincuentes murieron en los enfrentamientos. Hubo 15 heridos. Tras los ataques, el ejército y la policía federal comenzaron una operación en la zona de Tierra Caliente. Menos de una semana después fueron asesinados, en un camino de ese estado, el vicealmirante Carlos Miguel Salazar, comandante de la octava Zona Naval, y uno de sus escoltas. El marino se dirigía con su esposa a Guadalajara. La PGR informó que los Caballeros Templarios fueron los responsables del asesinato y presentó a tres jóvenes a quienes atribuyó el ataque. El 1 de agosto el gobierno federal,

el de Michoacán, empresarios de esa entidad, legisladores, académicos y el obispo de Morelia dieron a conocer un acuerdo para enfrentar la violencia. El 27 de octubre cerca de medio millón de michoacanos quedaron sin energía eléctrica luego de que fueran atacadas, con explosivos y bombas molotov, instalaciones de la CFE en 19 municipios de ese estado. Además, incendiaron seis gasolineras, cuatro de ellas en la ciudad de Morelia. Diez días después un grupo de presuntos integrantes de los Caballeros Templarios se reunió en la ciudad de México con senadores. Los legisladores dijeron que desconocían la identidad de sus interlocutores, quienes se presentaron como ciudadanos de Apatzingán. Servando Gómez, la “Tuta”, líder de los Templarios, señaló en un video que Luisa María Calderón, hermana del expresidente Felipe Calderón, tuvo tratos con ellos cuando fue candidata a la gubernatura de Michoacán. Con el respaldo de su partido, ella rechazó la acusación. El secretario de Hacienda, Luis Videgaray, afirmó el 27 de noviembre: “En Michoacán está amenazado el Estado mexicano”. En la víspera de Navidad fueron encontrados los cuerpos sin vida del director y el subdirector de la policía de Tarímbaro, y el 28 de diciembre aparecieron los cadáveres decapitados de cinco personas en la periferia de Morelia.

## 12. FOSAS CLANDESTINAS Y ENFRENTAMIENTOS

A finales de noviembre y principios de diciembre, las autoridades exhumaron un total de 67 cadáveres de un grupo de fosas clandestinas localizadas en los límites de Jalisco con Michoacán. En esos días se encontraron, en otro paraje de Zapopan, Jalisco, aledaño a la zona metropolitana de Guadalajara, otros 18 cuerpos. El 4 de julio la policía encontró las cabezas de siete personas en Zacoalco, Jalisco y, en agosto, los restos de 16 personas en el estado de Guerrero. Durante el semestre siguieron apareciendo, en las más diversas regiones del país, cuerpos de personas asesinadas y mantas con mensajes de los narcotraficantes. A principios de agosto, grupos rivales del narcotráfico se enfrentaron durante tres noches seguidas en los municipios de

Fresnillo, Valparaíso y Jerez, en Zacatecas. El saldo fue de 46 muertos. En Tepatitlán, Jalisco, murieron tres policías y cuatro presuntos delincuentes en un enfrentamiento que ocurrió el 9 de octubre. En Ciudad Juárez fueron masacradas, en septiembre, diez personas por criminales que las confundieron con integrantes de grupos rivales. En noviembre, fueron acuchilladas en esa ciudad ocho integrantes de una familia. De las víctimas mortales tres eran niños y tres, mujeres. El 6 de julio desaparecieron seis adultos y seis niños cuando viajaban en el estado de Morelos. Otras seis personas desaparecieron cuando viajaban en julio por carreteras de Jalisco. La violencia provocó el desplazamiento de más de mil habitantes de comunidades guerrerenses, incluyendo cientos de niños. En ese estado, fueron asesinados cuatro integrantes de una familia, entre ellos un niño. Las víctimas vacacionaban en la zona y viajaban en la carretera Zihuatanejo–Ciudad Altamirano cuando quedaron atrapados en medio de un fuego cruzado entre dos grupos de delincuentes. El 18 de diciembre, cinco jóvenes que salían de una posada fueron atropellados en Tamaulipas por una camioneta que era perseguida por soldados. El 20 de diciembre, Peña Nieto reconoció que los secuestros aumentaron en México.

### 13. CARO QUINTERO, LIBRE

El narcotraficante Rafael Caro Quintero, acusado del homicidio del agente de la DEA (fuerza antidrogas estadounidense), Enrique Camarena Salazar, fue liberado en la madrugada del 9 de agosto luego de que un juez le otorgó un amparo por presuntos errores procesales. El que fuera uno de los principales capos mexicanos pasó 28 años en prisión, de los 40 a los que fue sentenciado en 1989. La Casa Blanca y la DEA expresaron su preocupación por la liberación del “capo de capos”. La PGR solicitó al Poder Judicial la reaprehensión de Caro Quintero. El 14 de agosto un juez libró la orden, pero no fue localizado. En noviembre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó el amparo concedido al narcotraficante.

#### 14. DETENCIONES DE NARCOS

El 15 de julio fue detenido Miguel Ángel Treviño, el “Z-40”, identificado por las autoridades como el líder de los Zetas. Elementos de la marina aprehendieron al presunto narcotraficante en Reynosa, Tamaulipas, durante una operación en la que no hubo enfrentamientos. Además de delitos de narcotráfico, delincuencia organizada, tortura, lavado de dinero y portación de armas prohibidas, a Treviño se le responsabiliza del secuestro y asesinato de 265 migrantes en San Fernando, Tamaulipas. En ese mismo estado, fue detenido el 17 de agosto Mario Armando Ramírez Treviño, señalado como el dirigente del cártel del Golfo. En Miami, un juez federal de Estados Unidos sentenció en julio a la mexicana Sandra Ávila Beltrán, la “Reina del Pacífico”, a ocho años y cinco meses de prisión, pero consideró que la pena ya había sido cumplida en México por lo que sería deportada. El 20 de agosto la mujer fue detenida al llegar a territorio mexicano y trasladada a una cárcel de máxima seguridad. El 18 de octubre fue asesinado, durante una fiesta infantil celebrada en San José del Cabo, Baja California Sur, Francisco Rafael Arellano Félix, hermano mayor de quienes encabezaron el cártel de Tijuana. El 1 de octubre, una corte nicaragüense redujo la sentencia de 30 a 18 años a los líderes de los 18 mexicanos acusados de narcotráfico que ingresaron a ese país haciéndose pasar por periodistas de Televisa; en diciembre, fueron repatriados a México. Serafín Zambada, hijo de Ismael el “Mayo” Zambada, fue detenido por agentes de la DEA en Arizona, el 21 de noviembre. El 2 de diciembre, el gobierno de Estados Unidos acusó al exgobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington y al empresario Alejandro Cano, de haber cometido delitos de narcotráfico y lavado de dinero. El 29 de diciembre se informó que militares detuvieron a Jorge Marín González, el “Comandante”, señalado como uno de los dirigentes del cártel del Golfo.



## 15. LIBERAN A MILITARES

Los generales Roberto Dawe González, Rubén Pérez Ramírez y Ricardo Escorcia fueron liberados el 5 julio luego de que la PGR desistiera de las acusaciones de narcotráfico y delincuencia organizada que les fueron fincadas durante el sexenio del presidente Felipe Calderón. También fueron exonerados el teniente Silvio Isidro de Jesús Hernández y el mayor Iván Reyna Muñoz. Sin embargo, este último permaneció en prisión pues enfrenta otro proceso por extorsión. Los militares estuvieron encarcelados durante más de un año acusados por testigos protegidos de tener vínculos con el cártel de los Beltrán Leyva. La defensa de los militares pidió al gobierno de Peña Nieto proceder contra quienes “fabricaron” el expediente.

## 16. 188 RECOMENDACIONES A MÉXICO

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió 188 recomendaciones en la materia al gobierno mexicano. El organismo pide un mayor control sobre las autoridades para disminuir los abusos contra la población, investigar la desaparición forzada de personas, sancionar las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, proteger a periodistas y defensores de derechos humanos, atender la violencia contra las mujeres, reducir los casos de tortura y eliminar la figura de arraigo que permite a las autoridades retener en casas de seguridad a sospechosos de delito. Las recomendaciones se dieron a conocer el 23 de octubre, luego de que el Consejo escuchara a organismos defensores de derechos humanos. Amnistía Internacional denunció que la situación en México es grave y puntualizó que, en los últimos seis años, se registraron en el país 60 mil homicidios, además de que hay cerca de 16 mil cuerpos sin identificar en las morgues. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) advirtió, por su parte, del incremento en homicidios, torturas y desapariciones forzadas, así como de cateos y detenciones ilegales.

Señaló que se documentaron más de siete mil casos de tortura y dos mil de desapariciones en los que presuntamente participaron agentes gubernamentales.

#### 17. INDULTO A PATISHTÁN

El presidente Enrique Peña Nieto indultó al indígena chiapaneco Alberto Patishtán Gómez, quien había sido condenado a 60 años de cárcel, acusado de participar en una emboscada en la que murieron siete policías. El 29 de octubre, el mandatario anunció su decisión luego de que la Cámara de Diputados y el Senado aprobaran las reformas al Código Penal Federal que prevé el indulto presidencial. Patishtán fue detenido en 2000 y desde entonces estaba en prisión. Apenas el 12 de septiembre un tribunal de Chiapas le había ratificado la sentencia de 60 años de cárcel. Durante el proceso organismos defensores de derechos humanos insistieron en que la acusación era infundada.

#### 18. DESPLAZADOS EN CHIAPAS

En agosto, el periódico *La Jornada* informó sobre la reactivación de grupos paramilitares en el municipio de Chenalhó. El diario dio a conocer un comunicado del grupo Las Abejas en el que señalaron que los paramilitares “están disparando sus armas y causando desplazamientos como en 1997”. Asimismo, informó que 14 familias católicas del ejido Puebla, de ese municipio chiapaneco, huyeron de sus casas ante el peligro de ser atacados. La mayor parte de los desplazados son mujeres y niños.

#### 19. ESPIONAJE DE ESTADOS UNIDOS

La Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de Estados Unidos espía las cuentas de correo de la Presidencia de México, informó el 20 de octubre la revista alemana *Der Spiegel*. La publicación obtuvo los datos

de documentos filtrados por el excontratista de la agencia Edward Snowden. Los cables indican que la información obtenida con las operaciones de acceso personalizado es “lucrativa” para el gobierno de Estados Unidos. Las autoridades mexicanas calificaron los hechos de “inaceptables” y enviaron una nota diplomática para exigir una investigación al respecto. Antes, el 9 de julio, el diario brasileño *O Globo* había publicado, basado en los documentos obtenidos por Snowden, que la NSA espía a diversos países latinoamericanos, entre ellos a México, mediante la intervención de las comunicaciones electrónicas. En esa ocasión, el gobierno mexicano también condenó “enérgicamente” los hechos y pidió a Estados Unidos una investigación.

## 20. CRECE EL NÚMERO DE POBRES

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) presentó en julio los resultados de Medición de la Pobreza 2012. En el informe se establece que 45.5% de los mexicanos, casi la mitad de la población, es pobre y que 34.7% está en una condición de vulnerabilidad que podría llevarlos hacia situaciones de pobreza. En términos porcentuales, la cifra es menor a la de 2010, pues en ese año el registro era de 46.1%. Sin embargo, en ese periodo de dos años el número de mexicanos pobres pasó de 52.8 a 53.3 millones. En tanto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) presentó, también en julio, los resultados de la Encuesta Ingreso y Gasto de los Hogares. El estudio revela que el poder de compra de los mexicanos ha disminuido, constantemente, en los últimos años.

## 21. “DESACELERACIÓN” DE LA ECONOMÍA

Durante el semestre diversos organismos financieros redujeron los pronósticos de crecimiento de la economía mexicana. El 12 de julio, Banxico señaló que las condiciones de fragilidad de la economía internacional repercutieron en la “desaceleración” de la mexicana. Al mes

siguiente, el Inegi confirmó que esta condición se había prolongado durante 11 meses. En agosto, Banxico redujo sus previsiones de crecimiento económico; pasó de un rango de entre 3% y 4% a uno de 2% a 3%. El Inegi informó, por su parte, que durante el primer semestre de 2013 la economía nacional creció apenas 1.1%, la menor tasa desde 2009. El Fondo Monetario Internacional (FMI) también ajustó sus previsiones a la baja al pasar de 2.9% a 1.2%, y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajó a 1.8% su previsión. De igual manera, Banorte y Bancomer-BBVA redujeron sus expectativas. Por otra parte, Banxico informó que las remesas que envían los trabajadores en el extranjero a sus familias disminuyó en casi 8%, mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que la inflación en México es dos veces superior al promedio de sus países miembros, y que está solo por debajo de la que se registra en Turquía. El FMI afirmó, en octubre, que la economía mexicana sería la peor de América Latina, solamente por debajo de la de Venezuela. Luis Videgaray, secretario de Hacienda, admitió en agosto que el desempeño de la economía nacional sería “claramente insatisfactorio”. En septiembre dijo que el país no está en recesión sino que enfrenta “debilidad en el crecimiento”.

## 22. CAMBIOS EN EDUCACIÓN

La Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno de Peña Nieto comenzó a revertir decisiones que en este ámbito había tomado la administración de Felipe Calderón. En julio, Emilio Chayffet, secretario de Educación, anunció que 2013 sería el último año en que se aplicaría la prueba ENLACE. Además, se volvió a la escala de calificaciones de 5 a 10 que había sido sustituida por la evaluación por letras, y se informó que se reincorporará en los programas de estudio de primer grado de secundaria el tema de las culturas prehispánicas, eliminado en 2006 de las clases de historia.

### 23. LIBROS DEFECTUOSOS

La SEP repartió, en agosto, más de 200 millones de libros de texto gratuitos para alumnos de primaria con faltas de ortografía. La subsecretaria Alba Martínez Olivé dijo: “No estamos contentos, pero no había alternativa”, y anunció que serían los profesores y los alumnos quienes corregirían los 117 errores ortográficos que se publicaron. También se encontraron faltas de sintaxis y ortografía en placas de murales y estatuas en el edificio de la SEP. La secretaria firmó un convenio con la Academia Mexicana de la Lengua para corregir esos errores.

### 24. JUICIO CONTRA GRANIER

A principios de julio, dos jueces federales encontraron elementos suficientes para procesar penalmente al exgobernador de Tabasco Andrés Granier Melo. El exmandatario priista está acusado de efectuar operaciones con recursos de procedencia ilícita por 35 millones de pesos y de defraudación fiscal. Por tratarse de delitos graves tendrá que enfrentar sus procesos en la prisión, donde fue recluido el 25 de junio. El 14 de julio fue secuestrado en el municipio de Cunduacán, Tabasco, Heberto Taracena Ruiz, presidente del Colegio de Notarios de Tabasco, quien dio fe del decomiso de 88.5 millones de pesos en una propiedad de José Saíz Pineda, extesorero del gobierno de Granier. El fedatario fue liberado dos semanas después, pero no se informó si su secuestro tuvo que ver con este hecho. El 9 de noviembre una juez giró órdenes de aprehensión contra Luis Felipe Graham Zapata y Alberto Vázquez Gómez, quienes fungieron como secretario de Salud y director administrativo de esta dependencia durante la gubernatura de Granier. También se emitieron nuevas órdenes contra el exgobernador y Saíz, aunque ellos ya estaban en prisión.

## 25. ACUSACIÓN CONTRA GORDILLO

La Procuraduría General de la República informó el 10 de octubre que ejecutó una nueva orden de aprehensión contra Elba Esther Gordillo, la “dirigente moral” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El nuevo proceso es por una presunta defraudación fiscal por un monto de 2’199,000 pesos. El 12 de noviembre, un juez le declaró auto de formal prisión por esta acusación.

## 26. INFARTO DE LÓPEZ OBRADOR

El excandidato a la presidencia de México, Andrés Manuel López Obrador, sufrió un infarto la madrugada del 3 de diciembre. El dirigente del Movimiento de Regeneración Nacional fue atendido con prontitud y los procedimientos quirúrgicos que se le efectuaron resultaron exitosos. Sin embargo, el tabasqueño se vio forzado a desaparecer de la escena pública nacional por el resto del año.

## 27. MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 24

El 19 de julio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 24 de la Constitución. El nuevo texto dice: “Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”. El nuevo artículo entró en vigor el 20 de julio.

## 28. MUEREN MIGRANTES

El tren conocido como La Bestia descarriló la noche del 25 de agosto en el municipio de Las Chopas, Veracruz. Cinco de los cerca de 250 migrantes centroamericanos que viajaban en el ferrocarril murieron al ser aplastados por la chatarra de metal que transportaban los vagones, y otros 12 resultaron heridos. El 26 de diciembre, la CNDH indicó que la PGR y la de Tamaulipas violaron las garantías de los 72 migrantes asesinados en ese estado, en 2010, porque no procedieron adecuadamente en las indagaciones y provocaron con ello la impunidad de los crímenes.

## 29. MÁS DE 150 MUERTOS POR TORMENTAS

El huracán Ingrid, en el Golfo de México, y la tormenta tropical Manuel, en el Pacífico, azotaron el país al mismo tiempo a mediados de septiembre. Los fenómenos meteorológicos causaron la muerte de más de 150 personas en 26 estados, además de dejar 35 heridos y 53 desaparecidos. Cerca de 58 mil personas fueron desalojadas de sus hogares y para finales de ese mes casi 53 mil permanecían refugiadas en distintos albergues. Las pérdidas económicas fueron incalculables al resultar afectadas miles de hectáreas de cultivo, zonas urbanas y destinos turísticos. Miles de escuelas fueron dañadas. En la comunidad de La Pintada, Guerrero, las lluvias provocaron el deslave de un cerro que sepultó unas 20 casas. Al menos 15 personas murieron bajo el lodo y otras 68 fueron declaradas como desaparecidas. Durante las labores de rescate murieron, además, cinco elementos de la Policía Federal Preventiva luego de que el helicóptero en que viajaban se estrellara contra una montaña. Amplias zonas de Guerrero, entre ellas el puerto de Acapulco, quedaron incomunicadas durante días. La Secretaría de Gobernación declaró desastre nacional en 312 municipios de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

### 30. RESURGE EL CÓLERA

En octubre, la Secretaría de Salud confirmó el resurgimiento del cólera en México. En ese mes se registraron al menos 176 casos de la enfermedad en los estados de México, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y en el Distrito Federal. La Organización Panamericana de la Salud incluyó a México en sus alertas epidemiológicas.



# ***Economía***



## ***Desaceleración y aceleración ¿transitorias?***

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA\*

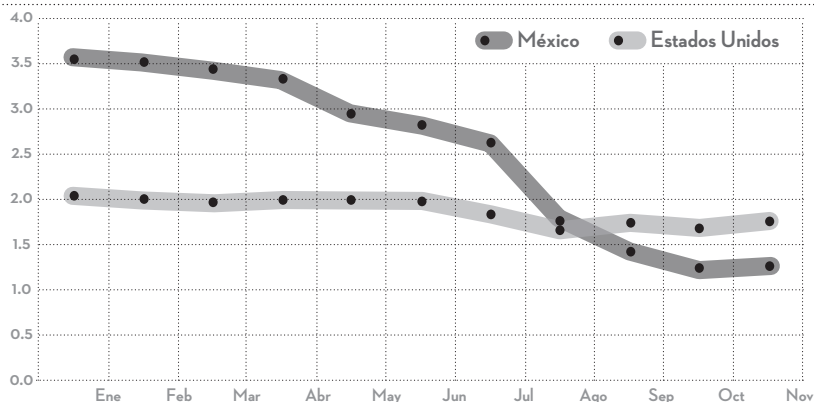
Durante 2012 y enero-abril de 2013, los economistas del sector privado consultados por el Banco de México pronosticaron que el producto interno bruto (PIB) del país crecería más de 3% en 2013. Luego comenzaron a revisar sus juicios, y en octubre y noviembre sus previsiones para el crecimiento anual fueron de 1.24% y 1.28%, respectivamente. Tales especialistas también modificaron sus expectativas acerca de la economía de Estados Unidos, pero sus ajustes fueron menores. Quizá cambiaron de parecer al percibir nuevos frenos internos o no pudieron mantener sus supuestos acerca de los factores que influirían en la actividad económica de México.

Las respuestas de los especialistas del sector privado en relación con los “principales factores que podrían obstaculizar el crecimiento económico”, dan luz acerca de lo que tal vez hizo variar sus expectativas y, probablemente también, las decisiones de los agentes económicos (consumidores, empresarios). Aunque sin duda el ciclo económico de Estados Unidos influye en el de México, al parecer ahora pesó más en el ánimo de la gente la noticia de una nueva reforma fiscal, que introdujo un elemento de incertidumbre y que se estima disminuirá el ingreso disponible esperado de una parte de la población.

En el primer semestre de 2013, el PIB creció a una tasa anual de 1%. El consumo privado fue el componente más dinámico (3.0%) de la demanda interna; la formación bruta de capital fijo se contrajo 0.2% y el consumo de gobierno casi no varió (0.3%). La exportación de bienes y

• Es asesor de la rectoría general del ITESO.

**GRÁFICA 1.1 PRONÓSTICOS PROMEDIO DEL CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL PIB DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN 2013 POR LOS ESPECIALISTAS DEL SECTOR PRIVADO ENCUESTADOS EN 2013 POR EL BANCO DE MÉXICO**



Fuente: Banco de México.

**CUADRO 1.1 PRINCIPALES FACTORES QUE PODRÍAN OBSTACULIZAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE RESPUESTAS EN OCHO ENCUESTAS LLEVADAS A CABO EN 2013)**

Factores	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
Debilidad del mercado externo y la economía mundial	29%	27%	24%	25%	22%	18%	22%	18%
Inestabilidad financiera internacional	16%	11%	21%	17%	15%	12%	9%	8%
La política fiscal que se está instrumentando	-	5%	9%	7%	6%	12%	17%	17%
Debilidad en el mercado interno	5%	8%	5%	7%	7%	8%	14%	12%
Ausencia de cambio estructural en México	12%	16%	11%	12%	10%	9%	9%	10%
Problemas de inseguridad pública	15%	11%	10%	15%	10%	10%	6%	10%
Incertidumbre sobre la situación económica interna	-	3%	2%	2%	11%	12%	14%	9%
Incertidumbre política interna	2%	6%	2%	2%	7%	11%	4%	5%
Otros	21%	13%	16%	13%	12%	8%	5%	11%

Fuente: Banco de México. Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: noviembre de 2013.

servicios tampoco subió mucho (0.9%). Según la información del tercer trimestre de 2013, hubo una recuperación incipiente (la trayectoria de las exportaciones y las ventas al menudeo fueron buenas, pero no la de la inversión).

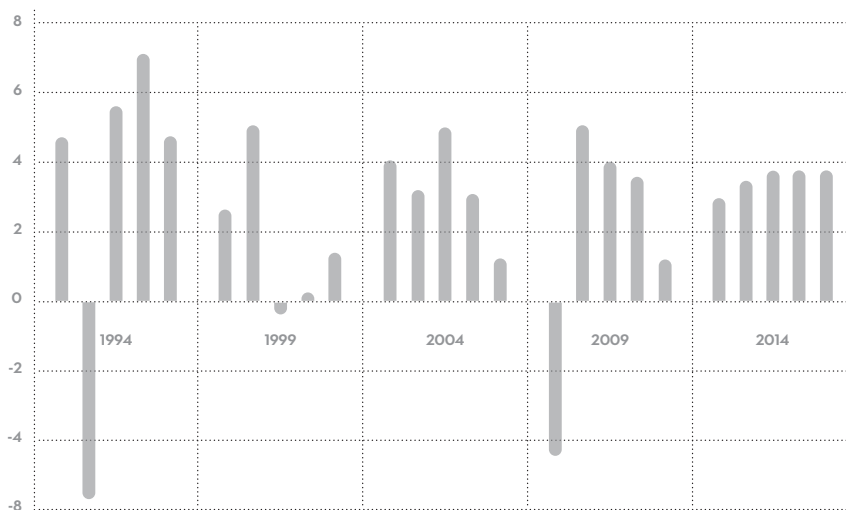
Para 2014 y 2015 los augurios de los especialistas del sector privado son optimistas; además, su proyección del crecimiento anual del PIB en 2014–2023 es de 3.82%. En el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup> también se piensa que el panorama futuro de México será más promisorio. Asimismo, en la visión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>2</sup> el PIB aumentaría anualmente al menos 3.5% entre 2014 y 2019 (la inversión fija bruta lo haría al menos 5.4% anual), y si hubiera reformas estructurales, las perspectivas serían mejores.

Por otra parte, en el *Informe sobre la inflación julio–septiembre de 2013* del Banco de México, elaborado con información disponible hasta el 4 de noviembre de 2013, se afirmó:

[...] es necesario hacer un ajuste a la baja en las proyecciones sobre el crecimiento del país en 2013 y 2014. En particular, el intervalo de pronóstico para la tasa de crecimiento del PIB de México en 2013 en su conjunto se revisa de entre 2.0 y 3.0 por ciento [...] a entre 0.9 y 1.4 por ciento. Para 2014, el intervalo para dicho pronóstico se modifica de entre 3.2 y 4.2 por ciento, a entre 3.0 y 4.0 por ciento. Estos pronósticos consideran el efecto sobre la actividad económica de la política fiscal expansionista implícita en el Paquete Económico aprobado para 2014, la cual aumentará los Requerimientos Financieros del Sector Público. Para 2015, considerando el efecto que gradual-

1. Fondo Monetario Internacional, FMI. *World Economic Outlook. Transitions and tensions*, Washington, FMI, octubre de 2013.
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. *Criterios generales de política económica 2014*, México, SHCP, 2014.

**GRÁFICA 1.2 VARIACIÓN ANUAL DEL PIB (%) DE MÉXICO\***



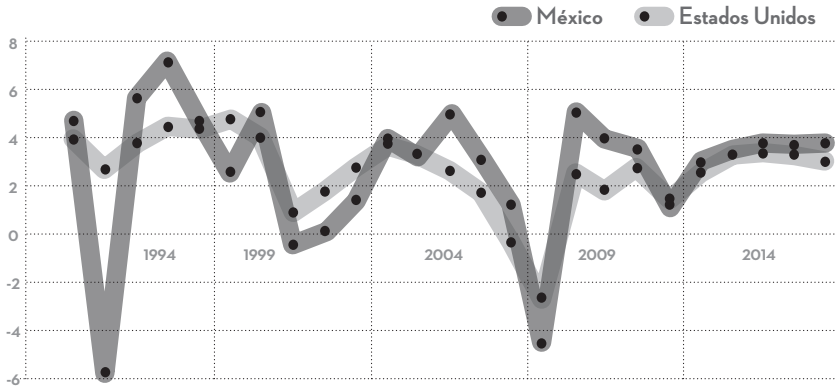
\* Las cifras de 2013-2018 son pronósticos del FMI.

**CUADRO 1.2 PRONÓSTICOS DEL CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL PIB DE MÉXICO POR CUATRO GRUPOS DE ECONOMISTAS**

Año	FMI (octubre de 2013)	SHCP		Banco de México (4 de noviembre de 2013)	Economistas del sector privado consultados por el Banco de México (22-28 de noviembre de 2013)
		Reformas estructurales*			
		No	Sí		
2014	3.0	3.5	3.9	3.0-4.0	3.34
2015	3.5	3.8	4.7	3.2-4.2	3.94
2016	3.7	3.7	4.9		
2017	3.8	3.6	5.2		
2018	3.8	3.5	5.3		
2019		3.5	5.4		
2014-2023					3.82

\* Telecomunicaciones, financiera, energética y fiscal.

**GRÁFICA 1.3 VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB DE MÉXICO Y DE ESTADOS UNIDOS (1994-2012) Y PRONÓSTICOS DEL FMI (2013-2018)**



mente pudieran tener las reformas estructurales, se anticipa que la tasa de variación del PIB se ubique en el intervalo de entre 3.2 y 4.2 por ciento.<sup>3</sup>

Los pronósticos antes citados no muestran altibajos, lo cual no es realista, pues la evidencia indica que los ciclos económicos existen.

¿Por qué, aún sin reformas estructurales, se percibe un futuro de más crecimiento económico? El pasado no lo podemos corregir, pero el futuro puede soñarse y construirse. Como 2013 no ha sido un buen año, al parecer la probabilidad de obtener resultados más positivos en los siguientes no es baja. ¿La reforma fiscal, a pesar de sus consecuencias negativas de corto plazo, acrecentará el potencial económico de México en el mediano plazo? ¿La renovada fortaleza de la economía de Estados Unidos impulsará a la mexicana?

3. Banco de México, Banxico. *Informe sobre la inflación julio-septiembre de 2013*, México, Banxico, 2013, p.2 [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B267954D6-CD39-39BE-AD88-3AD0ECCC47BC%7D.pdf>].

Para la Junta de Gobierno del Banco de México, en octubre de 2013 no existía una gran preocupación respecto de la reforma fiscal. Por ejemplo, en la minuta correspondiente a la reunión con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 25 de octubre de 2013 se registró lo siguiente: “se anticipa que el impacto de la reforma fiscal sobre la inflación de 2014 sea moderado. Algunos agregaron que, al ser un ajuste de una sola vez, su incidencia sobre los precios sería transitoria y no debiera dar lugar a efectos de segundo orden”.<sup>4</sup> Pero ahí mismo se dijo: “la mayoría señaló la posibilidad de que la recuperación de la actividad económica en México resulte menor a la anticipada por los analistas”.<sup>5</sup> La decisión de reducir (25 puntos) el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día es un indicio de la debilidad económica de nuestro país. En el comunicado de prensa respectivo se reconoció: “se prevé que el crecimiento económico para 2013 y 2014 sea inferior a la proyección publicada por el Banco de México en su último Informe sobre la Inflación. Ante ello, se espera que prevalezca un amplio grado de holgura en la economía por un periodo prolongado, aunque reduciéndose en el horizonte de tiempo en el que opera la política monetaria. Aun así, se considera que los riesgos a la baja para la actividad económica en México, aunque menores que en la ocasión anterior, se mantienen elevados”.<sup>6</sup> ¿Qué tan prolongado?

El gobierno federal confía en reactivar la economía de México mediante su gasto y suponiendo que la de Estados Unidos no pierde vigor. En los *Criterios generales de política económica 2014* se argumentó:

4. Banxico. “Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 25 de octubre de 2013. Minuta número 23, México, publicada el 8 de noviembre de 2013, p.20 [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/minutas-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/%7B1EC22FAB-F766-2E9A-50AD-703E6B9617CD%7D.pdf>].

5. *Idem*.

6. Banxico. “La Junta de Gobierno del Banco de México ha decidido disminuir en 25 puntos base el objetivo para la Tasa de Interés Interbancaria a un día a un nivel de 3,50 por ciento”, México, comunicado de prensa emitido el 25 de octubre de 2013, p.2.



[...] la marcada desaceleración experimentada durante 2013 se ha traducido en un nivel del producto que continúa por debajo del nivel al que México debe y puede crecer. Si bien la economía siguió expandiéndose en la primera mitad de 2013, lo hizo a un ritmo menor al esperado y claramente insatisfactorio. Ante este panorama y dado el carácter transitorio de la desaceleración económica, es fundamental que el Gobierno de la República implemente una política fiscal que contribuya a contrarrestar los efectos adversos del menor nivel de actividad económica que enfrenta el país.<sup>7</sup>

Por eso la SHCP propuso acrecentar el déficit público en 2014 (sin inversión de Pemex, el déficit equivaldría a 1.5% del PIB) para luego disminuirlo en 2015 y 2016 (a 1% y 0.5% del PIB) y, en consecuencia, el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público en 2014-2019, como proporción del PIB, sería más grande que en 2000-2013.<sup>8</sup>

En 1993-2013, el crecimiento del PIB fue pequeño (2.5% anual, tasa menor que la esperada en 2014-2023, aun sin reformas estructurales) e inestable (en ocho años hubo variaciones mayores que 4% y en tres fueron negativas). En 2008-2013, la tasa promedio fue 1.8% anual: en 2009 hubo recesión (-4.5%), luego las variaciones anuales han sido 5.1%, 4.0%, 3.6% y en 2013 lo más probable es que sea cercana a 1.2%. Es decir, la desaceleración actual empezó en 2011. Ahora se espera que las cosas avancen.

Si de veras el PIB de México aumenta alrededor de 4% durante varios años, seguramente habrán sido superados diferentes obstáculos que han percibido los economistas del sector privado. ¿La economía mundial será pujante y el sistema financiero internacional habrá resuelto sus problemas? ¿Los cambios estructurales faltantes en México ya se

7. SHCP. *Op. cit.*, p.77.

8. *Ibid.*, p.79.

**CUADRO 1.3 DISTRIBUCIÓN DE LAS VARIACIONES ANUALES DEL PIB DE MÉXICO EN 1994-2013**

Variación anual (%)	Número de años
Menos de 0	3
0.1- 1.0	1
1.1-2.0	3
2.1-3.0	1
3.1-4.0	4
Más de 4.0	8

habrán hecho? ¿La inseguridad pública ya no será un tema de preocupación? ¿Las instituciones —entre ellas las políticas— serán un elemento cada vez más favorable para el desarrollo de las actividades productivas en México? No hay evidencias de que esto sucederá pronto.

## ***La reforma financiera, positiva, pero insuficiente***

JUAN CARLOS MARTÍNEZ ALVARADO\*

La reforma financiera propuesta por el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, y aprobada por el Congreso a finales de año, tiene buenas intenciones y en lo general quien resulta el principal favorecido es el usuario, pues refuerza el control gubernamental en el sector y da opción al cliente de conocer a las instituciones financieras y de transferir su deuda a la que mejor servicio y condiciones le ofrezca; esto propiciará eficiencia y un mejor trato, pero es insuficiente para convertirse en el motor para el desarrollo económico de personas y empresas en México, como era la intención de la iniciativa presidencial.

La denominada reforma financiera fue presentada el 8 de mayo de 2013 por el propio Enrique Peña Nieto, que explicó que la conformaban “13 iniciativas que habrán de modificar 34 leyes”, calificando al ajuste como “esencial para que la economía mexicana crezca más y genere los empleos que demanda nuestra población”.<sup>1</sup>

\* Es ingeniero y coordinador de la carrera de Ingeniería Financiera del ITESO.

1. La presentación se hizo en una ceremonia especial realizada en el Castillo de Chapultepec, en la ciudad de México. El discurso puede consultarse en el sitio web de la presidencia de la república [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/presentacion-de-la-iniciativa-de-reforma-financiera/>].

La reforma, que atiende los compromisos 62 y 63 del Pacto por México,<sup>2</sup> se basa en cuatro ejes, según se lee en el documento presentado por el presidente.<sup>3</sup>

- Un nuevo mandato para que la banca de desarrollo propicie el crecimiento del sector financiero.
- Fomentar la competencia en el sistema financiero para abaratar las tasas.
- Generar incentivos adicionales para que la banca preste más.
- Fortalecer al sistema bancario, para que el sector crezca de forma sostenida.

Entre los puntos que se destacan dentro de los contemplados en el conjunto de iniciativas están: fortalecer la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Condusef); facilitar a las personas cambiar de banco; simplificar los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías crediticias a fin de “disminuir el riesgo en la actividad bancaria”,<sup>4</sup> y crear un Buró de Entidades Financieras “para que los usuarios puedan conocer información relevante” de ellas.<sup>5</sup>

Esta es “una reforma que fomentará que los bancos, y éste es el propósito más importante, presten más y más barato”, aseguró Enrique Peña Nieto.

2. El Pacto por México es un acuerdo político para realizar acciones y reformas específicas a favor del país. El presidente Enrique Peña Nieto y los representantes de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) lo firmaron el 2 de diciembre de 2012. Los compromisos 62 y 63 son: fortalecer la banca de desarrollo para ampliar el crédito y cambiar el marco legal a fin de que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato, así como reducir el costo de los servicios financieros [DE disponible en: <http://pactopormexico.org>].
3. Los pormenores de los cuatro ejes de la reforma financiera se pueden consultar en la página web del Pacto por México [DE disponible en: <http://www.pactopormexico.org/reformafinanciera/>].
4. *Idem.*
5. *Idem.*

Pese a ser un tema sensible, la reforma salió adelante en apenas cuatro meses en la Cámara de Diputados, lo que puede atribuirse a que la mayoría de las propuestas que se incluyen vienen a abonar, son coherentes y necesarias para una modernización del sistema financiero nacional.

El paquete de iniciativas fue aprobado por los diputados el 10 de septiembre, con 365 votos a favor, 65 en contra y ocho abstenciones. Pero se atoró en la Cámara de Senadores, donde se turnó su análisis a las comisiones de Hacienda, de Justicia y de Estudios Legislativos; algunos de sus integrantes mencionaron que se contemplaba hacer ciertos ajustes en materias como dar una mayor fortaleza a la banca de fomento, establecer límites al rescate de las instituciones financieras en caso de que caigan en la insolvencia, precisar la participación de los gobiernos extranjeros cuando rescaten bancos que tengan filiales en México,<sup>6</sup> así como en el régimen de ejecución de garantías crediticias.

Este último punto generó más polémica, pues la iniciativa presidencial contemplaba, en el decreto para reformar la Ley de Concursos Mercantiles, adicionar el artículo 47 en el cual se permite al juez del caso ordenar el arraigo de la persona dueña de una empresa o de quien o quienes sean responsables de la administración, si son personas morales, a fin de que “no puedan separarse del lugar de su Domicilio sin dejar” un apoderado con plenos poderes para representarlos en el juicio.<sup>7</sup>

6. Romina Roman. “Frenan en Senado reforma financiera”, en *El Universal.mx*, México, 25 de octubre de 2013 [DE disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/frenan-en-senado-reforma-financiera-105850.html>].

7. A la letra, el artículo 47 de la “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles”, indica: “La sentencia producirá los efectos del arraigo del Comerciante y, tratándose de personas morales, de quien o quienes sean responsables de la administración, para el solo efecto de que no puedan separarse del lugar de su Domicilio sin dejar, mediante mandato general o especial con facultades para actos de dominio, actos de administración y para pleitos y cobranzas, apoderado suficientemente instruido y expensado, quien ejercerá el mandato así otorgado de manera individual o mancomunada con otro apoderado igualmente facultado. Cuando quien haya sido arraigado demuestre haber dado cumplimiento a lo anterior, el juez levantará el arraigo”.

El argumento esgrimido por la autoridad para introducir ajustes como este fue que la legislación vigente en materia de concursos mercantiles (quiebra de empresas) generaba “una desprotección a los acreedores”<sup>8</sup> y no había podido evitar que los juicios se prolongaran “de manera indefinida, causando así un importante deterioro al patrimonio en concurso”.<sup>9</sup>

Fue casi a finales de año, el 26 de noviembre, cuando el Senado avaló, sin cambios, la reforma con 90 votos a favor, de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM), 24 en contra, de legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT), y una abstención.

## 1. LOS AVANCES

Tal y como se aprobó la reforma es de esperar que motivará la competitividad entre las instituciones financieras establecidas en México, en un marco en que se amplían las herramientas de control que la autoridad deberá tener sobre ellas, en el afán de dar mayores garantías de confianza al usuario al utilizar los servicios que ofertan estas instituciones.

Para lograr esta confianza, un punto destacado es aumentar las facultades que tiene la Condusef;<sup>10</sup> con ello se pretende adecuar su objetivo para que apoye a los usuarios en la búsqueda de lograr una mayor equidad en la relación comercial con las entidades financieras.

8. Enrique Peña Nieto. “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles”, México, 8 de mayo de 2013, p.1 [DE disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/reformafinanciera/doctos/o6\\_concursos\\_mercantiles\\_o8052013.pdf](http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/reformafinanciera/doctos/o6_concursos_mercantiles_o8052013.pdf)].

9. *Idem*.

10. Según se establece en su misión y visión, la Condusef es el órgano gubernamental encargado de “promover y difundir la educación y la transparencia financiera para que los usuarios tomen decisiones informadas sobre los beneficios, costos y riesgos de los productos y servicios ofertados en el sistema financiero mexicano; así como, proteger sus intereses mediante la supervisión y regulación a las instituciones financieras y, proporcionarles servicios que los asesoren y apoyen en la defensa de sus derechos”.

Actualmente, el usuario puede recibir orientación legal de la Condusef frente a problemas que tenga con las instituciones financieras con las que celebró algún tipo de contrato, a las que la comisión puede emitir recomendaciones para buscar acuerdos justos para ambas partes. Pero la reforma financiera busca que esta instancia tenga una acción de mayor impacto en los servicios financieros que se ofrecen a la sociedad mexicana, pues establece que este organismo sea el responsable de regular los contratos que vinculen a usuarios e instituciones financieras, además de regular el uso que hagan estas últimas de la información de sus clientes.

El hecho de que la Condusef tenga la facultad de revisar y autorizar los contratos permitirá detectar vicios ocultos y evitar abusos. A la par, se autoriza a esta instancia para que vigile la promoción y las formas de comercialización que tienen las instituciones financieras; esto resulta relevante para asegurar la sana competencia y oferta entre ellas.

Sin lugar a dudas, uno de los grandes beneficios de la reforma financiera y que se puede catalogar como el mayor avance logrado con ella, es la posibilidad que otorga al usuario de reestructurar la deuda contraída con una institución financiera, transfiriéndola a otra que le ofrezca mayores beneficios y mejores condiciones, dejando a cargo de la beneficiada el dar por finalizados los contratos respectivos para permitir la movilidad de las operaciones objeto de la transferencia.

Este ajuste se da en el marco de las instituciones financieras que ponen especial énfasis en atraer clientes para que contraten sus servicios, tras lo cual suele decaer el nivel de servicio ofrecido o, peor aún, llegar a cobrarle al usuario comisiones o tasas de interés superiores a lo contemplado, ante lo cual no se podía hacer nada sino esperar a caer en cartera vencida y llegar luego a un “mal arreglo”. Pero ahora los clientes podrán migrar a opciones atractivas, acordes a su situación financiera en otras instituciones.

Otro avance importante que contempla la reforma es que las instituciones financieras ya no podrán condicionar al cliente la contratación de servicios u operaciones no deseados, como sucede actualmente en

una práctica que se conoce como ventas atadas. Incluso ya se precisa la sanción que corresponderá aplicar a las que contravengan esta disposición.

Para las instituciones financieras, en tanto, la reforma significa un avance importante en la agilización para requerir el cobro en aquellos créditos que presenten atrasos en su pago. Antes, podían tardar meses para negociar y cobrar a los clientes, pero ahora podrán realizarlo en tiempos más cortos, lo que les permitirá tener menor riesgo y mayor confianza al otorgar créditos. El reto es que esta agilidad establecida en la ley se traduzca en procesos de cobranza más rápidos, que reduzca la cartera de créditos en mora del sector financiero, y así este se coloque en posición de ofrecer a sus clientes créditos con tasas de interés más competitivas.

A los puntos positivos de la reforma se suma la decisión de fundar un buró de entidades financieras que concentrará la información relativa a las prácticas de cada una de ellas, las sanciones administrativas recibidas, las reclamaciones presentadas y todo dato que sea relevante para que los usuarios puedan conocer su desempeño en la prestación de servicios; esto les permitirá evaluarlas mejor para seleccionar una u otra, según el comportamiento que tengan con sus clientes, e incluso castigar a aquellas que no tengan un buen servicio ni condiciones financieras apropiadas.

## 2. LOS PENDIENTES

Si bien se debe aplaudir los intentos de mejorar las condiciones en que se ofrecen los servicios financieros a los usuarios finales, no se debe olvidar que el Pacto por México fue promovido como un programa que pretende motivar el crecimiento económico en los hogares y empresas familiares, algo que no está garantizado con la reforma financiera.

Uno de sus objetivos es que la gente use los servicios financieros de la banca, lo que se conoce como bancarización, que implica, entre otras



cosas, usar más el dinero electrónico y menos el físico. Actualmente, se considera que, cuando mucho, 20% de la población en México está bancarizada.

Para lograr “bancarizar” las actividades financieras es necesario generar condiciones en que los costos sean bajos y ofrecer servicios adecuados a la realidad comercial y familiar de las diversas zonas de México; es decir, para el desarrollo de modelos de crédito y programas de ahorro es vital que estos sean útiles y competitivos a los usuarios. Por ejemplo, los servicios financieros ofertados en la zona sur de Oaxaca pueden ser poco atractivos o funcionales para los que radican en poblaciones de la zona costera del Golfo de México, o pueden ser poco atractivos los créditos ofertados a los negocios dedicados a la comercialización de bienes para las cooperativas que cultivan y comercializan productos agrícolas.

La sobrevivencia de las instituciones financieras se encuentra en comprender lo anterior, por lo que deben invertir en entender las necesidades integrales de los diversos nichos de mercado que componen nuestro país, a fin de elaborar trajes a la medida de sus clientes, y no al revés como sucede ahora: buscar que los usuarios se ajusten a los trajes que ya están hechos.

La atención especializada y profesional que pretende motivar el crecimiento de cada uno de los nichos de negocio existentes, buscando hacer llegar servicios financieros acordes a las necesidades de los usuarios finales, se llama “hacer microfinanzas”. Este es un tema muy hablado y poco entendido, que implica un esfuerzo enorme que debe promoverse desde el gobierno.

En el medio financiero mucho se habla de atender a las personas menos favorecidas económicamente. Con esta bandera se arman y desarman programas de trabajo en la banca privada, pero sobre todo en la de gobierno, bajo diversas figuras; entre ellas, una de las más nombradas es la banca de desarrollo, pero poco o nada se ha logrado para crear microfinanzas.

Y por lo consignado en la reforma financiera tocará al gobierno seguir con la mayor carga en este rubro, pues no se está obligando a las instituciones a desarrollar instrumentos financieros acordes a las necesidades de la gente que se dedica a la parte productiva, en especial en nichos poco atractivos para la banca privada, como el campo o los micronegocios.

Otro problema fundamental que no ha sido tomado en cuenta en la reforma es lograr que las empresas financieras eliminen las excesivas comisiones que cobran sobre sus servicios; esto hace que muchas personas no puedan contratarlos y prefieran guardar su dinero “bajo el colchón” o, en caso de necesitar, pedírselo prestado a sus amigos. Este tema, vinculado a los altos costos internos de funcionamiento de las instituciones que se cargan al usuario, fue ampliamente comentado por el mismo Guillermo Ortiz Martínez cuando era gobernador del Banco de México (1998–2010), pero a la fecha no se ha logrado eliminar. Ahí está el caso de los instrumentos para facilitar las transacciones financieras —que son un elemento clave para la bancarización de un país— como las terminales de punto de venta, pues para contratar una se exige al comercio un tope mínimo de ventas, por lo general alto, y se le descuenta una comisión de 6% por cada transacción, lo que desmotiva su uso.

En la reforma financiera tampoco se abordó el tema del uso de la información que se concentra en el Buró de Crédito por parte de las empresas financieras y comerciales como base para evaluar la factibilidad de contratos con usuarios, que se maneja dentro de un modelo completamente discrecional y unilateral, que solo favorece a los bancos, y además se emplea como un arma de intimidación, con la posibilidad de negar el acceso al recurso del crédito por años en el caso de no cumplir con el compromiso de pago de alguna de sus deudas.

El actual esquema del Buró de Crédito brinda escasa o nula posibilidad al usuario para defenderse, lo que genera poca credibilidad en el sistema financiero nacional y un alejamiento de los usuarios, que ven cómo su información puede ser compartida entre las institucio-

nes financieras y comerciales sin su consentimiento; además, aquellos que caen en “cartera vencida” por diversas razones son hostigados de múltiples formas, como llamadas telefónicas en la madrugada y en días festivos, visitas donde son agredidos verbalmente, comunicados humillantes e insultantes, etcétera.

Esta situación podría incluso empeorar, pues a decir del senador Luis Sánchez Jiménez, del PRD, ante la carencia de candados en el nuevo marco legal “los deudores de la banca se van a enfrentar a la presión, a la amenaza, al chantaje”<sup>11</sup> de los despachos de cobranza contratados por las instituciones financieras para exigir el pago de sus deudas, así deban poco o mucho; en tanto, su compañera de bancada, Dolores Padierna, aseguró que con los ajustes en materia de simplificación de los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías crediticias,

[...] los bancos se verían favorecidos con la ejecución rápida de las garantías poniendo en total desventaja al deudor, se acude incluso a la retención de sus bienes y de arraigar a la persona sin mediar un juicio, tan sólo con la orden de un banquero ya no de un juez. Se sanciona severamente al deudor, pero no hay sanciones a accionistas y directivos bancarios que causen crisis financieras.<sup>12</sup>

### 3. BALANCE

Es de esperar que, una vez implementada, la reforma financiera favorezca que las instituciones presten más y más barato, como afirmó el presidente Enrique Peña Nieto, y propicie la competencia, la eficiencia, así como un mejor trato a los clientes, lo que antes no era prioridad en el sector. Nadie quiere patear su negocio y ahora, ante la opción

11. Omar Brito y Angélica Mercado. “Aprueba Senado sin modificaciones la reforma financiera”, en *Milenio*, México, 26 de noviembre de 2013 [DE disponible en: [http://www.milenio.com/politica/Aprueba-Senado-modificaciones-reforma-financiera\\_o\\_197380873.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueba-Senado-modificaciones-reforma-financiera_o_197380873.html)].

12. Notimex. “Senado discute reforma financiera”, en *El Economista*, México, 26 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/11/26/senado-discute-reforma-financiera>].

que tendrán los usuarios de contar con información para evaluar a las instituciones financieras y de transferir su deuda a donde le ofrezcan mejores condiciones, estas pondrán más cuidado en brindar un mejor servicio y opciones de crédito.

Sin embargo, aunque esta reforma alienta una mejor práctica financiera en México, realmente está lejos de ser la solución que se requiere para mejorar y aumentar el uso de los servicios financieros de uno de los 20 países más desarrollados del mundo, con huecos por subsanar, en especial en lo que se refiere a la función de la banca de desarrollo, las microfinanzas, la regulación del uso de la información de los usuarios en manos del Buró de Crédito y de las prácticas humillantes en las actividades de cobranza, lo que hace prever que se requerirá una nueva reforma financiera en uno o dos años.

# ***El ajuste tributario de 2013: una reforma en minúsculas, valiosa por lo que no incluyó***

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La reforma tributaria del gobierno de Enrique Peña Nieto se suma a la larga lista de reformas que han pasado, dejando al sistema tributario sin cambio sustancial, que siguen reproduciendo una Hacienda pobre.

Una de las grandes constantes del estado mexicano ha sido tener una Hacienda pobre. Los ingresos tributarios del gobierno federal en 2012 fueron equivalentes a 8.5% del producto interno bruto (PIB). Una cifra muy por debajo de las necesidades de gasto para aumentar el nivel de vida de la sociedad y de lo que otros países recaudan. Por ejemplo, los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recaudaron, en promedio, 34.8% de su PIB, en 2008, y en países del mismo nivel de ingresos que México, como Brasil, Argentina, Sudáfrica y Turquía, fue de 33.6%, 30.7%, 29.8% y 24.2% de su PIB, respectivamente. El nivel de recaudación mexicano, a lo largo del siglo XX y XXI, es y ha sido extremadamente bajo.

La reforma tributaria aprobada en octubre de 2013 está lejos de resolver ese problema. El aumento que se estima para la recaudación de 2014 equivale a 1% del PIB, lo cual, en vista del amplio potencial de

\* Es profesora-investigadora del ITESO, especialista en economía política de los impuestos en México. Imparte las clases de Teoría del Desarrollo y Finanzas Públicas.

recaudación y de la urgencia histórica por aumentar el nivel de extracción, es más bien un incremento pírrico.

Sin embargo, la reforma tiene algunos aciertos, que están dados por lo que no fue incluido. Es decir, pudo haber caminado por una ruta prescriptiva distinta, que le restara importancia, todavía más, a la función distributiva del sistema tributario. Que en aras de argumentos de eficiencia por encima de los de equidad modificara la composición tributaria haciéndola más indirecta, dándole más preponderancia a la recaudación por gravámenes indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), sobre los directos con tasas progresivas, como el impuesto sobre la renta (ISR).<sup>1</sup> En síntesis, la reforma pudo haber sido peor y ahí radica su mayor acierto: en descartar una amenaza que tiene sustento en una corriente ideológica y que tiene también grupos de interés que la apoyan.

Este artículo cuenta con dos secciones más. La segunda describirá qué fue lo que se propuso por parte del Ejecutivo y qué fue lo que finalmente aprobó el Legislativo. La tercera se encarga de contestar si la reforma está a la altura del problema tributario que se padece históricamente. Al final se apuntan cuatro elementos que pudieron haber hecho de esta una reforma estructural.

## 2. LO QUE SE PROPUSO Y QUEDÓ DE LA REFORMA: EL ESTIRA Y AFLOJA ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

La propuesta original presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), el 8 de septiembre de 2013, incluyó modificaciones a los tres impuestos más importantes del sistema tributario (ISR, IVA e impuesto especial sobre productos y servicios —IEPS—), a través

1. El ISR se divide en dos grandes categorías: empresarial y personal. Este último, a su vez, se subdivide en tres con base en las fuentes de ingresos de las personas físicas: por actividad empresarial, derivados de la actividad profesional, y surgidos de sueldos y salarios.

de las cuales se pretendía recaudar 162,800 millones de pesos, lo que significaba solo 10.1% más de lo que se estima percibir en 2013.

Las modificaciones más significativas propuestas por el Ejecutivo son las siguientes:

- **ISR empresarial.** La SHCP se concentró en reducir las disposiciones legales que permiten disminuir, de una u otra manera, la base tributaria sobre la que actúa el impuesto. Propuso eliminar el régimen simplificado y los regímenes especiales con que contaban algunos sectores.<sup>2</sup> Planteó también disminuir algunas deducciones, la consolidación fiscal e imponer una tasa de 10% a la distribución de dividendos.
- **ISR personal.** El Ejecutivo propuso aumentar la tasa máxima a 32% para ingresos anuales de 500 mil pesos y más; un nuevo régimen para incorporar a las personas físicas con actividad empresarial que están en la informalidad, disminuir las deducciones personales permitidas para las personas físicas y una tasa de 10% para la ganancia por la enajenación de acciones en la bolsa de valores.
- **IVA.** La SHCP planteó equiparar el impuesto que se cobra en la franja fronteriza a la tasa que aplica en el resto del país (16%) y eliminar las exenciones a la compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación, a los servicios de enseñanza y a los espectáculos. También propuso eliminar la tasa cero de que gozaban productos como los chicles, alimentos para mascotas y la joyería.
- **IEPS.** La propuesta incluía crear un impuesto de un peso por litro a bebidas saborizadas con azúcar, algunos impuestos ambientales<sup>3</sup> y la disminución del subsidio a la gasolina y el diésel.

2. Sectores como el minero, agrícola, ganadero, los transportes de carga o pasajeros, sociedades cooperativas, sociedades inmobiliarias de bienes raíces, desarrolladoras inmobiliarias e instituciones de crédito, fianzas y seguros.
3. Impuestos a combustibles fósiles, que de acuerdo con su contenido de carbono se les carga un gravamen en centavos por litro o pesos por tonelada de combustible. Y un impuesto a plaguicidas, que va de 9% a 6% según su toxicidad.

Pero la iniciativa no pasó sin modificaciones por el Congreso —como se da desde 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados—. Los legisladores rechazaron algunas de las propuestas del Ejecutivo, pasaron algunas tal y como se proponían, y otras fueron aprobadas con cambios. Resalto ahora los cambios más importantes hechos por el Congreso.

No se aceptó imponer IVA a colegiaturas, a espectáculos, a la joyería, ni a la compra, renta y pagos de hipoteca de casas habitación, excepto a la compra de casas con un valor mayor a 3'500,000 de pesos. El Legislativo aprobó todo lo propuesto por el Ejecutivo en cuanto a IEPS, aunque modificó la manera en que se iría reduciendo el subsidio a la gasolina y el diésel, y también creó una tasa de 8% a los alimentos chatarra.<sup>4</sup>

Diputados y senadores pasaron la mayoría de las modificaciones al ISR, pero con cambios. La tónica de los ajustes realizados por los legisladores fue ser “más suave” con el contribuyente de lo que había planteado la SHCP. En cuanto al ISR cobrado a las personas físicas, los diputados aumentaron la tasa máxima a 35% y estratificaron más los niveles de altos ingresos, especificando como ingresos más altos a los que superen los tres millones de pesos anuales. Establecieron un límite a las deducciones personales en lo que resulte menor: 10% del salario anual de la persona física o cuatro salarios mínimos anuales (94,549 pesos). Ampliaron el periodo de regularización de seis a diez años para los contribuyentes que entrarían al régimen de incorporación fiscal para personas físicas con actividad empresarial.

En síntesis, la propuesta original sufrió cambios al pasar por el Legislativo, pero ¿estos son realmente relevantes? No y sí. No son relevantes en términos del total de ingresos tributarios. Las modificaciones del Legislativo disminuyen en 4.6% los ingresos vía impuestos que pretendía recaudar en su totalidad la propuesta del Ejecutivo, como se aprecia en el cuadro 3.1.

4. Estos son definidos como los productos que contienen más de 275 calorías por cada 100 gramos.



**CUADRO 3.1 INGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN LA PROPUESTA DEL EJECUTIVO Y LO APROBADO POR EL LEGISLATIVO**

	Propuesta Ejecutivo (8/09/13)*		Aprobado por Legislativo (31/10/13)**		Diferencia	
	Millones de pesos	% del PIB de 2013	Millones de pesos	% del PIB de 2013	Millones de pesos	Porcentaje
Ingresos tributarios 2014	1,855,858.0	11.85	1,770,163.0	11.3	-85,695.0	-4.62

\* Exposición de motivos para reformar las leyes del ISR, IVA e IEPS.

\*\* Ley de Ingresos de 2014.

Sin embargo, la intervención de los legisladores sí es relevante en cuanto al aumento de recursos que la SHCP pretendía recaudar con las reformas que propuso al ISR, IVA e IEPS. Lo que los ingresos tributarios disminuyeron debido a la acción del Legislativo equivale a 52.6% del aumento que pretendía recaudar Hacienda para 2014. Es decir, la SHCP planteó un aumento en la recaudación de 162,800 millones de pesos pero diputados y senadores recortaron, a través de los cambios que hicieron, 85,695 millones de pesos; más de la mitad del incremento propuesto originalmente.

Este recorte, como se muestra en el cuadro 3.2, proviene de disminuir el ingreso total previsto por Hacienda en cada uno de los impuestos. Los recortes del Legislativo en el ISR son equivalentes a 44% de los recursos “extra” que el Ejecutivo proponía recaudar por tal impuesto; los recortes al IVA son equivalentes a 43% del aumento originalmente planeado, y la disminución que significó la mano de los legisladores en el IEPS equivale a 89% de lo que se quería aumentar la recaudación de este impuesto. Los ingresos por IEPS sufren el mayor recorte entre lo que proponía Hacienda y lo que acabó aprobando el Congreso.

**CUADRO 3.2 DIFERENCIA ENTRE EL AUMENTO EN INGRESOS TRIBUTARIOS PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y LA ELIMINACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR EL LEGISLATIVO**

	Recursos estimados por reforma del Ejecutivo "extra"*	Recursos eliminados de la propuesta del Ejecutivo por el Legislativo*	Diferencia	
	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Porcentaje
ISR	75,000	-32,648.7	42,351.3	-43.43
IVA	54,000	-22,976.0	31,024.0	-42.55
IEPS	33,800	-30,070.3	3,729.7	-88.97

\*Exposición de motivos de reforma a las Leyes del ISR, IVA e IEPS.

\*\* Ley de Ingresos 2014.

A partir del contraste entre lo que se propuso y lo que se aprobó en las leyes tributarias, ¿cómo valorar e interpretar el papel del Legislativo? Aquí ofrezco cuatro valoraciones:

- Primero: lo positivo de la intervención del Congreso es, principalmente, no haber aceptado el cobro de IVA a las colegiaturas y estratificado más los niveles de ingresos altos, así como aumentar la tasa máxima a los ingresos de personas físicas. Lo primero es un acierto debido a que la educación es un bien preferente, por lo cual se quiere propiciar su consumo y no disminuirlo (como lo hubiera sido al encarecerla con el IVA). Lo segundo es un acierto desde el punto de vista distributivo, ya que al menos, en términos de diseño de la estructura de tasas del ISR, una mayor estratificación y una tasa máxima más alta abren la puerta para una mayor progresividad.
- Segundo: el hecho de recortar el aumento en impuestos que planteaba la SHCP, sin lugar a dudas, se interpreta como una intervención popular con el votante. La mayoría de los contribuyentes, aunque reciba un aumento en el balance global de su bienestar pagando impuestos, va a tratar de pagar siempre lo menos posible; tiende a valorar muy oneroso el pago de impuestos y, por el contrario, menosprecia los beneficios que se reciben de estos (mediante el gasto

público). O, dicho en otras palabras, el contribuyente quiere mayor gasto público pero no desea financiarlo con sus impuestos.

- Tercero: los legisladores se muestran como un contrapeso real de la iniciativa del Ejecutivo. Lo que ellos aprobaron, desaprobaron o modificaron significó poco más de la mitad del incremento en ingresos tributarios que estaba planteando la SHCP para 2014. El Congreso, al menos en el tema tributario en 2013, parece tener voz ante el Poder del Ejecutivo.

- Cuarto: los partidos políticos “ganan” con los cambios que le hacen a la propuesta. El PRD se presentó como el partido que le añadió progresividad a esta, el PAN se proyectó como el que impidió aumentos impositivos a la clase media y el PRI, desligándose un tanto de la propuesta del Ejecutivo, dejó que la SHCP cargara con el costo político de los cambios.

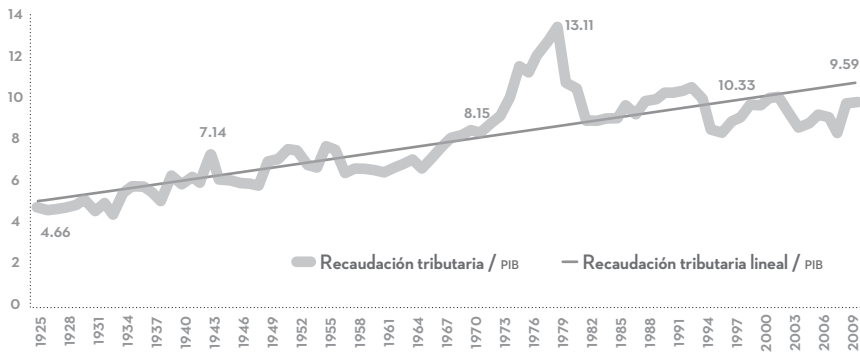
### 3. LA REFORMA APROBADA, ¿ESTÁ A LA ALTURA DEL PROBLEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO?

La reforma no está a la altura del problema estructural del sistema tributario mexicano. El defecto más grave de este es lo poco que recauda de impuestos, y el incremento que conlleva la reforma (1% del PIB) hace muy poco para remediarlo. Este problema no es nuevo, al contrario, la constante en la historia fiscal del país ha sido tener una Hacienda pobre, que apenas se duplica como proporción del PIB de 1925 a 2010 (véase la gráfica 3.1).

El bajo nivel de recaudación es un reto que ha quedado siempre pendiente, a pesar de los numerosos intentos de reforma tributaria acaecidos en el siglo XX.<sup>5</sup> En este sentido, esta es solo una reforma más de las muchas que han pasado de largo el verdadero problema; es solo *otra* oportunidad perdida.

5. Las reformas más importantes al sistema tributario se dan en 1925, 1943, 1955, 1961, 1972 y 1980. Para mayor referencia véase Mónica Unda. “The building of a poor tax State: the political economy of the income tax in México, 1925-1964”, tesis doctoral, Londres, University of London, 2010.

GRÁFICA 3.1 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO 1925-2010 (% DEL PIB)



Sin embargo, como se adelantó en la introducción, la reforma tiene un mérito que radica en lo que no se propuso, en lo que no se contempló incluir en los cambios. No afecta la composición del sistema tributario, no lo hace más indirecto.

La composición tributaria expresa en qué proporción se hace la recaudación de impuestos directos o indirectos. Los directos son, en lo general, progresivos y los indirectos, regresivos. Es decir, los primeros tienen el potencial de actuar a la “Robin Hood” y los indirectos, por el contrario, afectan más a las personas de menores ingresos. De ahí que, en la medida en que se valore que el sistema tributario tiene dos funciones importantes, la de allegarle recursos al estado y también la de distribuir el ingreso, se considerará deseable una composición más directa. Dicho de otro modo, la composición tributaria es un *proxy*, aunque burdo, de la capacidad de distribuir que tiene el sistema tributario.

La recaudación tributaria en México a lo largo del siglo XX se fue haciendo cada vez más directa, en buena parte debido a la relevancia que fue adquiriendo el ISR como el impuesto federal principal.<sup>6</sup> Sin em-

6. Del mismo modo, el proceso de centralización fiscal que se da a lo largo del siglo XX mediante las convenciones fiscales también explica, de alguna manera, la preponderancia del ISR. El gobierno federal debía tener un impuesto moderno y recaudador con el cual también participara recursos a los estados, a cambio de que mermaran sus potestades tributarias. Véase más sobre el proceso de

bargo, estas son buenas noticias a medias, ya que el impacto que puede tener una composición directa de tan baja recaudación es menor. La composición tributaria que resulta de la reforma y que se plantea en la Ley de Ingresos de 2014 significa una recaudación directa en 57% del espectro, como se muestra en la gráfica 3.2; esto es, una composición ligeramente más directa de lo que se tenía el año anterior.

El análisis de reformas (sobre todo si se está adoptando un enfoque de economía política) también debe considerar todo aquello que estaba en la mesa de discusión y que quedó fuera. Esto significa que se requiere observar el periodo en que se está definiendo la agenda de reforma, con el fin de determinar qué actores son los que tienen peso en la decisión (poder) y por qué. En este sentido, el hecho de que no se haya considerado la propuesta de eliminar la exención del IVA a alimentos y medicinas se valora como un resultado político muy importante. Tal propuesta hubiera hecho más indirecta la composición de la recaudación e impactado, regresivamente, la distribución del ingreso.<sup>7</sup>

Para dimensionar un tanto el que se haya descartado esta propuesta, conviene recordar que, desde el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000), se aumentó la tasa del IVA y se propuso eliminar la exención a alimentos y medicinas. A partir de ahí, en cada sexenio, se ha intentado lo mismo sin éxito.

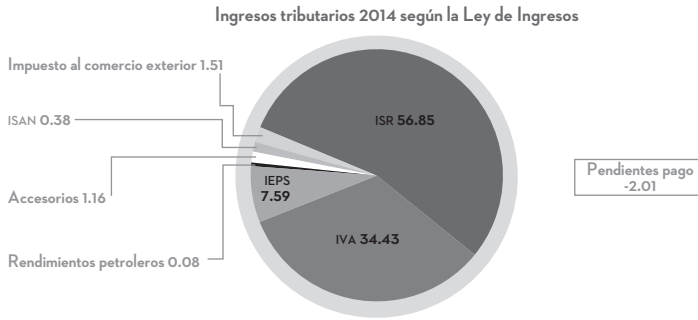
Dicha propuesta es coherente con una postura ideológica que prioriza los criterios de eficiencia en los sistemas tributarios y que busca que los impuestos generen la menor distorsión posible en las decisiones de los actores económicos. En contraparte, esta postura le resta importancia a la función distributiva de los sistemas tributarios y, esencialmente, considera que el principal obstáculo para aumentar la recaudación son los problemas propios de la capacidad administrativa de las Haciendas.<sup>8</sup>

centralización en Luis Aboites. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922–1972*, México, El Colegio de México, 2003.

7. Luis Huesca y Abdelkrim Araar. “Progressivity of taxes and transfers in Mexico 2012”, mimeo, 2012.

8. Desde esta lógica es que se crean los sistemas de administración tributaria en distintos países latinoamericanos a finales de la década de los años ochenta y durante la de los noventa del siglo XX.

### GRÁFICA 3.2 COMPOSICIÓN TRIBUTARIA 2014



De ahí que se opte por los impuestos al consumo, pues son administrativamente más fáciles de recaudar que los impuestos al ingreso. Si bien la capacidad administrativa es importante, pues determina en gran medida el nivel de evasión, elusión y costo de recaudación del sistema tributario, explica solo parte del nivel de recaudación. Los impuestos son un problema político, no administrativo. El nivel de recaudación, en última instancia, nos habla de la legitimidad del estado.

También es pertinente considerar qué tanto la propuesta, como la postura ideológica que la respalda, contaba con simpatizantes. Algunos de los grupos empresariales representados por organismos cupulares o algunos actores al interior del PAN o del PRI, han apoyado en uno u otro momento cobrar el IVA a alimentos y medicinas para aumentar la recaudación. Sin embargo, esto no prosperó y es, al final de cuentas, un acierto en términos distributivos.

En síntesis, la reforma aprobada no aborda los problemas de raíz del sistema tributario, pero descartó la amenaza de aumentar la importancia de los impuestos indirectos en la recaudación. La reforma tributaria de 2013 es *otra* oportunidad perdida, una reforma en minúsculas que sigue dejando al estado mexicano con una Hacienda pobre.

# ***Las oportunidades perdidas de la reforma hacendaria***

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS\*

## 1. DE LA INGOBERNABILIDAD AL PACTO

La administración de Enrique Peña Nieto es la más “transformacional” desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que concluyó en 1994. Ha sido un largo compás de espera, en parte causado (lo que representa una impresionante paradoja) por la llegada de una imperfecta democracia. El tránsito de la dictadura perfecta vargasllosiana a la democracia imperfecta, a la que podrían aderezarse muchos más adjetivos, tuvo lugar en la década de los noventa del siglo XX, y uno de sus muchos resultados ha sido el tener un Poder Legislativo fragmentado (esto es, que ningún partido político tiene por sí mismo una mayoría simple) desde 1997 hasta la fecha. El hecho de que los votos se respetaran y se contaran trajo como resultado legitimidad, pero mayor ingobernabilidad.

En el contexto de un Congreso fuerte a la par de un presidente acotado, siguiendo el modelo estadounidense, y eliminados los poderes metaconstitucionales que gozaron los titulares del Ejecutivo del priato, desde Lázaro Cárdenas (1934-1940) hasta el propio Salinas, el resultado fue la parálisis política. En su Tercer Informe de Gobierno, precisamen-

\* Es profesor investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del ITESO. Doctor en Economía y maestro en Economía Internacional (Essex, Reino Unido), tiene un diplomado en el Proceso de la Política Exterior de Estados Unidos (Maryland, College Park, EU). Investigador asociado del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Fue funcionario en el Fondo Monetario Internacional y profesor en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), la UNAM y la Escuela de Periodismo Carlos Septién García.

te ante un Congreso ya controlado por la oposición, Ernesto Zedillo (1994–2000) hizo un llamado a tener una “política económica de Estado”. Nunca se sabrá si el sentido del humor implícito en la propuesta fue involuntario. Los sucesores de Zedillo no tuvieron mejor suerte. Vicente Fox (2000–2006) al parecer esperaba que los legisladores compartieran sus ocurrencias y frivolidad; Felipe Calderón (2006–2012) enfrentó todo su sexenio a un Partido de la Revolución Democrática (PRD) que cuestionaba su legitimidad y a un Partido Revolucionario Institucional (PRI) que crecientemente veía en el horizonte la posibilidad de retomar Los Pinos.

Por ello, el surgimiento del Pacto por México, apenas en el segundo día del gobierno actual (2012–2018), representó una grata y mayúscula sorpresa. Después de 15 años de la cantaleta de las “reformas estructurales”, que ya nadie se creía, se tenía un programa ambicioso, de amplia envergadura y largo plazo. Gobierno, PRI, PRD y el Partido Acción Nacional (PAN) fueron los firmantes. No hacía falta más, pues afortunadamente la composición del Congreso hacía innecesarios los votos (y consecuentes chantajes) de los partidos pequeños, más bien franquicias electorales a la caza del postor más interesante. El Pacto contenía los lineamientos y sus adherentes contaban con los votos necesarios, incluso, para aprobar reformas constitucionales.

Las reformas educativas y de telecomunicaciones representaron agradables sorpresas proviniendo de un gobierno que, se esperaba, iba a rendir cierta cuota a los poderes fácticos encarnados en instituciones como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o Televisa. Mucho dependerá de si esos cambios constitucionales pueden aplicarse plenamente (esto es, de lo que estipulen leyes secundarias y su cumplimiento real), pero las reformas iniciales son dignas de aplauso. La energética, de entrada, fue atinada en buscar modificar la carta magna. El intento de coqueteo con el cardenismo (pasado y presente) fracasó, pero fue una estrategia entendible para buscar apoyo de la izquierda y la derecha en el espectro político. Con todo, no dejó de ser paradójico que resucitó, no a Lázaro, pero sí a



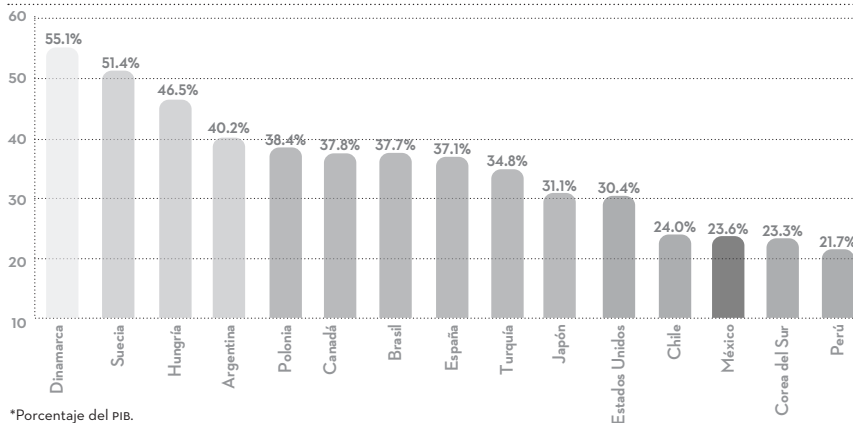
Cuauhtémoc como “líder moral” (esa figura etérea que transpira aires caciquiles) del PRD.

## 2. GASTANDO EL PETRÓLEO

¿Qué se esperaba después? Una igualmente ambiciosa y clara reforma hacendaria, con una radical reforma fiscal como columna central. Por una parte, la recaudación de impuestos en México ha sido tradicionalmente muy baja, de hecho la más pequeña entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si consideramos la totalidad de los ingresos públicos, el cuadro no es tan negativo, pero con todo es claro que pueden ser significativamente más elevados; no al nivel de los países escandinavos, pero acercándose a los niveles registrados por Argentina o Brasil, como es claro en la gráfica 4.1

Más grave todavía, en la década reciente el gobierno mexicano, como un todo, se convirtió en un adicto al petróleo. Los fuertes aumentos en los precios internacionales del crudo trajeron consigo también elevados aumentos en los ingresos públicos. Un Poder Ejecutivo débil, conjuntado con un Congreso fragmentado, llevó a que se gastara todo con singular alegría. Las finanzas públicas estaban “sanas” en el sentido de que los ingresos eran ligeramente superiores o inferiores a los egresos (esto es, se tenía un déficit o superávit pequeño), pero lo cierto es que en esos años se gastó un ingreso extraordinario que debió ahorrarse. Fueron tiempos fiscalmente buenos en que se debió tener superávit significativo. Esto era crucial puesto que, a partir de 2004, empezó a caer la producción, y la exportación, de crudo. Dicha caída era más que compensada con los aumentos en los precios, pero representó otro foco amarillo que debió atenderse. Entre 2002 y 2008 los ingresos del sector público aumentaron 58.7% en términos reales (esto es, considerando la inflación), mientras que el gasto aumentó en 51.4% (la diferencia permitió tener un déficit fiscal más pequeño, pero sin llegar a superávit).

**GRÁFICA 4.1 INGRESOS PÚBLICOS TOTALES,\* 2012**



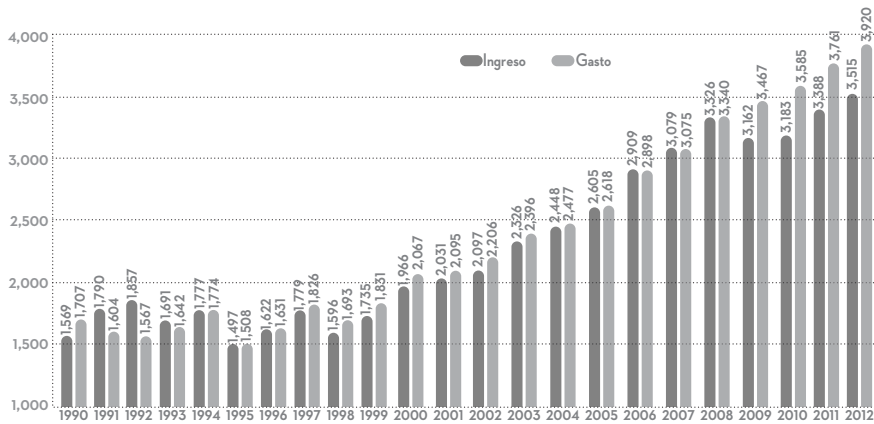
\*Porcentaje del PIB.

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Pero la historia cambió a partir de 2009, cuando los precios del crudo abandonaron el camino de la constante subida para caer de manera precipitada, recuperarse y estabilizarse. Desde entonces hay una constante en las finanzas públicas: un déficit significativo, perfectamente financiable por medio del endeudamiento, pero ya no podía hablarse de finanzas públicas en equilibrio. La brecha que se abrió entre gasto e ingreso es evidente en la gráfica 4.2.

Pero desde 2006 había una legislación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que establecía que las finanzas públicas debían estar en equilibrio, con los déficit como algo excepcional. Apretar el gasto en plena recesión (y la de 2009 era la más profunda desde 1995) habría sido una locura. Entonces, se hizo un gigantesco truco contable. El gobierno modificó la LFPRH y se estableció que el gasto en inversión de Pemex y sus organismos subsidiarios no se iba a contabilizar para efectos de dicho equilibrio. Así, se mantenía una ficción de finanzas públicas equilibradas, aunque con un déficit real no despreciable (alrededor de 2% del producto interno bruto).

**GRÁFICA 4.2 INGRESO Y GASTO\* DEL SECTOR PÚBLICO, 1990-2012**



\* Términos reales, miles de millones de pesos de diciembre de 2012.

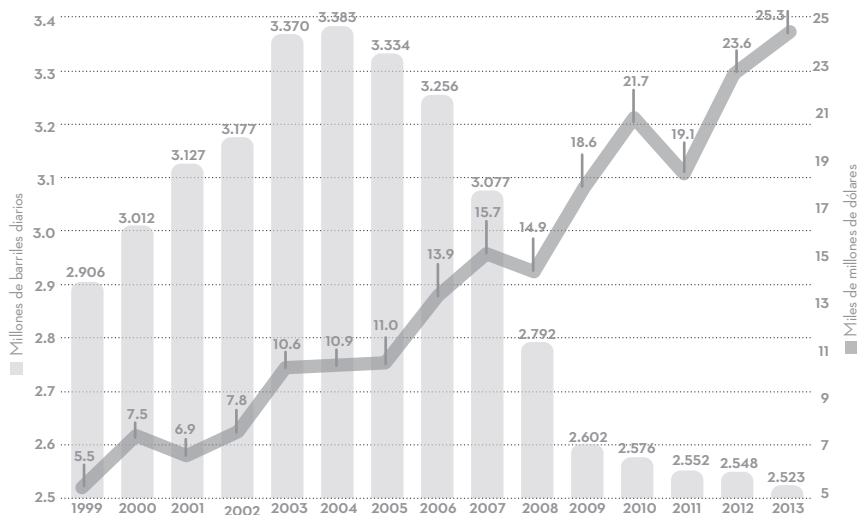
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Inegi.

Es importante aclarar que el gobierno siempre ha informado, desde entonces, ambos balances (esto es, con y sin Pemex). Y así, con déficit, se continuó durante el resto del sexenio de Felipe Calderón, puesto que el precio del petróleo se mantuvo más o menos estable, y la producción de crudo estancada. El detalle es que el gasto de inversión de Pemex tiene una tendencia explosiva, que finalmente representará un déficit más abultado. Y el problema es que esas inversiones masivas lo único que han logrado es mantener la producción en un suave declive, en lugar de incrementarla (como ilustra la gráfica 4.3).

### 3. INGRESOS; DOS FUENTES DESPERDICIAS

La dependencia petrolera, la existencia de un déficit significativo (si bien no alarmante) y la baja recaudación, así como un nuevo gobierno con planes y programas que requerían recursos adicionales, destacan entre las razones del gobierno de Enrique Peña Nieto para explicar el imperativo de realizar una reforma fiscal.

**GRÁFICA 4.3 PRODUCCIÓN DE CRUDO E INVERSIONES REALIZADAS POR PEMEX**



Fuente: Petróleos Mexicanos.

Había dos elementos que podían permitir aumentar rápida y significativamente el ingreso público. El primero era la extensión a alimentos y medicinas del impuesto al valor agregado (IVA). Esta era considerada como algo obligado dada la eficacia de ese impuesto para recaudar. Sin duda, habría golpeado a los menos privilegiados, pero en ese caso la compensación tenía que llegar por medio de un gasto público fortalecido gracias al ingreso adicional. Ya la Secretaría de Hacienda tenía lista una estimación de lo que habría significado la extensión del IVA: 163 mil millones de pesos.

Pero la reforma educativa y el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, lideresa del SNTE, habían traído como consecuencia un considerable aumento en la fuerza de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). La paradoja fue mayúscula, pues cortando la cabeza de la medusa que representaba el SNTE el gobierno federal causó el surgimiento de una hidra multicefálica, y que mudó sus protestas

multitudinarias de las calles de Oaxaca o Morelia a la ciudad de México —y con enorme éxito—. ¿Puede explicarse que se abandonara la extensión del IVA por el desquiciamiento en las calles capitalinas? Nunca se sabrá, pero es probable. Es preciso apuntar, por otra parte, que sí habrá una tasa de IVA para alimentos... aquellos consumidos por perros, gatos y otras mascotas domésticas. Por el momento es imposible conocer el impacto recaudatorio de la medida. Es improbable, aunque no puede descartarse, que dicho ajuste sea una muestra de sentido del humor por parte del gobierno.

Existía otra posibilidad de recaudación disponible que, al igual que el IVA, habría traído una cantidad significativa de recursos de forma eficiente y rápida: convertir cada una de las bombas de gasolina de Pemex en máquinas recaudadoras de impuesto, en lugar de fuente de dinero para aquellos que las utilizaban para llenar el respectivo tanque. Esto es, eliminar el subsidio a la gasolina y de nuevo convertir el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) al combustible en un impuesto de verdad, es decir, una fuente de recursos para el erario.

El IVA a alimentos y medicinas habría sido ciertamente controvertido, y sin duda impactado a los que menos tienen, puesto que difícilmente gastan en otras cosas. Podía, pues, defenderse que no se aplicara la medida. Lo que no es defendible es el subsidio a la gasolina: es impresionantemente regresivo, puesto que beneficia, de manera desmedida, más a aquellos con automóvil propio que a los sufridos usuarios del transporte público. De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Hacienda, 43% del subsidio a las gasolinas beneficia al decil más rico de la población, mientras que 10% más pobre recibe 0.6% del subsidio. Y, por si ello fuera poco, es contaminante.

¿Cuál fue el origen de dicho subsidio? Puramente político: Vicente Fox congeló el precio de las gasolinas para que no siguieran los precios internacionales (al alza) y así quitar una bandera a Andrés Manuel López Obrador. En el año electoral de 2006 fue cuando el impuesto se transformó en subsidio. Como Felipe Calderón prosiguió con una política que mezcló congelamiento de precios o en extremo alzas mo-

deradas (de a centavos por mes, que son popularmente conocidas como “gasolinazos”) el subsidio alcanzó niveles de escándalo (lo peculiar es que Calderón presumía de ser ecologista). El regalo de dinero vía las bombas de gasolina fue gigantesco en 2008 (223,700 millones de pesos) y en 2012 (222,800 millones de pesos). En todo el sexenio calderonista, ascendió a 740,800 millones de pesos, esto es, equivalente a más de 5% del PIB de 2012. En el primer año de Peña Nieto el subsidio se mantiene jugoso, si bien reducido por la estabilidad internacional de los precios del crudo y los aumentos centaveros que se han hecho. Con todo, es probable que en 2013 ascienda a alrededor de cien mil millones de pesos, como muestra la gráfica 4.4.

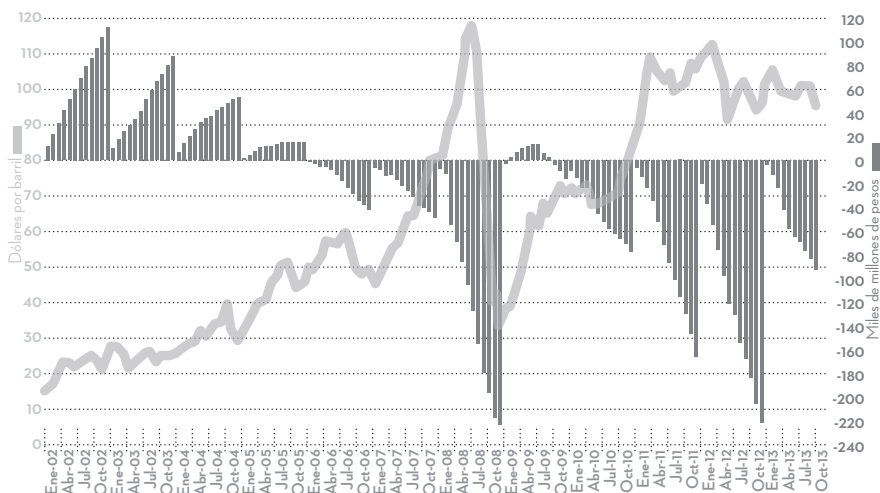
¿Cuál es el potencial recaudatorio del IEPS a la gasolina como impuesto? Entre 1993 y 2004 dicha recaudación ascendió a 1.1% del PIB en promedio. Esto sería equivalente, en 2013, a unos 170 mil millones de pesos. Esto es, si el gobierno dejara de regalar 100 mil millones en subsidio, y además aumentara el IEPS al nivel recaudatorio de 1993–2004, entonces se tendría una recaudación equivalente a 270 mil millones de pesos.

La iniciativa original del gobierno en materia fiscal presentada al Congreso a principio de septiembre de 2013, con sus numerosísimas modificaciones, preveía ingresos adicionales por 240 millones de pesos en 2014. En otras palabras, solo por medio de la gasolina se pudo recaudar significativamente más. La extensión del IVA, por sí mismo, habría traído 163 mil millones. Estas dos son, quizá, las grandes oportunidades perdidas en materia fiscal.

#### 4. LA REFORMA REAL: LO BUENO, LO MALO Y LO FEO

El paquete fiscal que se presentó, en cambio, fue complejo y estuvo plagado de medidas controvertidas. Hubo de todo y se tocaba una multiplicidad de intereses, logrando el peculiar resultado de dejar descontentos a todos a pesar de anular diversas propuestas (como fue la carga fiscal que se pretendía para los servicios de educación privada).

**GRÁFICA 4.4 IEPS A LAS GASOLINAS Y PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE CRUDO DE EXPORTACIÓN, 2002-2013\***



\* Flujos acumulados en miles de millones de pesos y dólares por barril.  
Fuente: Pemex y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre lo bueno de la reforma fiscal destacan medidas de simplificación: desaparece el detestado impuesto empresarial a tasa única (IETU) y también el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). Una simplificación bienvenida, pues además es poco onerosa para el erario; el primero recaudaba relativamente poco y el segundo también se había transformado en un subsidio (al igual que el IEPS a la gasolina, mostrando una recaudación negativa). La simplificación del impuesto sobre la renta (ISR) y sus modificaciones compensarán lo que traían ambos impuestos. También por el lado de lo positivo destaca un llamado “impuesto verde” que gravará combustibles fósiles con una tasa que puede llegar hasta 3% sobre el precio de venta.

Igualmente digno de bienvenida es la homologación del IVA al nivel nacional, esto es, dicho impuesto en estados fronterizos pasa de 11% a 16%. Es probable que el aumento de precios que ello traerá sea menos

de lo que podría esperarse, y cualquier supuesta pérdida de competitividad es relativamente menor. Por otra parte, el potencial recaudatorio es significativo.

Sin embargo, dado que no se extendió el IVA y se mantiene la gasolina barata, lo malo es que no había más remedio que apretar a los contribuyentes ya cautivos. Esto es, aumentar las tasas marginales del ISR. Y así se hizo, con la máxima llegando a 35%. Por otra parte, son aumentos que no golpean a las clases medias, a menos que se quiera suscribir el mito de que una persona que percibe alrededor de 40 mil pesos mensuales es digno miembro de la clase media. La tasa de 35% será para los extremadamente afortunados que perciben al menos un cuarto de millón de pesos cada mes. Desde la perspectiva del ISR, es una reforma progresiva (aunque, evidentemente, no obtuvo el aplauso de los afectados). Las empresas se verán afectadas tanto por aumentos en el ISR como por un nuevo gravamen a los dividendos y a las ganancias en capital obtenidos en la bolsa de valores.

## 5. EL REGRESO DEL DÉFICIT: GASTE AHORA (YO) Y PAGUE DESPUÉS (OTRO)

Aparte de la oportunidad desperdiciada en materia de IVA y gasolinas, un aspecto profundamente negativo de la reforma hacendaria lo representa el relajamiento de la ortodoxia fiscal debido a una fuerte alza en el gasto deficitario.

Uno de los elementos más distintivos del discurso de Peña Nieto al tomar posesión fue el anuncio de varias “decisiones”, lo que dio un aire de clara visión, además de ejecutivo, al nuevo gobierno. La décimo segunda decisión fue contundente: “cero” déficit presupuestal para 2013. Parecía marcar una clara continuación de la ortodoxia en finanzas públicas, si bien menos rígida desde el relajamiento de la LFPRH. Y, dada esa relajación, el déficit “cero” era, en realidad, de 2% del PIB (con inversiones de Pemex).



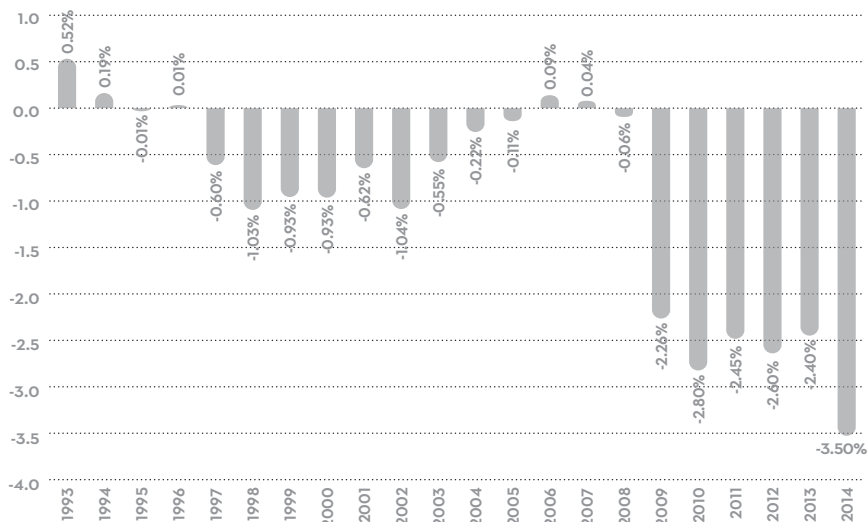
Pero para 2013 se esperaba un crecimiento de alrededor de 3.5%, cifra que resultaría excesivamente optimista. A lo largo del año el PIB fue perdiendo dinamismo, y es probable que el crecimiento cierre poco arriba de 1%. No es una recesión, pero sin duda es una fuerte desaceleración.

El problema es que el gobierno entró en pánico. La respuesta ha sido contundente: a gastar, aunque sea sin ingresar. Ni siquiera se esperó a que se aprobara la reforma hacendaria, sino que se proyectó para 2013 cerrar con un déficit de 0.4% del PIB (esto es, de 2.4% con Pemex). Y como el dinero recaudado por la reforma fiscal no es suficiente para todo lo que el gobierno quiere gastar, para 2014 se proyecta un desequilibrio presupuestal de 1.5% (esto es, en realidad de 3.5%, que sería el más elevado desde 1990; véase la gráfica 4.5).

En ese sentido, Peña Nieto recuerda a otro presidente: Luis Echeverría (1970–1976), quien aumentó en forma desmedida el gasto después de que, en su primer año de gobierno, la economía experimentó una fuerte desaceleración (que no recesión). Echeverría expandió el gasto mucho más de lo que propone hacerlo Peña, pero es evidente que la ortodoxia fiscal que prevaleció durante un cuarto de siglo no goza ya de tanto favor en Los Pinos o en la Secretaría de Hacienda.

Pero ocurre que la LFPRH representaba un obstáculo para el desequilibrio fiscal que buscaba el gobierno. Así, como parte de la reforma hacendaria, simplemente, el Ejecutivo propuso una nueva ley, que fue aprobada como parte del paquete. ¿Qué propone? Que haya equilibrio presupuestal, sí, pero a lo largo del ciclo económico, esto es, en ocasiones déficit y en ocasiones superávit que se cancelen mutuamente, los primeros cuando la economía está en bajo crecimiento y los segundos en periodos de auge. La idea no es mala, de hecho es muy sensata (pedir de manera constante un equilibrio fiscal en épocas buenas y malas no es lo ideal) pero sucede que el gobierno proyecta que se regrese al déficit “cero” (sin Pemex) hasta 2017 o 2018. En pocas palabras, esta administración se ha autoincrementado el límite de la tarjeta de crédito, y la cuenta la pagará el que sigue.

**GRÁFICA 4.5 BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO\*, 1993-2014\*\***



\* Porcentaje del PIB.

\*\* 2013 y 2014 son proyecciones de la SHCP.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Inegi.

## 6. CONCLUSIÓN

Para un observador externo, la reforma hacendaria representa un conjunto de oportunidades perdidas: un ejercicio improvisado que evitó lo que hubiera sido ideal ante protestas que, por otros motivos, tenían tomadas las calles de la ciudad de México. No fue una continuación de una serie de reformas (educativa, telecomunicaciones, energética) cuidadosamente elaboradas, sino un champurrado fiscal mezclado con el abandono de la ortodoxia presupuestal. Es evidente que tiene aspectos muy positivos (es progresiva, destacadamente), pero dista mucho de lo que debía y pudo ser.

## ***La reforma energética: algo más que una reforma***

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES\*

En febrero de 1848, ya habiendo renunciado Antonio López de Santa Anna a la presidencia de un México social, económica y políticamente destruido, la administración entrante a cargo de Manuel de la Peña y Peña, mediante el Tratado de Guadalupe Hidalgo, entregó a Estados Unidos 2'400,000 km<sup>2</sup>, equivalentes a 54.5% del territorio nacional. A cambio, México recibió 15 millones de pesos como indemnización.<sup>1</sup>

Desde entonces, no había habido otra venta tan sonada, aunque desde la década de los ochenta del siglo XX hemos tratado de acercarnos: la reprivatización de la tierra, la de los bancos y la consecuente crisis del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), la de las carreteras y su crisis posterior, la de los sistemas satelitales, la de los ingenios azucareros, la de las aerolíneas, la de los Ferrocarriles Nacionales, la de empresas agroindustriales, la de la siderurgia, la de la telefonía, la de Televisión Azteca, así como los múltiples tratados de libre comercio, aunque 80% de las exportaciones se dirija a Estados Unidos.

Siempre, detrás de cada privatización, se ha justificado la medida con los mismos argumentos: “Seremos más eficientes”, “Se generará

\* Es economista por la UNAM, maestro y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, y profesor titular en el ITESO.

1. Emma Paula Ruiz Ham. *De la guerra a la paz: una ojeada al Tratado de Guadalupe Hidalgo*, México, INEHRM-SEP, 2013 [DE disponible en: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-tratado-guadalupe-hidalgo-articulo>, consultada el 21 de diciembre de 2013].

más empleo”, “Tendremos mejores productos y más baratos”, “Es en beneficio de la mayoría de los mexicanos”. Todo acompañado de una vasta campaña mercadológica para convencernos de que por fin se están tomando las decisiones correctas.

A partir de noviembre de 2012, las reformas se han profundizado en la misma dirección, sea la laboral, la educativa, la de telecomunicaciones, la financiera y la hacendaria. Sin embargo, el caso más extremo y de mayor envergadura es la energética. En 1848 fue la venta del suelo del país, en 2013 se legaliza la del subsuelo o lo que queda de él. ¿Con qué argumentos?, con los mismos de las liberalizaciones previas.

Abordemos, pues, “la madre de todas las reformas”, en tanto se privatiza el aire para las empresas eólicas, el sol para las trasnacionales de la energía solar y las pirámides para las cadenas hoteleras.

## 1. EL PESO ACTUAL DEL SECTOR ENERGÉTICO

Si en la década de los treinta del siglo XX el petróleo, el gas y la electricidad eran fundamentales, la vida humana actual es inconcebible sin ellos. Sin embargo, de los 213 países a los que el Banco Mundial da seguimiento sobre su situación económica, solo unos cuantos disponen de riqueza petrolera. Además de los 12 miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, solo se puede incluir como grandes productores de energía a China, Estados Unidos, Rusia, Canadá, Indonesia, Australia, Brasil y México, aunque en algunos la energía proviene de fuentes alternativas al petróleo.

Según datos del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, en 2012 México ocupaba el décimo segundo lugar como productor mundial de energía (1.7%), sitio similar al de su peso en población mundial (1.7%), en territorio global (1.5%) o en producto interno bruto (PIB) (1.6%). Esto, en términos per cápita o por km<sup>2</sup>, lo ubica en el promedio mundial. No obstante, el sector energético le es clave por su peso en el PIB, los recursos públicos y las exportaciones.

Todavía en 1996 la extracción de petróleo y gas equivalía a 10.4% del PIB. Para 2013 cayó a 6.1%. La fabricación de derivados del carbón y petróleo apenas representaba 0.83% y 0.61%, respectivamente. Ello marca un gran peso de la actividad extractiva en la economía mexicana, pero es raquítico en la industrialización de los productos extraídos. Además, tanto la extracción como el procesamiento tienen una importancia cada vez menor.

La electricidad mantuvo un papel creciente hasta 2011, con tendencia al estancamiento. Según el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) hasta el tercer trimestre de 2013 representó 1.88% del PIB.

Desde 2008, las exportaciones petroleras han tendido a estancarse, lo que afecta financieramente al estado, aunque los 30 mil millones de dólares exportados representan la principal fuente de divisas para los mexicanos. Si no existieran, toda la denominada estabilidad macroeconómica sería una quimera: el tipo de cambio del peso sería menor, la deuda sería más alta, las reservas internacionales no podrían alimentarse, la capacidad de importación sería reducida, con una mayor inflación.

La dependencia petrolera de México no es por las exportaciones sino por los ingresos públicos. Para 2013 los derechos a los hidrocarburos más los de servicios de energía eléctrica, aunados a los ingresos de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y a los impuestos a rendimientos petroleros, representaron 40% de los recursos del sector público mexicano, 33% provenientes del petróleo y 7% del sector eléctrico (véase el cuadro 5.1).

Así, una de cada tres escuelas, hospitales, maestros, médicos, enfermeras, así como de la inversión pública, se financia con los ingresos petroleros; 63% de ellos es transferido al estado, en específico por la vía del pago de los derechos sobre los hidrocarburos.

La industria extractiva y la eléctrica ocupan a 412 mil personas, lo que representaba hasta el tercer trimestre de 2013 a 8.3% de la población

**CUADRO 5.1 PESO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS**

Ingresos de la Federación 2013	Ingresos* 2013	Petróleo*	Peso petrolero
Total Federación	3'956,362	1'582,013	40.0%
Ingresos del gobierno federal	2'498,647		
Impuestos	1'605,647		-1.4%
• Gasolinas, diésel para combustión automotriz		-24,495	
i) Artículo 2o.-A, fracción I			-48,895
ii) Artículo 2o.-A, fracción II			24,340
• Impuesto a los rendimientos petroleros		1,501	
Derechos	809,589		97.3%
• Servicios Secretaría de Energía		184	
• Derechos a los hidrocarburos		787,561	
Ingresos de organismos y empresas	1,102,426		74.1%
• Petróleos Mexicanos		478,432.5	
• Comisión Federal de Electricidad		338,828.5	

\* Cifras en millones de pesos.

Fuente: SHCP, "Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación, 2013", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de diciembre de 2012, primera sección.

ocupada del país, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Inegi. Su producto por trabajador es el más alto del país: mientras que la media nacional es de 268,588 pesos, en el sector energético es de 3'000,977 pesos (11.2 veces más). El sector petrolero es rentable, aun con su anquilosamiento y corrupción, tanto sindical como de los directivos de la empresa, lo que ha sido histórica y recurrentemente documentado.

Pese a ello, hay un enorme rezago energético: las reservas probadas son de 10 años. Solo se refina 1'200,000 barriles diarios de petróleo, cuando la producción es de más del doble; se ha desmantelado la capacidad de investigación y desarrollo sectorial, en particular por el abandono a los institutos Mexicano del Petróleo (IMP) y de Investi-

gaciones Eléctricas; el corporativismo sindical y el papel político de su dirigencia han sido cuestionados por los contratos que reciben de Pemex para ejercer actividades monopólicas fuera del interés público, por la falta de representación de sus líderes, su corrupción y el uso político de los recursos. Igualmente, diversas directivas han sido cuestionadas; la dependencia financiera del estado hacia Pemex, aunada a los manejos internos de la empresa, la han descapitalizado para invertir en refinerías, crear tecnologías y mejorar las empresas energéticas, mientras que los robos de gasolina muestran la ausencia de una adecuada vigilancia del sistema de ductos y mayores asuntos de corrupción. En suma, México se ha convertido en un enclave petrolero primario-exportador, que envía el crudo al extranjero, para luego importar gasolina.

El reconocimiento de estos rezagos —con el ocultamiento de otros— ha sido utilizado por el estado como argumento para propiciar la liberalización del sector, bajo una estrategia que parece ser la de: “Muerto el perro, se acabó la rabia”.

## 2. LA REFORMA DE 2013: EL DISCURSO OFICIAL

En el portal gubernamental sobre la reforma energética se parte de una consigna: no a la privatización, sí a la reforma energética, y esto ha coincidido con lo manifestado en la propaganda gubernamental.<sup>2</sup> El principio parece loable.

Como punto inicial, cabría preguntarse si la decisión que ha tomado el gobierno, a través de sus poderes Ejecutivo y Legislativo (federal y estatales), es o no una privatización. Varias definiciones parecerían coincidir con lo que México ha hecho: privatizar significa transferir actividad pública al sector privado, pasar a manos privadas un derecho

2. Gobierno de la República. *Reforma energética*, México, Gobierno de la República, s / f [DE disponible en: <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/explicacion.pdf>].

estatal, transferencia de servicios al sector privado, contratación gubernamental a la provisión privada de las actividades, esto es, lo opuesto a una nacionalización. Ello implica un asunto delicado: la práctica de ocultamiento gubernamental sobre lo que en realidad está haciendo. Se privatiza el sector más importante de México al tiempo que se niega que lo estén haciendo.

Si la privatización fuese respaldada por una decisión soberana de México (de acuerdo con el artículo 39 constitucional), entonces ¿por qué los poderes de la Unión, que son el medio mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía (de acuerdo con el artículo 40 constitucional), le mienten a sus representados al afirmar que no hacen lo que sí están haciendo?, ¿qué credibilidad queda del resto del discurso gubernamental en cuanto a lo que se propone con sus reformas, sobre todo con la energética, si las decisiones tomadas pueden ir en un sentido diametralmente opuesto al que dicen perseguir?

En el discurso gubernamental, estos son objetivos fundamentales de la reforma:

- Mantener la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos del subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y la CFE como empresas productivas del estado 100% mexicanas.
- Permitir que México ejerza en exclusiva la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer el ahorro de largo plazo a través de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social, protegiendo al medio ambiente.



- Atraer inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo.
- Reducir los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.<sup>3</sup>

Los tres primeros resultan contradictorios con las definiciones de lo que se hace. En cuanto al abasto energético, se trata de recursos naturales no renovables, por lo que una mayor producción de corto plazo puede implicar una escasez posterior. A la producción de hidrocarburos se le da un trato de bien renovable, sin asumirse la responsabilidad de su agotamiento. Las referencias a eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción se establecen sin la menor modificación legal a las prácticas sindicales de Pemex, y sin que quede claro el papel de los fondos de la empresa en campañas políticas o enriquecimientos personales. Por su parte, el ahorro que se plantea a través del Fondo Mexicano del Petróleo dependerá de los precios internacionales, la producción y la disponibilidad del energético, no solo de la reforma.

En cuanto a la sustentabilidad y protección al medio ambiente, así como la reducción de los riesgos geológicos y ambientales, baste recordar que las cinco empresas más contaminantes del planeta son trasnacionales petroleras.

¿La inversión extranjera en el petróleo acelerará el desarrollo del país? Si no ha sido así en el pasado, ¿qué condiciones y garantías se establecerán para que ahora sea diferente?

El documento señala tres grandes beneficios derivados de los objetivos: bajar las tarifas eléctricas, el precio del gas y el de los alimentos; lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%, y aumentar la producción de petróleo de 2'500,000 barriles diarios actuales a tres millones en 2018 y 3'500,000 en 2025, y

3. *Ibidem*, p.3.

la de gas natural de los 5,700 millones de pies cúbicos diarios actuales a ocho mil millones en 2018 y a 10,400 millones en 2025.<sup>4</sup>

Dada la relevancia de la reforma, cabría preguntarse sobre la responsabilidad de las autoridades en términos de lo afirmado. Si estos beneficios no se cumplen, ¿cuál sería la consecuencia que deberían asumir quienes promueven, aprueban y aplican la reforma?

¿Cuánto va a bajar el precio del gas y en qué periodo? ¿Qué alimentos van a bajar de precio, cuánto y durante cuánto tiempo? ¿Cómo puede anunciarse una restitución de reservas probadas de petróleo y gas a más de 100%, cuando se trata de un recurso natural no renovable? Esto solo puede implicar dos probabilidades: se trata de una afirmación retórica irresponsable o se dispone de información confidencial sobre reservas de gran escala, que ha sido ocultada a la nación y que será aprovechada por corporativos que extraerán enormes ganancias. Y si no se dispone de ella, ¿cómo puede anunciarse un aumento de la producción de petróleo de 20% a 2018 y de otro 17% a 2025?, ¿cómo puede afirmarse que aumentará la producción de gas en 40% a 2018 y en otro 30% a 2025?

En cuanto al petróleo, al nivel de reservas probadas para 10 años, el incremento en la producción significaría dilapidar el principal recurso estratégico del país y no emplearlo en el propio proceso de desarrollo, una política industrial o en investigación y desarrollo. Significaría simular un auge fugaz a costa de un horizonte inmediato posterior de carencias superiores a las de la actualidad.

En el caso del gas, un crecimiento así iría asociado a la obtención del hidrocarburo mediante actividades como el *fracking* (obtención de gas de lutitas), muy cuestionado por su impacto ambiental.

4. *Idem.*

### 3. EL DIAGNÓSTICO Y LA PROPUESTA

En la explicación de la propuesta gubernamental se expresa: “la reforma mantiene la prohibición de otorgar concesiones para la explotación de los hidrocarburos [...] [pero] se establece la posibilidad de que la Nación otorgue asignaciones o contratos a Pemex, e incorpora también la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas”.<sup>5</sup>

¿Qué significa que se prohíbe otorgar concesiones, pero se podrá hacer contratos?, ¿acaso ha existido algún momento en que Pemex no haya hecho contratos con empresas privadas para adquirir tecnología, servicios o hasta publicidad? En materia de exploración, Pemex ha celebrado acuerdos de colaboración con Shell, British Petroleum (BP), Petrobras, Intec, Heerema y Pegasus. Ha establecido los denominados “contratos de servicios integrales” en campos maduros y Chicontepec, mismos que muestran una enorme participación privada en la actividad petrolera,<sup>6</sup> aunque con resultados lamentables y de grandes pérdidas para el país. La novedad no parece estar en el hecho de que haya contratos con empresas privadas sino en el tipo y alcance de estos, así como en la capacidad fáctica de control sobre los productos energéticos por parte de tales empresas.

Asimismo, se espera que con la reforma “por cada barril de petróleo y cada molécula de gas que se produzca se tendrá uno nuevo listo para producir”.<sup>7</sup> El “se espera que” no implica compromiso alguno, dada la perennidad de los recursos no renovables. ¿Hasta cuándo se logrará la restitución al 100%? Podría ser, por ejemplo, hasta que acabe el sexenio. Al igual que durante el de Carlos Salinas de Gortari, entre 1990 y 1994 se generó un déficit acumulado en la cuenta corriente de la balanza

5. *Ibid.*, p.6.

6. Petróleos Mexicanos, Pemex. “Presentación a inversionistas”, México, Pemex, agosto de 2015, p.15 [DE disponible en: [http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex\\_Outlook\\_e\\_130801.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_Outlook_e_130801.pdf)].

7. Gobierno de la República. *Op. cit.*, p.6.

de pagos por 100 mil millones de dólares (habiendo creado un espejismo de auge en ese periodo), en este caso puede generarse un nuevo espejismo fugaz, cuyo costo sea muy superior al de entonces. Estaríamos hablando de un salinismo ultrarrecargado.

Siguiendo con el análisis del diagnóstico gubernamental, parecería que Pemex y la CFE son empresas poco eficientes y productivas, lo que se debe al marco legal existente y a la falta de inversión privada. Tal ineficiencia impide contar con capital para modernizarse y extraer petróleo de aguas profundas y campos maduros, así como del gas de lutitas. Por consiguiente, se elevan los precios de los productos, lo que se resuelve con la flexibilización del sector.

Esta interpretación resulta extraña, dado que en agosto de 2013 Pemex presentó un informe a los inversionistas donde se señala que, en términos de ingresos, es la empresa número 34 en el mundo. Sus ingresos (143,044 millones de dólares en 2012) son mayores al conjunto de las cinco empresas con más ingresos listadas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) (de 139,122 millones de dólares en ese mismo año, sumando América Móvil, Walmart México, FEMSA, Alfa y Cemex).<sup>8</sup> El informe señala que la paraestatal invierte más que juntas todas las empresas enlistadas en el índice de precios y cotizaciones de la BMV (23,900 millones de dólares frente a 19,162 millones). Es el quinto productor mundial de crudo, el décimo tercero en reservas mundiales y el décimo quinto en ventas.

Resulta paradójico que siendo el lugar décimo tercero en reservas sea el quinto productor. Ello no indica más que una sobreexplotación de los yacimientos con respecto a las reservas para exportar el petróleo crudo y lograr solo el lugar décimo quinto en ingresos. Esto es, dado el nivel de reservas, plantear un incremento de 20% en cinco años en la producción de petróleo, parece ser una medida temeraria, por no llamarla irresponsable.

8. *Petróleos Mexicanos. Op. cit.*, pp. 4-5.

En 2012, el costo de producción de un barril de petróleo en México fue de 6.84 dólares, menos que el de Statoil, en 9.4%; Exxon, en 31%; Shell, en 45.1%; BP, en 45.3%, y Chevron, en 55.8%. Pemex aparece de lejos más eficiente que las trasnacionales del ramo. Ese mismo año, su rendimiento bruto fue de 62,200 millones de dólares, lo que equivale a un PIB superior al de Uruguay o Bulgaria y similar al de Cuba o Libia. Las utilidades brutas superan al PIB de la mayoría de los países del mundo: 146 de los 213 reportados por el Banco Mundial.<sup>9</sup>

Así, los resultados de Pemex no refieren la ineficiencia señalada en el diagnóstico, aunque sí el enorme negocio que significaría para la trasnacionales petroleras percibir gran parte de las ganancias en lugar de que las reciba México.

De regreso al diagnóstico, las mayores ventajas para las trasnacionales provendrán de los procesos industriales asociados al gas y al petróleo, dejando formalmente para el país el recurso natural. En el diagnóstico se afirma que se reducirán los precios de la energía eléctrica y aumentará el empleo.<sup>10</sup> Es factible que los precios se reduzcan, al menos temporalmente, tanto como una medida política de justificación a la privatización como por la introducción súbita de nuevas tecnologías. Sin embargo, no hay referencia alguna sobre cuándo y cuánto van a bajar los precios, durante cuánto tiempo, si las empresas recibirán subsidios para hacerlo (y por lo tanto costos a la sociedad) y qué va dar el país a cambio.

En cuanto al empleo, la promesa de que con las reformas estructurales aumentará el empleo recuerda al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el fin de la reforma agraria, la reforma laboral y el conjunto de las tendencias a la liberalización de los mercados. De hecho, el empleo mantiene su tendencia a la precarización y no está claro

9. Banco Mundial. "GDP (current US\$)", Washington, Banco Mundial, 2013 [DE disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>].

10. Gobierno de la República. *Op. cit.*, p.18.

el mecanismo a través del cual haya una mejora en el empleo derivado de esta reforma, a menos de que se parta de una serie de suposiciones no comprobables.

En relación con la precaución de establecer contenidos nacionales en la producción energética, los porcentajes de contenido nacional se harán conforme a los acuerdos internacionales firmados por México, en los que se indica como “contenido nacional” el generado por los países signatarios. Esto es, el contenido nacional sería, en esencia, estadounidense.

#### 4. CREACIÓN DE INSTITUCIONES

Mediante la reforma energética se crean cinco instancias esenciales: la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); la Comisión Reguladora de Energía (CRE); el Sistema Nacional de Gasoductos (SNG); el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Hidrocarburo.

La primera será el “órgano regulador coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria”.<sup>11</sup> Se integrará por siete comisionados propuestos por el presidente de la república y ratificados al menos por dos terceras partes del Senado. Será responsable de llevar a cabo y asignar las licitaciones, suscribir contratos para las actividades de exploración y extracción de gas y petróleo, y administrar de manera técnica las asignaciones y los contratos. Será, entonces, el interlocutor mexicano con los corporativos transnacionales y otorgará las licitaciones. Los comisionados manejarán contratos multimillonarios y les darán seguimiento. Resulta previsible que se convierta en un espacio de juego de intereses económicos y políticos de la mayor envergadura.

11. *Ibid*, p.9.

Por su parte, la CRE será un órgano regulador. Se encargará de otorgar a los particulares las asignaciones para que participen en transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, gas natural, productos petrolíferos y petroquímicos. En estas tareas ha jugado un papel central la contratación a empresas derivadas del sindicato de Pemex, lo que ha permitido el enriquecimiento faraónico de sus líderes. De mantenerse su influencia en el CRE, daría lugar a la perpetuación de poder a cambio de no intervenir en el resto de las actividades de la paraestatal. Las relaciones obrero-patronales quedan subordinadas a los juegos de poder contractuales de este espacio.

En el SNG, se creará el Centro Nacional de Control del Gas Natural, un organismo público descentralizado, encargado de administrar, coordinar y gestionar la red de ductos y el almacenamiento del gas natural. La principal labor del centro será la de facilitar el acceso y la reserva de capacidad en las redes de transporte a productores, comercializadores y consumidores finales. Pemex proporcionará los recursos materiales y humanos que necesite este centro. También operará con las empresas que se ocupen de la transportación misma. Cabe hacer notar que la desaparición de la empresa paraestatal Tubos de Acero de México (TAMSA) ha propiciado, al menos en parte, la problemática del transporte del gas, al no disponerse de una estructura sólida al respecto. En vez de generar la capacidad tecnológica mediante una empresa pública, la iniciativa plantea crear nuevos negocios para grandes empresas.

El Fondo Mexicano del Petróleo es el agente financiero de la reforma. Por el lado de sus ingresos, percibirá el equivalente a lo que en 2013 fueron los 788 mil millones de pesos resultantes del pago de derechos sobre hidrocarburos, mismos que representan 20% del conjunto de los ingresos de la Federación. Por el lado del gasto, repartirá la renta petrolera. El hecho de que el Fondo quede asignado al Banco de México (Banxico), le otorga a este un enorme poder ajeno a sus funciones legales previas y a su objetivo de control de inflación. Además, la autonomía de Banxico y su constitución basada en *expertise* financiera

—y no productiva o social— podrán inducir al uso de los recursos con fines de concentración de poder financiero.

El propio Banxico expresa: “Los fondos soberanos de riqueza han sido creados por los gobiernos con el fin de ahorrar recursos públicos para la consecución de objetivos de largo plazo”.<sup>12</sup> Los objetivos de estos fondos se clasifican como: de estabilización, integradores de ahorro y pensiones, y de inversión de reservas. Según lo indica, estos fondos se han constituido en una fuente de recursos para recapitalizar a algunos de los bancos que sufrieron pérdidas durante la crisis subprime y han aportado al menos la tercera parte de los 244 mil millones de dólares invertidos con esa finalidad.

Así, quedará latente la eventualidad del uso del fondo del petróleo para un nuevo rescate financiero, tipo Fobaproa, si se argumentaran circunstancias excepcionales. Por otra parte, una autoridad no elegida mediante un proceso electoral, que tiene un amplio margen de acción autónomo y dirige una institución caracterizada por su ortodoxia económica, como lo es el gobernador de Banxico, contará con el manejo de un recurso financiero equivalente a una quinta parte de todos los ingresos públicos, además de los recursos actuales que maneja.

El Fondo Mexicano del Petróleo se constituye como un fideicomiso público a cargo de Banxico como fiduciario. Administrará alrededor de 800 mil millones de pesos anuales que Pemex paga por concepto de derechos: “se encargará de captar los ingresos (después de descontar los impuestos) que reciba el Estado, por todos los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos desarrollados por empresas estatales productivas o privadas, tanto a través de asignaciones como de contratos”.<sup>13</sup>

12. Banco de México, Banxico. “Fondos soberanos de riqueza”, México, Banxico, s/f [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/banxico/fichas/actividad-financiera/%7B79B6E8CC-6803-B207-1615-F6620E9A882A%7D.pdf>].

13. Gobierno de la República. *Op. cit.*, p.14.



Por el lado del gasto, conforme a la nueva estructura legal, en el diagnóstico gubernamental se establece un orden jerárquico: el primero, el pago de contratos, asignaciones y transferencias; el segundo, las transferencias hacia los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; el tercero, al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; el cuarto, al Fondo de Investigación en Materia de Hidrocarburos, posiblemente destinado a financiar al IMP, y el quinto, a la fiscalización petrolera.

En seguida, se hace referencia a “los recursos restantes” sin saber si los habrá, los cuales irán al Presupuesto de Egresos de la Federación (financiamiento del gasto público), por un monto equivalente a 4.7% del PIB, lo que prácticamente cancela un excedente adicional. Aun así, de presentarse un remanente, se destinaría a un fondo de ahorro de largo plazo. Y, si alguna vez se llega a disponer de él, que significa la última prioridad en el reparto de los ingresos petroleros, se destinaría 30% “del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo” (es decir, no del ahorro existente sino de los beneficios de la cuenta del año anterior cuando esta haya acumulado más de 3% del PIB) para inversión especializada en proyectos petroleros e inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional y 10% a cada uno de los tres siguientes rubros: pensión universal para adultos mayores; proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables, y becas en universidades y posgrados, proyectos de mejora a la conectividad y desarrollo regional de la industria, sin explicar el destino del restante 40%.

Si los rendimientos de la cuenta de ahorro llegan a equivaler a 10% del PIB del año anterior, estos serán transferidos a la Tesorería de la Federación, salvo en el caso de las becas, y los recursos no podrán emplearse para gasto corriente.

¿Cómo y por qué se estableció ese orden? Aunque el objetivo parezca la generación de un fondo para la pensión para adultos mayores, las becas a estudiantes o la investigación y el desarrollo, esto está relegado al final de las prioridades. Lo esencial es garantizar el pago a los corpo-

rativos multinacionales, seguido del reparto a los gobiernos (nacional, estatales y municipales), luego el financiamiento de Pemex, del IMP y del aparato de fiscalización, y solo al final el del gasto público federal en condiciones inciertas, para que se alcancen y en proporciones escasas al fondo de ahorro. De este último se explica una distribución social de 60% del incremento de los beneficios de largo plazo y se establece un criterio desdeñoso del gasto corriente. Los intereses públicos quedan subordinados.

Por si la estructura del gasto del Fondo Mexicano del Petróleo no fuese suficiente para garantizar el privilegio a los intereses privados, el ente que lo conducirá estará plenamente comprometido con ellos. Tendrá un comité técnico integrado por siete miembros, tres de ellos representantes del estado: el secretario de Hacienda y Crédito Público, que será a la vez su presidente; el secretario de Energía, y el gobernador de Banxico, así como cuatro miembros independientes, nombrados por el presidente de la república y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

Este comité técnico tendrá las facultades para decidir cómo se invertirán el ahorro, los montos y los proyectos prioritarios de infraestructura, investigación y desarrollo regional y social que se apoyen, que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados. Estos proyectos y programas tendrán que ser incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el diagnóstico: “Con la creación del Fondo, los ingresos petroleros obtenidos por el Estado serán utilizados de manera eficiente, productiva y transparente. Se privilegiará la estabilidad de las finanzas públicas y el ahorro de largo plazo. Los recursos petroleros se destinarán a disminuir pasivos, garantizar y expandir la seguridad social, la educación y el desarrollo regional”.<sup>14</sup> Sin embargo, si se requiere

14. *Ibid.*, p.15.

la creación del Fondo para que los recursos del petróleo sean utilizados de manera eficiente, productiva y transparente, el gobierno supone que no han sido empleados así. Cabe preguntarse por qué y qué acciones tomaría el propio estado para castigar a los responsables y resarcir el daño ocasionado por los manejos ineficientes, improductivos y opacos.

Por último, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del sector hidrocarburo será el órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargada de regular y establecer los estándares de seguridad industrial y operativa por la actividad petrolera.

## 5. LA INFONAVITIZACIÓN DE PEMEX Y LA CFE

Desde la lógica ya existente de gobierno corporativo, para las dos principales paraestatales, Pemex y la CFE, los controles públicos se reducirán al mínimo: contarán con autonomía presupuestal y solo estarán sujetas al balance financiero y a un límite de servicios personales según lo apruebe el Congreso. Contarán con consejos de administración presididos por el secretario de Energía, e integrados por cinco consejeros del gobierno de la república y cinco independientes. Su director podrá ser nombrado y removido libremente por el Ejecutivo federal o removido por el propio consejo.

El esquema propuesto implica ubicar un par de organismos orientados por un plan de negocios, no de desarrollo nacional. Al igual que el resto de las instituciones creadas, salvo en el del Fondo Mexicano del Petróleo, la participación social en la orientación de sus actividades será nula. Se plantean lógicas de consejos de administración cerrados y nombrados por el presidente, en algunos casos con el aval de una u otra cámara, pero sin una propuesta democrática sobre la gestión de los hidrocarburos. No se toca a la cúpula sindical ni con el pétalo de un requerimiento de transparencia o de rendición de cuentas.

## 6. LOS CAMBIOS SECTORIALES

### 6.1 Petróleo

El estado reconoce que la utilidad por la producción de petróleo es de 80 dólares por barril; considerando un precio promedio en 2013 de 96 dólares, equivale a una utilidad neta de 83.3%.

Se plantea que Pemex tendrá un nuevo régimen fiscal, en el que las condiciones serán distintas según los contratos establecidos para cada campo petrolero. En tal circunstancia, podrá asociarse con terceros a través de contratos y con ello aumentar su capacidad de inversión, reducir su exposición al riesgo y asimilar nuevas tecnologías.

Los contratos que establecerá Pemex estarán tipificados como: de servicios; de utilidad compartida; de producción compartida, retribuido por porcentaje de la producción obtenida; de licencia, con “transmisión onerosa de los hidrocarburos, una vez que haya sido extraídos” (pago por especie), y de cualquier combinación de las anteriores.

Se señala que con la reforma el riesgo se distribuirá entre Pemex y los privados, quienes serán los que realicen las inversiones, y la renta petrolera seguirá siendo 100% para el país.<sup>15</sup> Si se establecen pagos por servicios múltiples, por utilidad y producción compartida, así como por licencias, la utilidad que obtengan las empresas tendrá que proceder de la renta petrolera, ¿cómo puede plantear el estado que seguirá siendo 100% para la nación?

El gobierno considera que los nuevos contratos permitirán multiplicar la capacidad de inversión en el sector, aumentar la producción de petróleo y gas natural, y con ello los ingresos fiscales del estado, lo que se traducirá en más recursos para educación, seguridad social e infraestructura.<sup>16</sup>

15. *Ibid.*, p.7.

16. *Idem.*

Pemex se ha encontrado asfixiado en su capacidad financiera y material para integrar cadenas de valor hacia la producción de bienes industrializados, así como con la necesidad de mejorar los recursos fiscales del estado. Sin embargo, si el aumento en la inversión en el sector se traduce, preponderantemente, en beneficios privados, ello comprometerá aún más el futuro, con la posibilidad de que se acelere el proceso de agotamiento de las reservas y la concentración de los beneficios. También, nada garantiza que se incremente la capacidad de inversión en educación, seguridad social ni infraestructura, y la mejora de los recursos fiscales está asociada tanto a una insuficiencia de ingresos como de un mal ejercicio del gasto. Lo primero, derivado de los privilegios de que gozan los grandes poderes económicos de México y de las transnacionales que participan en el país, de los créditos y condonaciones fiscales, de la corrupción y del pobre crecimiento económico, y lo segundo, por la falta de transparencia sobre el patrimonio de los tomadores de decisiones, la concentración de remuneraciones en favor de altos funcionarios, la falta de claridad en los criterios de ejercicio del gasto y en particular en los procesos de las licitaciones, la opacidad sobre el patrimonio de sindicatos y líderes sindicales, y la asignación de recursos con criterios partidistas en los presupuestos de la Federación, los estados y los municipios. La necesidad de mejorar los recursos públicos no tenía que pasar por la privatización de Pemex, ni dicha privatización asegura que ahora los ingresos públicos (y menos los gastos) serán los correctos.

El diagnóstico gubernamental desdice la crítica de que reportar los beneficios esperados signifique que los contratistas sean propietarios de las reservas. El gobierno señala que “no será posible que el operador, público o privado, registre como suya la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo mexicano”.<sup>17</sup>

17. *Ibid*, p.8.

Cabe preguntarse sobre la posibilidad efectiva del estado de fiscalización de lo que realicen las empresas privadas, cuando no la ha tenido con respecto a su propia empresa. Si las trasnacionales realizan exploración, explotación, procesamiento, almacenamiento, transporte y distribución de los recursos energéticos, ¿quién podrá auditar con la libertad, transparencia, honestidad, capacidad, información y valentía necesarias los ocultamientos que puedan hacerse en términos de los recursos materiales (comenzando por las mismas reservas y la producción real)?, ¿quién y con qué respaldo vigilará y protegerá los derechos laborales y la no discriminación a los trabajadores en las empresas petroleras que se instalen en México?, ¿quién podrá llevar a profundidad el seguimiento financiero de las empresas para impedir el robo a la nación por la vía de la evasión y la elusión fiscales?

La reforma energética también puede atentar contra las comunidades agrarias, pues indica que en caso de que “actividades agrícolas convivan con trabajos relacionados con hidrocarburos, se podrá optar entre una contraprestación o indemnización”.<sup>18</sup> El despojo disfrazado también podría ser una opción.

Asimismo, el estado reconoce su preferencia por el proceso de trasnacionalización con criterios estrictos de lucro. Tal vez por ello la refinería de Tula parece que se quedará en maqueta de oficina. Igualmente grave es el reconocimiento para que Pemex se centre en ser una empresa rentista y no un factor de industrialización, de integración productiva y eje de política industrial.<sup>19</sup>

Con la nueva lógica no desarrollará la petroquímica, a menos de que sea en una lógica maquiladora. La reforma indica que Pemex podrá asociarse en esta industria, para allegarse de recursos para modernizar su infraestructura y elevar la producción de combustibles en el país, atraer nuevos capitales y crear nuevas zonas de transformación de

18. *Idem.*

19. *Ibid.*, pp. 9-10.

hidrocarburos.<sup>20</sup> Esto se confirma con la modificación al artículo 28 constitucional que la consideraba una economía de enclave y con ello niega la posibilidad de desarrollarse industrialmente a partir de sus propios recursos.

## 6.2 Gas

La utilidad en la producción en gas es reconocida como baja (50 centavos de dólar por millón de unidades térmicas británicas). Conforme al documento explicativo de la reforma, Pemex no produce gas sino que lo importa, por lo que se desperdicia el recurso natural. Si bien esto es cierto, cabría preguntarse por qué nunca se le dio la atención adecuada a la producción de gas, siendo uno de los productos esenciales en la canasta de consumo de la mayoría de la población.

Si hasta la década de los ochenta del siglo XX México disponía de las instituciones, tecnología y capacidad para producir gas natural, insumo básico en la elaboración de fertilizantes nitrogenados, el problema está en el abandono del estado a estas actividades. Igualmente, convendría ubicar los juegos de intereses público-privados en el aprovechamiento de estas ausencias para hacer negocios, como puede ser el caso de altos funcionarios o exfuncionarios en el área agrícola o energética, que utilizan esta “ventana de oportunidad” para lucrar con productos que antes se producían con criterios sociales y ahora solo como negocio.

## 6.3 Electricidad

El principal atractivo de la reforma energética para justificarla es la reducción en el precio de los energéticos, sobre todo del gas y la electricidad. La explicación se basa en las fuentes empleadas para la producción eléctrica, pues según el diagnóstico gubernamental más de 20% de la

20. *Ibid*, p.10.

energía generada para el servicio público se basa en combustóleo y en diésel, con un costo significativamente mayor a las energías limpias y al gas natural.<sup>21</sup> Este argumento resulta lógico y convincente. Lo que queda en duda es por qué se atribuye la responsabilidad a la exclusividad de la CFE para la generación de electricidad. ¿No hubiese sido posible una reforma en la que la CFE interviniese en la generación de electricidad a partir de fuentes alternativas?

Al igual que con Pemex, el diagnóstico achaca la necesidad de reforma al débil crecimiento de la empresa. Sin embargo, esto no es un fenómeno estructural; responde a la desaceleración actual y a una desatención gubernamental. Según datos del Banco de Información Económica del Inegi, el PIB eléctrico hasta 1994 creció a una tasa de 8.1%; de 1994 a 2000 a 5.4%; de 2000 a 2006 a 6.3%; de 2006 a 2012 a 4.2%, pero en 2013 se redujo a 0.2%. Tales datos refieren crecimientos superiores a los del promedio de la economía mexicana hasta 2013, en que se paralizó. Resulta paradójico que el gobierno actual argumente la baja capacidad del sector eléctrico cuando no fue sino hasta esta administración (y visto como desaceleración desde la pasada, en que se liquidó la Compañía de Luz y Fuerza del Centro) que se detuvo tal industria.

En la lógica financiera, el diagnóstico gubernamental refiere la carga que representa el consumo no pagado de electricidad, pues la CFE registra pérdidas en el proceso de facturación y cobro, y no cobra más de 21% de la energía producida.<sup>22</sup>

La primera cuestión sería ubicar por qué las empresas privadas sí pueden cobrar la electricidad y el sector paraestatal no puede. Y las causas de las pérdidas de energía podrían ser: ¿corrupción entre proveedores del servicio y consumidores?, ¿las tomas clandestinas llamadas “diablitos”, utilizadas por hogares marginados y micronegocios?, ¿ineficiencia y fugas de energía por mal estado de la propia red de

21. *Ibid.*, p.12.

22. *Idem.*



transmisión? En suma, ¿se trata de problemas relativos al hecho de que sea una empresa paraestatal la que presta el servicio? Algunos de ellos pueden estar ligados a la desatención a la red eléctrica, dados los procesos de conflictos entre los trabajadores de las empresas y el estado, y otros a la pobreza en que vive y trabaja la mitad de los mexicanos. Sin embargo, incluso con una baja en el precio de la energía eléctrica, una proporción significativa de la población no tendría los recursos para pagarla, lo que acarrearía la misma ineficiencia. Resulta paradójico que al tiempo que se diga que 21% de la electricidad no se paga, el Inegi tenga una campaña en medios refiriendo que 98% de los hogares cuenta con electricidad.

En cuanto al papel del estado, la reforma en este rubro es menos extrema que en el petróleo, aunque se pasa a depender de las empresas privadas en la mayor parte de las áreas, incluyendo la transmisión y distribución de la energía, y se descentraliza el Centro Nacional de Control de Energía, que controlará el sistema eléctrico en lugar de la CFE.<sup>23</sup>

Por último, el planteamiento oficial asocia los cambios en el sector eléctrico al del gas, para anticipar la reducción de precios, pues habrá operadores para extraer el gas natural para la producción de electricidad más barata y limpia.<sup>24</sup>

Los ramos del sector energético estarán cada vez más articulados, pero las preguntas sobre la capacidad de control del sector público sobre el privado seguirán presentes. Aún en la generación de “energías limpias”, cabe cuestionar su limpieza en cuanto al impacto ambiental de la extracción de gas de lutitas o el impacto social —y ambiental— de la entrada masiva de plantas eólicas que afectan actividades agrícolas y pesqueras. Al respecto, cabe sugerir el documental *Somos el viento*.<sup>25</sup>

23. *Ibid.*, p.13.

24. *Idem.*

25. Véase [http://www.youtube.com/watch?annotation\\_id=annotation\\_763851&feature=iv&src\\_vid=JaV56DYy1NU&v=9R3FFxlALUI](http://www.youtube.com/watch?annotation_id=annotation_763851&feature=iv&src_vid=JaV56DYy1NU&v=9R3FFxlALUI).

## 7. CONCLUSIÓN

La expropiación de 1938 se efectuó considerando al petróleo no solo como una mercancía valiosa sino como el principal recurso estratégico para detonar un proceso de desarrollo. Más allá de su valor en el mercado, lo fundamental era la posibilidad de garantizar el abasto energético nacional, utilizar el recurso para incentivar a la industria, la producción de fertilizantes, el transporte, la urbanización y la rectoría del estado. En suma, se planteaba al petróleo como un recurso de construcción de país.

Hoy en día pareciera que lo fundamental es convertir al país en una mercancía o bien vendible en el mercado internacional, donde habrá pocos compradores, pero con mucho poder tanto económico como político. La cuestión es dónde queda la población y en su conjunto la sociedad en todo este proceso. A gran parte de los mexicanos nos educaron con la idea de que pertenecíamos a un país y no que seríamos peones de un gran negocio para beneficio de pocos.

*Política*



# ***El primer año de Enrique Peña Nieto: continuidad económica y restauración autoritaria***

JORGE ENRIQUE ROCHA QUINTERO\*

## 1. PREÁMBULO

La toma de posesión de Enrique Peña Nieto nos recordó los tiempos del viejo régimen, cuando se realizaban discursos grandilocuentes y anuncios rimbombantes sobre las acciones de gobierno, en el marco del naciente Pacto por México, y con un discurso en el que las palabras *democracia* y *cambio* se convirtieron en el hilo conductor del mensaje que exponía el presidente de la república a todos los mexicanos. Por paradójico que resulte, luego de 12 años de gobiernos federales panistas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresaba al poder, enarbolando las banderas de la transformación del país en un régimen democrático.

Lo primero que tenemos que señalar es que Peña Nieto arriba a la presidencia en medio de un proceso electoral cuestionado, con fuertes señalamientos al respecto de su gestión como gobernador del Estado de México (solo por citar algunos, está el caso de Atenco o que la pobreza en la entidad se incrementó durante su gobierno) y que además venía arrastrando las movilizaciones sociales organizadas por el mo-

\* Es licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac. Estudia el doctorado en Estudios Científico Sociales en el ITESO y tiene una maestría en Impactos de la Globalización por la Universidad Internacional de Andalucía. Actualmente, coordina la maestría en Política y Gestión Pública del ITESO.

vimiento social #YoSoy132, que puso en entredicho la legitimidad de todo el sistema político mexicano. Los saldos de estos hechos es que el candidato del PRI tomó la titularidad del Ejecutivo federal sin la suficiente legitimidad política y que, por lo tanto, un objetivo central para el inicio de su gobierno era recobrar un poco de esta, pero teniendo claro que el propósito fundamental de su gestión es la aprobación y la implementación de las llamadas “reformas estructurales”; podemos definir las, de manera sencilla, como las políticas de corte neoliberal que piden los grandes capitales en función de desregular los derechos laborales y permitir la inversión privada en sectores estratégicos de la vida nacional.

## 2. REFORMAS ESTRUCTURALES

La implementación de las grandes políticas, que algunos llamaron de ajuste estructural, otros como neoliberales y algunos más como capitalismo financiero global, viene gestándose en el país desde principios de la década de los ochenta del siglo XX. Sucesivamente los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982–1988), Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), Ernesto Zedillo (1994–2000), Vicente Fox (2000–2006), Felipe Calderón (2006–2012) y ahora Enrique Peña Nieto (2012–2018) han hecho modificaciones legales y de políticas públicas que han desmantelado el estado, fruto de la revolución mexicana, y han construido el andamiaje institucional y legal para transformar a México en un país de corte eminentemente neoliberal. A diferencia de otras naciones como Brasil y Argentina, los gobiernos mexicanos han seguido a pie juntillas los dictados y planteamientos de los organismos económicos mundiales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que exhortan a cambiar las funciones del estado para convertirlo en una institución que genere certeza jurídica a la inversión capitalista, y a liberalizar y mercantilizar la economía lo más posible.

Para Peña Nieto y su equipo de gobierno es prioritario concluir con las reformas neoliberales en temas sustantivos como el trabajo, la energía y las telecomunicaciones, además de construir el soporte político para mantenerse en el poder el mayor tiempo posible.

En 2013 las reformas impulsadas por el Ejecutivo federal fueron: educativa, en telecomunicaciones, financiera, hacendaria, político electoral y energética; a estas se puede agregar la reforma laboral, que se aprobó en la última semana del gobierno de Felipe Calderón, pero que fue promovida por Enrique Peña Nieto y aprobada en la actual legislatura.

En este artículo no abundaré en las tres primeras reformas, que ya han sido objeto de reflexión amplia, más bien me concentraré en las realizadas en la segunda parte de 2013.

En lo referente a la reforma hacendaria, muchos anticipamos que Enrique Peña Nieto se plegaría a las recomendaciones de la OCDE que planteaban que México debería incrementar el impuesto al valor agregado (IVA) de 16% a 19%, y que como también lo propuso la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex), se aplicara el IVA a alimentos y medicinas de 5%. No fue así. El presidente mantuvo el IVA en 16% y la exención a alimentos y medicinas.

Ahora bien, hubiera resultado muy conflictivo para el actual gobierno hacer una reforma hacendaria desde una perspectiva claramente neoliberal, ya que esta se aprobó cuando las movilizaciones magisteriales en contra de la reforma educativa estaban en su clímax. Recordemos que la mal llamada reforma educativa, en realidad, fue una modificación a la relación laboral de los docentes con el estado, situación que vulneró los derechos de los profesores del país y que, por lo tanto, provocó múltiples movilizaciones sociales. En este contexto, proponer el aumento al IVA hubiera resultado un suicidio político; por ello, Peña Nieto y su equipo optaron por proponer una reforma hacendaria con otro rumbo.

Ahora bien, es cierto que México recauda muy poco (13% del producto interno bruto), que entre 32% y 40% del presupuesto del estado es financiado por los impuestos que se cobran a Pemex, y que los

grandes consorcios no contribuyen al erario; por ejemplo, a Televisa le condonaron 3,334 millones de pesos de impuestos en 2013. En este escenario tampoco era una opción dejar las cosas como estaban y, por lo menos en la propuesta, Peña Nieto optó por recaudar impuestos a los que más ingresos tienen; esta decisión hizo que el Ejecutivo obtuviera el respaldo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la crítica de Acción Nacional (PAN).

Los puntos más importantes de la reforma hacendaria son:

- Mantener el IVA en 16% y la exención en alimentos y medicinas.
- Crear la pensión universal y el seguro de desempleo por seis meses.
- Eliminar, parcialmente, los regímenes especiales de sectores no estratégicos, es decir, los llamados esquemas de consolidación fiscal.
- Aumentar, de manera progresiva, el impuesto sobre la renta (ISR) para aquellas personas que ganan más de 750 mil pesos al año (32%).
- Igualar el IVA a 16% en zonas fronterizas (donde el IVA era de 11%).
- Poner impuestos a productos que no representan un alimento como los refrescos o las gomas de mascar.
- Cobrar impuestos (10%) a las ganancias obtenidas en la especulación en la bolsa de valores (la llamada tasa Tobin) que permite gravar los ingresos bursátiles.
- Cobrar un impuesto de 7.5% a las ganancias por la extracción minera.

La mayor parte de las medidas mencionadas habían sido recomendadas por académicos y especialistas que demandan una mayor regulación de los capitales y, por lo tanto, la posibilidad de generar medidas más redistributivas.

Además, la presión social logró que no se aprobara la propuesta de quitar la exención de impuestos al pago de colegiaturas, a la renta de viviendas y a las transacciones de casas con un costo menor a un millón y medio de pesos.



Los más críticos de esta reforma plantean tres riesgos: que termine castigando solo a las exiguas clases medias del país, que los números no “cuadren” y que las promesas de gasto social no puedan ser cubiertas por los nuevos ingresos, y que no se haya presentado una propuesta clara y precisa de transparencia en el ejercicio fiscal y compromisos para evitar el despilfarro y la corrupción.

La reforma político electoral también fue aprobada casi al final de 2013, de forma *fast track*, ya que es posible que Peña Nieto y sus aliados, ante los magros resultados de su primer año de gestión y frente a la posibilidad de que cambie la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión para 2015, decidieron aprovechar al ambiente decembrino para realizar estas modificaciones a la ley.

Esta reforma tuvo dos problemas de origen. El primero es que para resolver las fallas y las graves deficiencias del sistema político mexicano era necesario hacer una reforma del estado. Este tema fue manejado en el proceso de alternancia política que llevó a Vicente Fox a la presidencia; sin embargo, la iniciativa fracasó y quedó como uno de los grandes saldos del panismo. En 2012, nuevamente, hubo alternancia en el poder político y, como en 2000, el mensaje central de la campaña del ahora presidente era el cambio. Tampoco esta vez sucedió y la necesaria reforma del estado se quedó en una insuficiente reforma político electoral.

El segundo problema de origen es que la aprobación de la reforma política se encadenó a la aprobación de la reforma energética; es decir, no se le dio su propio espacio, su propio tiempo y el necesario proceso de discusión y deliberación social que requería. Recordemos que una modificación de reglas en el sistema político requiere el consenso y la aceptación de todos los actores sociales y políticos; derivado del anterior, la poca discusión en la opinión pública sobre la reforma se centró en la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), dejando de lado el resto de los componentes de la reforma que también resultaban muy importantes. Dicho de otra forma, las modificaciones legales al

sistema político son estructuralmente insuficientes y no cuentan con el soporte de legitimidad y consenso que requieren.

En este marco de interpretación más amplio vale la pena analizar por separado cada una de los cambios más importantes planteados por el Poder Legislativo. La reelección de diputados federales, diputados locales, senadores y presidentes municipales, en principio, parece una buena medida, ya que se convertirá en un incentivo para fomentar las carreras parlamentarias o para que los gobiernos municipales puedan proyectar gestiones a mediano plazo. Esto, posiblemente, impacte en el descenso del “chapulineo” de funcionarios y provoque que los legisladores y los alcaldes realicen una mejor labor frente a la ciudadanía, de la cual buscarán el voto. Sin entrar en la posibilidad de que las leyes secundarias perviertan las bondades de estas modificaciones (en México y con la clase política existente siempre es posible), una ausencia grave de la reforma es la revocación del mandato, que sería la figura que ayudaría a generar los contrapesos institucionales más importantes frente a la reelección. Esta ausencia pone en entredicho las bondades de estas modificaciones y si no se acompaña la reelección con figuras de participación ciudadana, controles y candados, el riesgo de profundizar la partidocracia es muy alto.

Tres aspectos que parecen lo más positivos en esta reforma político electoral son: la determinación de que 50% de las candidaturas a diputados federales y senadores serán para mujeres; que se puede anular una elección cuando se rebase en 5% los topes de campaña y la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5% de la votación, así como que se incrementa desde 2% a 3% el umbral para que un partido político mantenga el registro. Como siempre, existe la posibilidad de pervertir estas mejoras, y una es que la nulidad por el rebase de topes de campaña, condicionada a un porcentaje de diferencia entre el primero y el segundo lugar, puede provocar que los partidos busquen a toda costa los “carros completos” en las elecciones, es decir, que basen sus estrategias en generar una diferencia mayor a 5% y luego pagar las multas correspondientes.

Finalmente, el asunto más controversial de la reforma política es la creación del INE, que suple al Instituto Federal Electoral (IFE). Las componendas políticas y las presiones propiciaron que la nueva figura no convenza a nadie, que deje buena parte de los asuntos más trascendentes en la incertidumbre y que no se construya una institución que resuelva, efectivamente, los fuertes problemas que aquejan al IFE. Una de las deficiencias del debate en este tema es que los críticos a la reforma no asumieron que el IFE está pasando por una crisis de legitimidad y que sí se necesitaban cambios.

Inmediatamente después de la aprobación de la reforma política electoral, tanto la cámara baja como la alta aprobaron, en menos de una semana, la reforma energética. PRI, PAN, Partido Verde y Nueva Alianza conformaron un bloque para lograr los cambios de los artículos 27 y 28 de la Constitución. Primero hay que señalar que esta reforma no plantea una política energética de estado, no retoma de manera seria el impulso a las energías alternativas (solar y eólica) y el tema de la sustentabilidad está ausente. La reforma aprobada se centra en permitir la inversión privada en todos los sectores de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que es el mayor proceso de privatización en México después de las reformas al artículo 27 en el mundo rural, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

Uno de los asuntos más preocupantes de esta reforma es que hasta el día de su primera aprobación solo se hablaba de los contratos de utilidad compartida, es decir, de alianzas comerciales entre empresas y el gobierno que se repartían las ganancias obtenidas luego de la extracción de petróleo. En el último momento apareció la figura de producción compartida y las licencias, donde no solo se comparten ganancias sino que las empresas se pueden adueñar del petróleo extraído; es decir, se les puede pagar en especie. Junto con estos cambios, ahora podremos ver, en el mercado energético nacional, a empresas privadas compitiendo por servicios contra Pemex y la CFE.

El argumento mediático que utilizó el gobierno es que los usuarios tendrán mejores servicios y precios, pero el problema es que en la experiencia mexicana de privatización, que se remonta a más de 30 años, esto nunca ha sucedido.

### 3. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SEGURIDAD EN EL PRIMER AÑO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

La economía en el primer año de Enrique Peña Nieto tuvo malos resultados y hay por lo menos cuatro indicadores que lo muestran. El primero es que la estimación de crecimiento económico se ajustó a la baja, ya que se había planteado un crecimiento de 3,5% del producto interno bruto. Este dato se fue ajustando a lo largo del año y para finales de 2013 la previsión era de un poco más de 1%.

Otro de los problemas de la nueva administración federal es que se presentó un fuerte subejercicio presupuestal, el más grande en un inicio de sexenio. Tanto Felipe Calderón como Vicente Fox tuvieron una inversión pública mayor al 10% en su primer año de gobierno. En el caso de Peña Nieto, hasta el primer semestre de 2013, había un subejercicio de menos 7%, algo que sin duda afecta el desarrollo económico.

El tercer aspecto es que la pobreza siguió incrementándose en el país. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de 2010 a 2012 los pobres pasaron de 52.8 a 53.3 millones de personas, y la pobreza alimentaria aumentó de 21.5 a 23.1 millones de mexicanos. Los estados que reportaron más pobreza son: Chiapas (74%), Guerrero (69%), Puebla (64%) y Oaxaca (61%). Aunado a lo anterior, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) dio a conocer un informe, a finales de 2013, donde refiere que de 11 países analizados en 2012, México fue la única nación donde creció la pobreza y que Venezuela, Ecuador y

Brasil fueron los países que experimentaron los mayores descensos en el número de pobres.<sup>1</sup>

Enrique Peña Nieto anunció que uno de sus programas “estrella” era la Cruzada Nacional contra el Hambre, pero hasta ahora no se cuenta con información clara y precisa sobre los alcances de esta política pública, y de acuerdo con los datos más recientes, dicha cruzada no ha logrado contener el incremento de la pobreza.

Finalmente, otro hecho que no se había presentado en varias décadas afectó a la economía de varios estados, sobre todo de Guerrero. En septiembre, coincidió el arribo simultáneo, tanto en el Pacífico como en el Golfo de México, del huracán Ingrid y la tormenta tropical Manuel (que luego se convirtió también en huracán), que trajo lluvias torrenciales a todo el país. Esta situación perjudicó a muchas zonas rurales empobrecidas del país y, particularmente, a la Montaña de Guerrero, donde muchas poblaciones quedaron incomunicadas y con los caminos destruidos. Este hecho también dañó a varias economías locales, sobre todo en el sureste de México.

Ahora bien, en cuanto al problema de la inseguridad en el país, los índices delictivos no bajan, se mantienen las tendencias en las cifras de personas muertas, desapariciones y desplazamientos, e incluso hay zonas de México que muestran un franco vacío de la presencia del estado; por ejemplo, algunos territorios del estado de Michoacán donde el control por parte de bandas delictivas es casi total. Esto ha propiciado la multiplicación de las llamadas autodefensas (distintas de las policías comunitarias), que ante las situaciones de conflicto social e ingobernabilidad optan por la vía armada para defenderse. Más allá del origen de estos grupos y de los problemas legales y éticos que puede implicar, lo cierto es que surgen porque hay problemas que el estado no resuelve; dicho de otra forma, en algunas regiones de México pasamos del estado fallido al estado vacío.

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, Cepal, 2013.

De acuerdo con las cifras oficiales, los homicidios dolosos en el país descendieron en 10%; sin embargo, los secuestros se dispararon por arriba de 30% y las extorsiones también registraron un aumento considerable. Frente a estos problemas, hay declaraciones de parte de los responsables de la seguridad del país y algunas modificaciones, como la creación del mando único policial en los estados, pero hasta ahora no se vislumbran virajes que muestren un verdadero cambio de ruta en la estrategia para enfrentar el problema de la delincuencia organizada.

#### 4. EL PACTO POR MÉXICO Y LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

En la parte final de 2013, a propósito de la aprobación de las reformas política y energética, el PRD abandonó los trabajos del Pacto por México y lo que ahora persiste es una alianza entre el PRI y el PAN que sirvió para la aprobación de dichas reformas.

Podemos anticipar que el Pacto llegó a su fin, ya que la confección de las leyes secundarias de las reformas aprobadas no necesitan los votos de los partidos de izquierda y, por lo tanto, este acuerdo político, como tal, deja de tener sentido.

En lo que respecta a la relación del gobierno de Enrique Peña Nieto con la sociedad civil organizada y con los movimientos sociales, encontramos nula o poca articulación, además de que el vínculo entre el gobierno federal y estas agrupaciones se caracterizó por el conflicto y la ausencia de diálogo. En este sentido, podemos afirmar que la administración del jefe del Ejecutivo federal reprodujo las antiguas formas de relación entre sociedad y gobierno, características de la forma de gobernar priista. No son pocos los analistas políticos que coinciden con que estamos ante una regresión autoritaria que se verifica por los continuos actos de represión ante las protestas sociales, por la vulneración de los derechos humanos de periodistas y activistas sociales, y por la incapacidad del gobierno actual de generar cauces y

canales de diálogo con los grupos organizados del país. No deja de llamar la atención que durante este año de gobierno el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) reapareció públicamente, reafirmó sus planteamientos y mostró que ya hubo relevo generacional en sus filas.

## 5. BREVES CONCLUSIONES

Las dos palabras que resumen el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto es continuidad en la política económica a través de la implementación y aprobación de las llamadas reformas estructurales, y la restauración autoritaria en la forma de gobernar y en la relación con la sociedad civil organizada y los movimientos sociales. El colofón a este breve análisis es que no existe un “nuevo” o “viejo” PRI; el PRI es el PRI de siempre.





# ***Dos pruebas de fuego***

JESÚS VERGARA ACEVES\*

La prueba de fuego que debe pasar nuestro país, si quiere continuar el proceso de la historia, es seguir siendo el México de siempre, anclado en los siglos pasados, o ser el México puesto en el único tiempo real, el de hoy.

## 1. HOMBRE ACTUAL

Hay tres características deficitarias muy propias del hombre actual. Primera: la globalización lo ha reducido a ser un simple ejecutor de lo mandado, como si fuera prácticamente un autómatas, sin autoconciencia plena ni libertad. Segunda: solo se le ha dejado y estimulado el deseo de la ganancia como motor de su trabajo, sin tomarlo en cuenta en su conjunto y sin libertad completa. Tercera: la libertad queda reducida a buscar más el ahorro en sus gastos y el mejor sueldo que pueda adquirir en el sistema. El ejecutor se mueve solo en esta dinámica, ganar más, vivir mejor, gastar más.

Como se puede suponer, ante esta reducción, se deja al hombre en un polvorín: esa situación, tan violenta, lo va a incitar a ejercer mayor violencia. Está, pues, prácticamente esclavizado a hacer lo que manda el sistema. Hay una necesidad imperativa de liberar al hombre de esa triple esclavitud, para recuperar su humanidad y plena libertad.

• Sacerdote jesuita. Es licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía en México; licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria, y doctor en Filosofía por la UNAM. Tiene estudios posdoctorales en Filosofía y Sociología en la Universidad de Toronto y la de Chicago.

La liberación del hombre, a partir de estas deficiencias, llama a tres actividades positivas que lo rescaten y lo reintegren a un humanismo más pleno: salir de la esclavitud de la oferta y la demanda y ampliar su libertad; para con ella poder escoger ampliamente entre valores y antivalores, para que desde ahí pueda volver hasta recuperar y tomar conciencia con plena libertad de su creatividad intelectual y sapiencial.

## 2. PEMEX

Las clases dirigentes de Petróleos Mexicanos (Pemex) han abusado de tal manera que reducen a la clase trabajadora a la simple condición de ser ejecutora de lo que le mandan, a obedecer a los poderosos para aumentarles sus ganancias y vivir mejor, sin poder crecer en la conciencia de la autonomía y libertad.

En este sentido, Pemex no es sino una de tantas empresas gubernamentales donde se sigue abusando, radicalmente, de la dignidad de la clase trabajadora. Son empresas inamovibles, bien establecidas e incapaces de cambio.

Cuauhtémoc Cárdenas es el gran defensor del Pemex tal como lo dejó su padre, Lázaro Cárdenas,<sup>1</sup> pero él no se abre al presente; México no sigue en la época de la preguerra mundial, sino que está inserto en la plena globalización. Tiene que cambiar y ello, consecuentemente, obliga a Pemex a estar en el presente. En este sentido, es reprobable la actitud de Cuauhtémoc, pues Petróleos Mexicanos (Pemex) debe entrar a un nuevo contexto de globalización que exige apertura y negociación.

Entonces, la prueba de fuego para Pemex consistirá también en ser el de siempre o convertirse en el que piden las nuevas circunstancias globalizadas del mundo actual: mejorar la condición de los trabajadores

1. Presidente de México de 1934 a 1940.

en forma más humana y tener más conciencia de una justicia social dentro de la globalización, y poder negociar para mayor justicia de todos.

A mayores abusos del mundo exterior es necesaria una mayor justicia al interior de México; es el único camino de la liberación.

Cito a continuación un amplio trabajo de Lorenzo Meyer, que en mi opinión integra, en su perspectiva, lo mejor que se ha dicho en los medios de comunicación, por eso me permito citarlo:

Interés nacional y mercado no son lo mismo

[...] privatizar en favor de las empresas extranjeras aún más la actividad petrolera mexicana no es necesariamente la mejor de las alternativas [...]. En el caso de la actividad petrolera en general, se aplica la misma lógica que con El Chamizal pero con una gran diferencia: en este caso las consideraciones económicas sí son importantísimas pero no son menos las simbólicas y las políticas, pues se trata de salvar —y aumentar— el capital de autoestima, de confianza en la capacidad nacional de sacar adelante en México y por mexicanos a esta gran empresa [...]. El 38 del siglo pasado fue uno de esos raros momentos de nuestra historia donde un proceso político culminó en una creación neta de confianza de los mexicanos en ellos mismos [...]. El problema de Pemex es el del país: la pésima calidad de su administración, su corrupción [...]. Conclusión: Lo que renovaría la confianza del ciudadano mexicano en su destino común no sería ver más Halliburtons o Exxons en México, sino el resurgimiento de una gran empresa petrolera nacional, administrada con honestidad y sentido de gran proyecto nacional. Esa es la reforma que se requiere.<sup>2</sup>

2. Lorenzo Meyer. “Interés nacional y mercado no son lo mismo”, en *Reforma*, México, 8 de agosto de 2013 [DE disponible en: [http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/lo\\_mas\\_reciente.php?id=1737](http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/lo_mas_reciente.php?id=1737)].

## México y su petróleo

[...] Clare Ribando [...] especialista en asuntos latinoamericanos publicó un documento titulado: “La administración de Peña Nieto en México: prioridades y temas clave en la relación USA-México” [...] [en el que encontramos] una aceptable síntesis de la agenda México-Estados Unidos en el arranque del gobierno de Enrique Peña Nieto [...] [en la que destaca que este] quiere abrir el campo [energético] a la empresa privada pero las fuerzas nacionalistas aún pueden descarrilar su proyecto.<sup>3</sup>

### El diagnóstico y la solución desde la perspectiva norteamericana:

Ocho son las recomendaciones a las que llegaron los convocados por el ITAM —centro formador del núcleo duro de la tecnocracia mexicana— y el WWC [Woodrow Wilson Center de Washington]. La primera es la “urgencia” de reformar la industria de los hidrocarburos en México, la segunda es la necesidad de claridad en los conceptos, pues debe alcanzarse un “verdadero consenso político y social” sobre el tema, pues lo que se busca —tercer punto— es la seguridad energética [...] y la cuarta, quinta y sexta se refieran a la necesidad de que el gobierno llevara a cabo un cambio ambicioso en la letra de la Constitución para dar la máxima flexibilidad a la suscripción de contratos de riesgo, reparto de la producción y el otorgamiento de concesiones al capital privado. De no lograrse lo anterior, México no podrá hacer frente al enorme problema fiscal y energético que se le viene encima. [...]. Conclusión: Ildo Luis Sauer, ex director de Petrobras [...] la empresa pública brasileña que el grupo ITAM-WWC pone como ejemplo a seguir, acaba de advertir que el

3. Lorenzo Meyer. “México y su petróleo (¿Su de él o su de ellos?)”, en *Reforma*, México, 19 de septiembre de 2013 [DE disponible en: [http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/lo\\_mas\\_reciente.php?id=1884](http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/lo_mas_reciente.php?id=1884)].

gobierno brasileño ya se arrepintió del resultado de su *partnership* [asociación] con los grandes del petróleo, y que perdió alrededor de 75 mil millones de dólares al poner el 30% de Petrobras en la bolsa de Nueva York [...]. Su recomendación, basada en la experiencia, es modernizar Pemex pero sin abrirlo a las empresas externas.<sup>4</sup>

La opinión mundial sobre Pemex queda bien plasmada en la síntesis de un artículo de *Wall Street Journal* que cito a continuación:

La reforma energética [...] contempla conceder contratos de licencia diseñados para acceder a depósitos de gas y de crudo en aguas profundas. Este modelo daría a las empresas interesadas una parte del petróleo o gas que se lograra extraer y no solo repartiría las ganancias en monetario entre las partes [...]. Los contratos de ganancias compartidas, en los que toda la producción va al Estado, se plantearían sólo para campos petroleros de bajo riesgo. Los otros dos en negociaciones se utilizarían para proyectos de mayor riesgo y alcance. Expertos explicaron que para las compañías sería más atractivo tener en su propiedad barriles de petróleo, y por lo tanto se podrían atraer mejores inversiones. La razón es que al tener la libertad de comercializar los barriles por ellas mismas, podrían dirigirlos a los mercados que mejores cotizaciones les ofrecieran y no Pemex, porque se cuestiona mucho su administración [...]. Las fuentes consultadas dijeron que, en los contratos de licencias especiales de producción para depósitos de gas y en aguas profundas, una empresa controlaría el petróleo tras pagar regalías e impuestos. En la otra opinión compartida con el PAN, el operador tendrá un porcentaje por la venta del petróleo y un porcentaje de la producción en especie, utilidad neta, recuperación de inversiones y costos.<sup>5</sup>

4. *Idem.*

5. Reforma. "Negocian Peña y AN ampliar la energética", en *Reforma*, México, 6 de noviembre de 2013.

Al interior de México la mejor opinión la resume y publica Leo Zuckerman:

“Enrique Peña Nieto está negociando una reforma más ambiciosa que la propuesta inicial del trimestre pasado” [...]. De esta forma, el gobierno, por un lado, demuestra que, como en la reforma fiscal, está dispuesto a una postura pragmática para sacar adelante la reforma más importante y, por el otro, que ya entendió que, haga lo que haga, la izquierda se movilizará para echar abajo cualquier tipo de apertura energética [...] las “concesiones” o “licencias” son una mejor manera para que el sector privado participe en la exploración y explotación de hidrocarburos [...]. La producción compartida [...] podría usarse para campos más riesgosos [...] un tercer tipo de contrato de licencia para los campos en aguas ultraprofundas y gas de esquisto, en los que la empresa controlaría el petróleo tras pagar regalías e impuestos.<sup>6</sup>

México entraría a la globalización compartida.

### 3. EDUCACIÓN

La prueba de fuego de la educación será dar el paso trascendental y necesario de dejar de ser un sistema educativo simplemente programado y abusivo, a convertirse en uno que busque una educación según el perfil del hombre que queremos hoy. Esto, que es lo esencial, todavía no se ha hecho en México.

Por ello, a continuación transcribo el texto que me facilitaron Fernando Mejía Botero, Francisco Urrutia de la Torre y Adriana Olvera

6. Leo Zuckermann. “Que viene una reforma energética audaz, profunda y prometedora”, en *Excélsior*, México, 7 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2013/11/07/927403>].

López, del Centro de Estudios Educativos (CEE),<sup>7</sup> que en el contexto de la reforma a los artículos 3 y 73 constitucionales, ofrecen sugerencias sobre los ajustes necesarios al concurso para la asignación de plazas y el establecimiento de un sistema descentralizado de evaluación y certificación, válido y confiable, para el magisterio, que me parece oportuno a fin de comprobar la necesidad del paso que debe dar la educación del México de siempre al México de hoy.

Insisto, lo que ha cambiado son los programas de la educación, pero no se ha hablado nunca del perfil del hombre que queremos educar.

Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma a los artículos 30. y 73 constitucionales

De frente al Decreto de reforma a los artículos 30. y 73 constitucionales, que alude a la regulación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes en el servicio profesional, los autores argumentan sobre aspectos de esta en los que se plantean modificaciones relevantes para la relación entre el Estado mexicano y los profesionales de la educación, y establecen algunas sugerencias para su concreción con ajustes al actual concurso para la asignación de plazas, un sistema descentralizado de evaluación y certificación como reconocimiento y promoción vertical, así como un sistema válido y confiable para valorar al magisterio en clave de permanencia, mejora continua y desarrollo profesional.

7. Fernando Mejía Botero, Francisco Urrutia de la Torre y Adriana Olvera López. “Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma a los artículos 30. y 73 constitucionales”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIII, núm. 1, México, Centro de Estudios Educativos, 2013, pp. 9–20 [DE disponible en: <https://docs.google.com/file/d/oB8hystq5AOK4TWZHclKxNGIObTA/edit?pli=1>].

Conocer con profundidad el quehacer de las y los maestros mexicanos resulta clave en los tiempos que corren para quienes pretendemos contribuir, de manera auténtica, a la mejora de la calidad y la equidad de la educación que los mexicanos nos damos.

La profesión de maestra o maestro es una función social central y uno de los pocos roles imprescindibles en cualquier sistema educativo. Tiene como rasgos los que, según J. B. Toro [...] <sup>8</sup> definen cualquier profesión moderna: a) la atención de un problema que la sociedad considera relevante solucionar y prevenir de manera continua; b) un espacio o lugar social donde se espera que se solucione o se prevenga el problema; c) un conjunto de métodos e instrumentos que se espera que ese profesional debe conocer y manejar con destreza y competencia ética; d) símbolos, rituales y lenguajes propios de la práctica profesional; e) reconocimientos económicos, sociales y atribuciones de poder que incentivan o facilitan el ejercicio de la profesión, y f) una ética y comportamiento públicos que la sociedad exige y demanda de esta.

En particular, la docencia es un oficio con énfasis intelectual, reglas y mecanismos para el ingreso a la profesión y su ejercicio, un cuerpo de conocimientos propios y un gremio profesional que se ocupa de actualizarlo y nutrirlo [...]. <sup>9</sup> Una de sus características es que un alto porcentaje de quienes la ejercen, terminan su carrera en el mismo puesto de trabajo en el que la iniciaron. El Decreto por el que se reforma el artículo 30. en sus fracciones III, VII y VIII, y el 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 30.

8. José Bernardo Toro. "Perfil del educador de la escuela católica", en IV Congreso Nacional de Educación Católica, Bogotá, CONACED, 25-28 de septiembre de 2003, p.2.

9. Ángel Díaz Barriga y Catalina Inclán. *El docente en las reformas educativas. Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*, México, Clacso, 2001.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]10 versa explícitamente sobre la profesión docente: a) En la fracción III del artículo 30., donde declara que el ingreso al servicio docente y la promoción a los cargos de dirección o supervisión en la educación básica y media superior se realizarán “mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”, que “la ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”, y que “serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley” (*ídem*). b) En la reforma a la fracción XXV del artículo 73 constitucional, donde se otorga al Congreso de la Unión la facultad para establecer el Servicio Profesional docente. c) En el artículo transitorio quinto, que responsabiliza al Congreso y a “las autoridades competentes” de prever, al menos: “...El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente” (*ídem*).

Con base en la información disponible [...]11 y estudiada en el CEE respecto a los asuntos que aborda la reforma [...]12 argumentamos y proponemos: Sobre el ingreso al servicio profesional docente: El Ejecutivo federal viene realizando, desde 2008, un concurso nacional de asignación de plazas docentes solo en educación básica. A

10 Poder Ejecutivo Federal / Presidencia de la República. “Decreto por el que se reforman los artículos 30. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 2013.

11. Alba Martínez Olive. “Evaluación de maestros. ¿Y sí, para variar, aprendemos de nuestro propio pasado?”, en *Revista AZ*, núm.60, México, agosto de 2012.

12. *Ídem*.

la fecha de la publicación de este artículo, el Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), que opera según lo pactado en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), ha iniciado las labores necesarias para la sexta edición de este concurso, que intenta seleccionar a los maestros con el mayor nivel de competencia para la labor docente. En un principio tenía también el propósito de describir los aspectos sujetos de actualización, pero más tarde se eliminó por limitaciones de la prueba para atender este tema. El concurso se realiza, fundamentalmente, mediante la aplicación de los exámenes nacionales de conocimientos y habilidades docentes, que son pruebas de opción múltiple sobre tres dimensiones del saber necesario para el ejercicio de la docencia:

- Competencias docentes.
- Conocimiento de la educación básica.
- Habilidades intelectuales.

Contrario a lo que declaran los encabezados de los diarios, y las editoriales de no pocos “expertos en educación” respecto a que la mayoría de los maestros “reprueba” los exámenes, la variable determinante para la asignación de plazas a los aspirantes es la oferta disponible en cada entidad federativa, y no la cantidad de aciertos obtenidos por ellos en las pruebas. En todo caso, el número y la dificultad de los aciertos no son inocuos.

La probabilidad de obtener una plaza es muy diversa, según la oferta dispuesta en cada entidad. Por ejemplo:

- En Nuevo León, nueve de cada diez, y en el Distrito Federal, ocho de cada diez aspirantes obtuvieron plazas en dos ediciones distintas del concurso;
- En Aguascalientes y Veracruz, en cambio, menos de dos por cada diez docentes que presentaron la prueba obtuvieron una plaza en tres y dos ediciones del concurso, respectivamente;

- Chiapas y Nuevo León presentaron una disminución abrupta en la proporción de las plazas otorgadas respecto a los aspirantes que dieron el examen en el ciclo escolar 2011–2012;
- Sonora, por su parte, reportó un aumento significativo del ciclo 2009–2010 al 2010–2011.

No se dispone de información respecto a la cantidad requerida de plazas en cada entidad federativa; en cambio, sí se sabe el número de plazas que se someten a concurso o la proporción de ellas que es otorgada. También que hay entidades federativas que incluyen “otras evaluaciones” en el concurso, además de los exámenes nacionales de conocimientos y habilidades docentes. La información disponible respecto a los exámenes y concursos reporta una relación inversa entre la probabilidad de obtener una plaza y el número de aciertos logrados por los aspirantes, lo que significa que cuanto más probabilidad haya de obtener una plaza, es menor el número de aciertos necesarios para hacerlo. Lo anterior indica que los resultados del concurso están influidos por factores externos a las pruebas. A partir de esta situación, se propone que el concurso de asignación de plazas docentes se organice de manera que atienda las necesidades de contratación de cada entidad federativa mediante:

- La explicitación de un “perfil de competencias docentes”, con base en el cual se diseñen los instrumentos para el concurso.
- Tres etapas de evaluación: 1) Un examen de conocimientos y habilidades docentes, que tanto los maestros de nuevo ingreso como los que están en servicio puedan presentar en diferentes momentos a lo largo de un año lectivo. 2) Una evaluación del desempeño mediante la valoración de una videograbación de la práctica docente en el aula, y la presentación de un plan de mejora. 3) Un portafolio de evidencias del quehacer educativo de cada aspirante.
- La contratación exclusiva de las y los maestros que cumplan con los requisitos académicos y el nivel de competencia estipulado en un perfil.

- El establecimiento de una política de asignación de maestros con base en las necesidades de las escuelas. En la revisión hecha no se observa un criterio claro de este tipo para las asignaciones publicadas.

#### *Sobre la promoción y el reconocimiento en el servicio docente*

Se tratan aquí dos asuntos que, nos parece, pueden ser gestionados de manera integrada, haciendo la distinción pertinente entre ellos. Uno es una promoción vertical y el otro una horizontal. La promoción de docentes a los cargos de supervisor y director escolar tiene la característica de ser “vertical”. Se realiza, según el Reglamento de Escalafón de Trabajadores al Servicio de la SEP [...] <sup>13</sup> a partir de tres criterios: sus conocimientos sobre el sistema educativo, sus aptitudes, su antigüedad y su disciplina (incluye su puntualidad). El Sistema Educativo Nacional (SEN) no dispone, en rigor, para este procedimiento, de un sistema de evaluación de los conocimientos y aptitudes de los maestros. A partir de lo anterior, proponemos establecer un sistema descentralizado de evaluación y certificación para la promoción de docentes al cargo de supervisor, director o asesor técnico pedagógico (ATP) —el último, por formalizarse como tal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)—, en el que las necesidades de contratación sean atendidas en el plano local. Es relevante y pertinente que solo se contrate a docentes que cumplan con los requisitos académicos y el nivel de competencia que se requiera para estos cargos directivos. Para lo anterior, es necesario construir un nuevo perfil de las competencias del supervisor, el director y el ATP y revisar el Reglamento donde se establecen sus funciones y mecanismos de evaluación, a partir de sus condiciones de trabajo en la actualidad. En cuanto al reconocimiento, el Programa

13. Poder Ejecutivo Federal / Presidencia de la República. “Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de diciembre de 1973.

de Carrera Magisterial, en sus tres vertientes (docentes, directores y supervisores) cuenta, desde 1993, con un sistema de evaluación para informar la “promoción horizontal” y la formación continua asociada a ella. Su última reforma concentra esta evaluación, de manera reduccionista, en la “evaluación universal” y en los resultados de la prueba ENLACE que reportan los alumnos asignados al docente. A propósito, se plantea como una necesidad del SEN:

- Revisar el sistema de evaluación vigente, en el que es grave la sobreponderación al factor “aprovechamiento escolar” (que en este caso usa los resultados de la prueba ENLACE), cuando es bien sabido que las diferencias en el logro de los alumnos de un docente, medido en un momento dado en el tiempo —sin distinguirlo del logro de los alumnos al inicio de la actividad del docente en cuestión, ni de los factores contextuales que inciden en el aprendizaje— no pueden atribuirse al desempeño individual del maestro y, en cambio, se asocian principalmente a factores externos a la escuela, como el contexto socioeconómico de las familias o la escolaridad de la madre. Asimismo, en estudios recientes se ha documentado que factores que implican pero trascienden la responsabilidad de cada docente, como la gestión escolar [...] <sup>14</sup> pueden influir de modo relevante en el logro académico.

- Incorporar en Carrera Magisterial el desempeño docente en el salón de clases como criterio de valoración, mediante los Estándares de desempeño docente en el aula [...]. <sup>15</sup>

- Diseñar y desarrollar reconocimientos en el nivel del colectivo docente escolar puede estar unido al sistema de evaluación, ya sea como factor de ponderación, o valorando los procesos y los resultados colectivos y no los individuales.

14. Heurística Educativa. *Estándares de gestión escolar para la educación básica*, México, SEP / SNTE / EXEB / UPN / CEE / SIEME / HE, 2010.

15. Secretaría de Educación Pública, SEP. *Documento base. Estándares de desempeño docente en el aula para la educación básica en México*, México, SEP / SNTE / EXEB / UPN / CEE / SIEME / HE, 2010.

- Transformar el Programa de Carrera Magisterial en un modelo de mejora continua y desarrollo profesional, con base en el sistema diseñado, desarrollado y piloteado en México con la colaboración del CEE, Heurística Educativa, Servicios de Información y Medición Educativa y la Universidad Pedagógica Nacional [...].<sup>16</sup>

*Sobre la permanencia en el servicio profesional docente*

El efecto de la evaluación obligatoria a los docentes en su permanencia en su puesto de trabajo y profesión es el tema más controvertido de la reforma en proceso, aun cuando el texto de su decreto señala que habrá “pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”. Con la legislación reglamentaria pendiente, no se descarta que el impacto de la evaluación en la (no) permanencia de las y los maestros en sus cargos pueda involucrar solo a los de nuevo ingreso al servicio profesional. Compartimos la postura de que tanto los docentes como otros profesionales del sistema educativo nacional, lo mismo que todo aquel que no cumpla con las funciones propias de su oficio conforme a lo que la sociedad requiere y ha convenido con él, han de ser removidos de sus cargos. Para contribuir con la realización de esta premisa en el caso de los profesionales de la docencia, y toda vez que no existe, en el presente, un sistema de evaluación cuyas consecuencias incidan en la permanencia de los docentes en su profesión, proponemos:

- Diseñar y desarrollar un sistema de evaluación con una solidez técnica tal que permita la valoración integral, válida y confiable del desempeño de las y los maestros —es decir, que se haga cargo de la innegable complejidad de la profesión docente [...].<sup>17</sup>

16. Centro de Estudios Educativos, CEE *et al.* “Documento base. Estándares para la educación básica en México. La articulación de estándares de desempeño de alumnos, docentes y escuelas como base de un proceso de mejora académica de las escuelas de educación básica”, México, SEB / OEI / CEE / SIEME / HE / UPN, 2011 [DE disponible en: <http://cee.edu.mx/referentes/index.html> (Menú principal/Sistema de Estándares/Documento base), consultada el 21 de marzo de 2013].

17. Cfr. SEP. *Op. cit.* y CEE *et al.* “Fundamentos conceptuales y metodológicos de los referentes para la

### *En síntesis*

Proponemos concretar el contenido de la reforma a los artículos 30. y 73 constitucionales, sobre:

1. El ingreso al servicio profesional docente, mediante un concurso de asignación de plazas que atienda las necesidades de contratación en cada entidad federativa con base en: a) la explicitación de un perfil de competencias docentes, b) tres etapas de evaluación (examen de conocimientos y habilidades, evaluación del desempeño por medio de una videograbación en el aula, y un portafolio de evidencias), c) contratación restringida a los docentes que cumplan los requisitos académicos y de competencia del perfil, d) asignar a los docentes con base en las necesidades de las escuelas.

2. La promoción en el servicio y el reconocimiento al trabajo de las y los maestros, con un sistema descentralizado de evaluación y certificación basado en requisitos académicos y de competencia profesional para los cargos de supervisor, director o ATP.

Lo anterior requiere renovar el perfil de competencias para estos cargos directivos. En cuanto al reconocimiento, que este sea a través de la mejora del sistema de evaluación vigente, de modo que no sobrepondere los resultados del factor “aprovechamiento escolar” (sin importar qué prueba se use), incorpore la evaluación del desempeño docente en el aula e incluya reconocimientos a los colectivos escolares. Conviene a ambos que se transforme el Programa de Carrera Magisterial en un modelo de mejora continua y desarrollo profesional apoyado por los Estándares para la educación básica en México.

3. La permanencia en la profesión, con apoyo en un sistema de evaluación válido, confiable e integrador, que permita apreciar la calidad del desempeño docente en su complejidad y contribuya a su mejora continua, e informar la provisión de medios efectivos para el desarrollo profesional del magisterio.

mejora de la educación básica: estándares de contenido y desempeño curricular, de desempeño docente en el aula y de gestión de escuelas”, México, SNTE / ExEB / UPN / CEE / SIEME / HE, 2008 [DE disponible en: <http://cee.edu.mx/referentes/index.html> (Menú principal/Sistema de Estándares/Fundamentos/Fundamentos conceptuales), consultado el 21 de marzo de 2013].

Estos tres elementos se han de desarrollar en un sistema de evaluación que tenga como prioridad la mejora continua y el desarrollo profesional de las y los docentes, y estar lejos de una lógica de “cacería de brujas” o de reportar consecuencias injustificadas, como es el intento de medir el desempeño docente con apoyo exclusivo en el resultado de los alumnos, aun con los modelos estadísticos más sofisticados, como es el “modelo de valor agregado” [...].<sup>18</sup> La sofisticación estadística no resuelve los problemas atinentes a la profesión docente. El sistema ha de ser explicativo; es decir, que nos dé cuenta del estado de la cuestión de los factores intervinientes en el complejo quehacer docente —y no las estrategias manidas de *ranking* o de “buenos deseos”, que no logran generar una dinámica resiliente ni tienen criterios claros para la mejora continua—. El sistema no podrá gestionarse con base en un solo indicador cuantitativo, ni evitar una sobreponderación del mismo, ya que es bien sabido que, en estos casos, se desvirtúa el indicador. Esto está documentado con suficiencia en lo que se conoce como la “Ley de Campbell” [...].<sup>19</sup> Recomendamos lo anterior para que la aportación de los docentes al aprendizaje de los alumnos en las aulas y las escuelas de México mejore realmente.

#### 4. CONCLUSIÓN

Hemos indicado las condiciones fundamentales que tiene que satisfacer el México de hoy por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

No atajar esos problemas significa permanecer en el pasado, por eso el señor presidente se encuentra ante una doble prueba de fuego.

18. Sharon L. Nichols y David C. Berliner. *Collateral Damage: how high-stakes testing corrupts America's schools*, Cambridge, Harvard Education Press, 2008; Donald T. Campbell. *Assessing the impact of planned social change. The Public Affairs Center*, Hanover, New Hampshire, Dartmouth College, 2007.
19. Donald T. Campbell. *Op. cit.*; David C. Berliner y Sharon L. Nichols. *High-stakes testing is putting the nation at risk education week*, Cambridge, Harvard Education Press, 2007; David C. Berliner y Sharon L. Nichols. *The inevitable corruption of indicators and educators through high-stakes testing*, East Lansing, The Great Lakes Center for Education Research & Practice, 2005.



# ***Reforma energética: traición a México***

ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Los cambios a la Constitución en materia energética de 2013 representan la mayor traición a los mexicanos en 100 años. Se pretende, en el siglo XXI, regresar a las condiciones previas a la revolución mexicana de 1910, cuando las inversiones extranjeras, al amparo de las leyes de Porfirio Díaz, establecieron una economía de enclave, despojo y dominación política.

El cambio constitucional, sin fundamento racional y ético, conduce al país a una condición de colonia estadounidense con un régimen de *apartheid*, bajo control económico, democrático, ideológico, militar y diplomático de Estados Unidos de América.

El proyecto histórico de la desaparición de México como estado nación independiente, promovido por intereses privados y políticos nacionales, en alianza con corporaciones y gobiernos extranjeros, es inviable y profundamente injusto.

Estos cambios conducen a la dependencia energética, al agotamiento acelerado de nuestras pocas reservas probadas de petróleo para abastecer el mercado estadounidense; a la reducción de la renta petrolera para los mexicanos, la dependencia industrial, tecnológica y comercial;

• Es académico de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Vicepresidente del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, AC.

la disminución drástica del aporte fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al erario, compensado con mayor deuda pública y más impuestos para los habitantes, y a la sustitución de los organismos energéticos del estado mexicano por corporaciones globales que obtendrán los beneficios de la renta y las ganancias de la explotación de los hidrocarburos y la electricidad.

Lejos de la propaganda que anuncia una nueva etapa de crecimiento, esta expansión del capital global en nuestra economía profundizará la política tributaria establecida en los últimos 30 años, que agudizará la dependencia bancaria, comercial, industrial, mediática y alimentaria.

Estas estructuras impedirán, de manera sistémica y permanente, el crecimiento y el desarrollo económico; asimismo, conducirán necesariamente a la imposibilidad de crear empleos formales y con mayores ingresos para los mexicanos.

Lo anterior anuncia la previsible imposición de este sistema injusto, mediante un régimen político policiaco-militar que tendrá que someter a la población para su acatamiento, lo que implica una mayor involución de la democracia y la justicia social en México.

Con ello terminó el régimen político de la revolución mexicana, reducido por los actuales gobernantes a *mito*, *creencia religiosa*, o *idea fanática*, suprimiendo deliberadamente anteriores hazañas del pueblo; esto impone a la actual generación la tarea inmediata de recuperar el poder y el proyecto nacional.

Al ser leyes injustas no son verdaderas, pues la obligación de su acatamiento no deriva de la suma aritmética de votos de individuos que no representan a la mayoría de los mexicanos sino de su contenido intrínseco de justicia. Ningún pueblo está obligado a obedecer leyes injustas y las recientes reformas no serán reconocidas por el de México.

Por tanto la sociedad mexicana debe apelar a su derecho inalienable e imprescriptible de soberanía, plasmado en el artículo 39 de la Constitución, para restablecer los derechos humanos y las garantías individuales que han sido violadas por la imposición de estos cambios injustos.

Haber aprobado esta modificación constitucional es una traición a los mexicanos, a la democracia, al pacto social plasmado en la Constitución de 1917; al pasado, el presente y el futuro de México.

Los responsables están desnudos ante la opinión pública, que les reprochará sus actos que someten al país a poderes económicos y políticos extranjeros, por los cuales todas las riquezas naturales y su explotación industrial, tecnológica y comercial serán transferidas en propiedad y para beneficio de individuos y corporaciones nacionales y extranjeras, en perjuicio inmediato, permanente e irreversible para los mexicanos.

Al actuar de esta manera los perpetradores se han situado, por sus propios actos, en la condición de traidores a la nación mexicana.

La inviabilidad de su proyecto y de sus decisiones como camino hacia la libertad, la justicia, la interdependencia verdadera en el mundo global y la imposibilidad real de lograr los objetivos que propala su estrategia de manipulación política y psicológica, se hará manifiesta por la realidad.

Nada puede detener la imparable decisión de justicia y libertad que, pese a todo, sigue guiando las voluntades de la mayoría de los mexicanos, que encontrarán los caminos apropiados para restablecer los derechos de la sociedad en la Constitución.

## 2. CAMBIOS REALIZADOS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE ENERGÍA

El 12 de agosto de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto envió la “Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. También el Partido Acción Nacional (PAN) propuso una iniciativa de reformas constitucionales y legales de carácter aún más privatizador. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una propuesta de cambios en las leyes, sin modificaciones en la Constitución.

El dictamen publicado el 20 de diciembre de 2013, en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF),<sup>1</sup> incorporó cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, así como 21 artículos transitorios. Los ajustes realizados<sup>2</sup> son los que a continuación se puntualizan.

#### Artículo 25:

- Incluye una nueva forma de entidad pública denominada “empresas productivas del Estado”, que serían de propiedad y estarían bajo control del gobierno federal, por lo cual deberán transformarse Pemex y la CFE en un plazo de dos años.
- Las actividades que llevará a cabo el estado en materia de energía se remiten a la ley secundaria, en relación con las normas de administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, y las actividades que podrán realizar dichas empresas.
- Reafirma lo que establece el artículo 27, en el sentido de restringir la participación del estado en la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; también establece la privatización total de las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, a nombre de “la Nación”.
- Con lo anterior, el estado mexicano otorga derecho pleno al interés propio de empresas privadas y particulares, para la explotación de hidrocarburos y la industria eléctrica.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario Oficial de la Federación*, DOF, publicada el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada en el DOF el 11 de junio de 2013.

2. Cambios en relación con el texto constitucional previo: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013.

- Estos cambios suprimen el dominio directo e inminente de los yacimientos, extracción, industrias, sistemas de transporte, transformación industrial y comercialización de hidrocarburos de la Constitución de 1917, así como las actividades de generación y abastecimiento del servicio público de energía eléctrica, nulificando la exclusividad de los organismos del estado.
- La nación otorga de facto, a las empresas privadas y extranjeras, derecho de acceso a la propiedad de los hidrocarburos, a la renta petrolera y a las utilidades de la transformación industrial en refinación y petroquímicos, lo que se confirma en los artículos transitorios.
- La explotación de los hidrocarburos, las industrias y las empresas deberán observar el criterio de sustentabilidad, lo que resulta una simulación ante la promoción que se ha venido haciendo de la explotación de hidrocarburos en yacimientos de lutitas mediante fracturación, que es en exceso dañino al medio ambiente.

#### Artículo 27:

- Elimina la prohibición de celebrar contratos y de extinguir los que en su caso se hayan otorgado tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos.
- Elimina la exclusividad de la nación para llevar a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- Suprime a la nación como el sujeto que realiza la explotación exclusiva del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y la sustituye por “empresas productivas del Estado”, que aunque serían de propiedad federal y bajo su control, serían de facto entidades administradoras de contratos con empresas privadas de capital nacional o extranjero, que realizarían sus actividades sustantivas.

- Elimina la prohibición de otorgar concesiones en materia de electricidad a particulares.
- Elimina la facultad exclusiva de la nación de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.
- Elimina el mandato para que la nación aproveche los bienes y los recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicio público.
- Reduce las facultades del estado a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, únicas actividades en las que no se otorgarán concesiones; en cambio sí se podrán otorgar para generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En los artículos transitorios se suprime aun esta limitación a la inversión privada.
- Faculta al estado y de hecho al Ejecutivo federal para que “pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica”, sin definir en la propia Constitución la manera en que podrían participar los particulares en la industria eléctrica, así como los criterios constitucionales que deben regir dicha participación.
- Establece que “tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones”; pero al mismo tiempo niega, de manera contradictoria, dicha propiedad de la nación, al autorizar la celebración de contratos, “mediante asignaciones a empresas productivas del Estado *o a través de contratos con éstas o con particulares*, en los términos de la Ley Reglamentaria”. Se prohíben las concesiones, pero se autorizan contratos que son sus equivalentes, como queda establecido en los transitorios.

- Se tiende a nulificar a las “empresas públicas de carácter productivo”, con el falso argumento de que los contratistas permitirían obtener mayores “ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación”.
- Elimina el mandato para que la nación lleve a cabo la explotación de los hidrocarburos de manera integral, y reduce esta explotación del estado a “las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos”. Con ello se establece un límite constitucional que le impide participar en refinación y petroquímica, pues ahora el estado no tiene ya mandato para llevar a cabo estas actividades, que son fundamentales para la soberanía energética, la seguridad energética, la seguridad nacional, el desarrollo de la industria y las tecnologías nacionales.
- Se miente a la nación al establecer que “en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos”, pues el registro en la contabilidad de las empresas de dichas “asignaciones o contratos”, para efectos de obtención de financiamiento por parte de las empresas y particulares, de facto les otorgaría el derecho de hipotecar las reservas e industrias de la nación y, por lo tanto, el dominio y la propiedad de los mismos, ante entidades financieras internacionales.

#### Artículo 28:

- Elimina de las áreas estratégicas a cargo exclusivo del estado al petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica y electricidad.
- Confirma que, de acuerdo con el artículo 27 reformado, el estado mexicano tiene como límite para su intervención en relación con la prestación del servicio público de electricidad, “la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”.

- Considera que las actividades que lleven a cabo los particulares para “la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución”, no constituirán monopolios, lo que de facto les otorga precisamente este carácter, al tener estas actividades una protección inatacable para actuar monopólicamente, sin que sea posible suprimir dicho control monopólico, por parte del estado.
- Establece un sistema de contratismo sin límites en materia energética, tanto en materia de petróleo como de electricidad, procesamiento de gas natural, refinación del petróleo, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos productos y sus derivados; por eso, las corporaciones privadas y extranjeras realizarían las actividades sustantivas de extracción y explotación integral de los hidrocarburos, así como generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento del servicio público de energía eléctrica.
- El estado mexicano pierde la propiedad, el dominio directo, el derecho de explotación exclusiva e integral de los hidrocarburos, y en materia de electricidad se convierte en un ente técnico para el despacho de la energía eléctrica en todo el país, que sería generada y abastecida por corporaciones privadas y extranjeras.

### 3. LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Los artículos transitorios confirman el sentido de la reforma constitucional, cuya esencia es dotar al Ejecutivo federal de poder jurídico para trasladar la propiedad de los recursos energéticos nacionales y de los organismos del estado mexicano a favor de particulares y empresas nacionales y corporaciones extranjeras.

El primer transitorio ordena la conversión de Pemex y la CFE en *empresas productivas del estado*, con facultades para recibir asignaciones y celebrar contratos; es decir, para que las empresas privadas



nacionales y extranjeras lleven a cabo todas sus actividades sustantivas (tercer transitorio).

El segundo transitorio da por terminadas, de una manera anticonstitucional que viola los derechos humanos y laborales de los trabajadores de Pemex y la CFE, las relaciones laborales de sus trabajadores, al afirmar que se dará “respeto a los derechos laborales de los trabajadores”.

El cuarto ordena al Congreso sentar bases jurídicas a los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para exploración y extracción del petróleo y de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como las contraprestaciones del estado y contribuciones a sus empresas productivas o a los particulares, por actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, incluyendo: efectivo (contratos de servicios); un porcentaje de la utilidad (contratos de utilidad compartida); un porcentaje de la producción (contratos de producción compartida); transmisión onerosa de hidrocarburos extraídos del subsuelo (contratos de licencia), o cualquier combinación de las anteriores.

Este transitorio es equivalente al otorgamiento de concesiones y sus correspondientes derechos de propiedad, dominio directo y derechos exclusivos de explotación y beneficio a favor de corporaciones nacionales y extranjeras.

El quinto transitorio es especialmente grave, al confirmar la transferencia de derechos de propiedad de los hidrocarburos y de las industria petrolera y eléctrica, a favor de las corporaciones privadas y extranjeras, al establecer que las empresas productivas del estado, así como los particulares, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o el contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en ellos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo son propiedad de la nación.

Es decir, esto solo se exige para la asignación y contratos entre las corporaciones y Pemex o la CFE, *pero no se exige que se establezca en*

*los contratos de las corporaciones extranjeras con los bancos extranjeros para obtener su financiamiento, por lo que quedan en libertad de registrarlos como propiedad de las corporaciones.* Esta redacción no es casual, sino testimonio de la deliberada mala fe de quienes actúan de manera cínica e hipócrita en contra del interés nacional.

El sexto transitorio busca impedir que Pemex reciba nuevas asignaciones para entregarlas a corporaciones extranjeras; establece que la Secretaría de Energía (Sener) dará asignaciones tanto a Pemex como a corporaciones en el mismo terreno, aunque a diferente profundidad, lo que significa que el esfuerzo exploratorio de la paraestatal se transferirá a las corporaciones; que si Pemex no tiene éxito en su plan de exploración durante cinco años, regresará la asignación y se entregará a privados; que para la extracción, Pemex mantendrá derechos en los campos donde actualmente produce; que se harán asignaciones de extracción de hidrocarburos a diferentes profundidades, es decir, un mismo yacimiento será explotado simultáneamente por Pemex y por corporaciones extranjeras, lo que significa que dichas corporaciones simplemente vendrán a sacar el petróleo en los campos ya explorados y desarrollados por Pemex y, finalmente, en este transitorio se nulifica a Pemex de manera total, pues se le autoriza hacer una migración de sus asignaciones a contratos con particulares.

El séptimo transitorio es un monumento a la simulación y al engaño para el pueblo de México, pues afirma que se establecerán, en la ley, porcentajes mínimos de contenido nacional y mecanismos para fomentar la industria nacional; al mismo tiempo, se sujeta dicha ley a los tratados internacionales, por los cuales el estado mexicano está impedido de exigir un determinado porcentaje de contenido nacional, de contratación de empresas nacionales y de transferencia de tecnología, como se establece en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), lo cual nulifica totalmente la intención y el contenido de este transitorio y lo deja en condición de demagogia constitucionalizada.

En el octavo transitorio, la exploración y la extracción del petróleo e hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, se consideran de interés social y orden público, por lo que se les otorga preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquellas; esto deja en estado de indefensión a los propietarios, a los cuales no se les reconoce ningún derecho ni indemnización. Además, se abre la puerta para que las concesiones mineras puedan explotar hidrocarburos, pues aunque dice que no se conferirán derechos para la exploración y la extracción del petróleo e hidrocarburos, se hará “sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones”. Al mismo tiempo, se indica que la ley preverá mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el estado o los particulares.

El transitorio noveno ordena al Congreso establecer el marco jurídico para transparencia en contratos y asignaciones, auditorías externas, divulgación de contraprestaciones, contribuciones y pagos.

El décimo ordena al Legislativo adecuar el marco jurídico y las atribuciones de la Sener, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y establece mecanismos de coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal.

El transitorio décimo primero es otra ofensa a la inteligencia y demuestra el dolo de quienes perpetraron esta desnaturalización de la Constitución, pues mandata al Congreso a expedir leyes para el financiamiento, la instalación, el mantenimiento, la gestión, la operación y la ampliación de la infraestructura *para el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica que lleven a cabo los particulares*. Este transitorio nulifica la supuesta exclusividad del estado en el sistema de transmisión y distribución de energía eléctrica establecida en la carta magna.

El décimo segundo ordena al Congreso adecuar el marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Regu-

ladora de Energía se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, así como los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.

El décimo tercero ordena al Congreso establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora podrán ser designados nuevamente, lo que hará el presidente de la república con la aprobación del Senado.

El transitorio décimo cuarto establece el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo “Fondo”, como fideicomiso público en el Banco de México. La SHCP lo constituirá cuando se expida lo que estipula el transitorio cuarto y operará en 2015.

Este fondo no modifica en lo absoluto el uso irracional que se ha venido dando a la renta petrolera en los últimos 30 años, pues no tiene el objetivo de destinar estos recursos, que provienen de un recurso estratégico no renovable, a la inversión pública y para incentivar la privada.

En virtud de la intervención de corporaciones privadas en la explotación de los hidrocarburos, la renta que recibe el estado mexicano se verá reducida, muy probablemente, entre 10% y 30% del actual 100%, según experiencias internacionales, pues con los esquemas de permisos y licencias (equivalentes a concesiones), la renta petrolera se destinará al pago de contraprestaciones de las mismas, lo que incluye:

- Pago de intereses por financiamiento a bancos extranjeros.
- Pago de gastos de operación con sobreprecio y sin capacidad de verificación independiente a proveedores extranjeros, como en los actuales contratos de Pemex en que se paga al menos el doble de lo que las empresas petroleras pagan en Estados Unidos por los mismos equipos y servicios.
- Pago de ganancias de las corporaciones extranjeras.
- Pago de los dividendos a los accionistas de las corporaciones petroleras.

- Pago de impuestos en Estados Unidos y otros países, pero no en México, por parte de las corporaciones extranjeras, en virtud de los tratados que impiden la doble tributación.
- Pago de la corrupción inherente a este modelo de funcionamiento, que incentiva la compra de voluntades, a cargo de los gastos de operación de las corporaciones, los que además se puede deducir como gastos de operación en sus países de origen.

El fondo recibirá, con seguridad, entre una décima y una tercera parte de los 78 dólares de renta petrolera por barril de petróleo que Pemex ha obtenido, en promedio, durante los últimos dos años. Es decir, se reducirá aproximadamente entre 7.8 y 26 dólares, como resultado de la total privatización de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos.

El fondo recibirá estos ingresos disminuidos de la renta petrolera, con excepción de los impuestos, que correspondan al estado mexicano derivados de las asignaciones y contratos.

Desde el punto de vista del destino de estos ingresos, la reforma no modifica su uso, que ha sido principalmente para gasto corriente y pago de intereses durante los últimos 30 años, pues se administrarán y distribuirán conforme a las siguientes prioridades, dejando los remanentes para los conceptos que quedan con una menor prioridad:

1. Pagos a asignaciones y contratos.
2. Transferencias a los fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
3. Fondo de Extracción de Hidrocarburos; fondos de investigación (hidrocarburos, sustentabilidad y fiscalización).
4. Tesorería de la Federación, para dar recursos destinados al Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenando que cada año se mantengan en 4.7% del producto interno bruto (PIB). Con este mandato, se mantiene la expoliación de la renta petrolera para gasto corriente,

que compensa la falta de contribución de las corporaciones globales al gasto público en México.

5. Ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

6. Fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley.

7. Proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables.

8. Vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros.

9. Infraestructura.

10. Becas en universidades y posgrados en mejora a la conectividad, y desarrollo regional de la industria.

Se confirma que la reforma no modifica el destino que se ha dado durante 30 años a la renta petrolera, pues además se faculta a la Cámara de Diputados para aprobar que los recursos de ahorro público de largo plazo, que seguramente no tendrán mayor cuantía, puedan ser destinados al presupuesto de egresos.

El transitorio décimo quinto establece que el Ejecutivo federal nombrará a los directivos del fondo, unos directamente por ser sus subordinados y los independientes con aprobación del Senado, quedando el titular de Hacienda como presidente del comité técnico, lo que nulifica la posibilidad de que la renta petrolera se convierta en verdadera palanca de desarrollo, como lo han demostrado los actos y las políticas que el mismo grupo ha aplicado durante tres décadas.

El décimo sexto ordena al Poder Ejecutivo federal emitir los decretos de creación del Centro Nacional de Control del Gas Natural, y del Centro Nacional de Control de Energía, para operar el mercado eléctrico mayorista, y el acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

El décimo séptimo ordena al Congreso establecer las bases en las que el estado procurará la protección y el cuidado del medio ambiente.

El décimo octavo ordena al Ejecutivo federal incluir, en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estra-

tegia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios, y al Congreso, emitir una ley para regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para generar energía eléctrica.

El décimo noveno ordena al Congreso adecuar el marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

El vigésimo ordena al Congreso adecuar el marco jurídico para regular las empresas productivas del estado, que deberán crear valor económico e incrementar los ingresos de la nación; estas tendrán autonomía presupuestal y estarán sujetas a balance financiero y un techo de servicios personales, con un régimen de remuneraciones distinto del previsto en el artículo 127 de la Constitución.

Sus directores serán nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo federal. Su consejo de administración tendrá cinco miembros del gobierno federal, que presidirá el titular de la Sener, y cinco consejeros independientes. Las empresas se coordinarán con el Ejecutivo federal en materia de financiamiento, y contarán con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran.

El vigésimo primero transitorio ordena al Congreso adecuar el marco jurídico para prevenir, investigar, identificar y sancionar a quienes influyan en servidores públicos, personal o consejeros de las empresas del estado para obtener un beneficio económico.

Estas modificaciones destruyen el pacto social de los mexicanos de los últimos 100 años. No obstante, México seguirá siendo una nación independiente y soberana, a pesar de esta traición a su democracia y a su legítimo interés nacional. El pueblo de México revertirá esta reforma anticonstitucional y antinacional y recuperará su proyecto nacional de desarrollo en el siglo XXI.





# ***El sector agropecuario en México, una historia de marginación***

JOEL URIBE REYES\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En los dos últimos años se ha impulsado una serie de reformas estructurales. Tenemos una economía que parece no dar signos de reponerse. Se ha gestado una campaña contra el hambre en un marco en el que, paradójicamente, la mayoría de la población que produce alimentos está en una situación de pobreza extrema. Los campesinos exigen un precio justo de sus productos. Ante este panorama, ¿qué papel juega el sector agropecuario en la economía mexicana? No es evidente una respuesta.

Pero la situación económica que vive México no es solo producto de factores actuales sino de un proceso histórico de acontecimientos, políticas económicas, reformas y decisiones sociales, que es necesario revisar para reconocer la trayectoria seguida, sus implicaciones y entender el acontecer actual. Partiendo de esta premisa, este artículo presenta un breve recorrido histórico de algunos antecedentes económicos de México, desde comienzos del siglo XX hasta antes del periodo de gobierno de Felipe Calderón (2000–2006); este se analiza

\* Sacerdote jesuita. Es egresado de la carrera de Ingeniería en Sistemas Computacionales del ITESO, estudia la maestría en Filosofía y Ciencias Sociales en esta universidad. Como religioso jesuita, ha interactuado con realidades campesinas e indígenas y actualmente colabora como voluntario en FM4 Paso Libre, organización que atiende la realidad de migrantes en tránsito por la zona metropolitana de Guadalajara.

desde algunas variables económicas en la segunda parte, evidenciándose que el sector agropecuario ha sido menospreciado en las políticas económicas, pero que es indispensable reconsiderar como elemento para reactivar la economía y hacer justicia social.

## 2. LOS ANTECEDENTES ECONÓMICOS DE MÉXICO

Ignacio Román Morales<sup>1</sup> realiza un bosquejo de cuál ha sido la trayectoria económica, indagando qué factores son los que han estado involucrados y qué decisiones se han tomado, para concluir que la coyuntura de México, en el inicio del sexenio de Felipe Calderón, es de un estancamiento estable. Recupero parte de esta presentación para enfocarme en el análisis del sector agropecuario y el medio rural que presenta el autor,<sup>2</sup> y complementar con la investigación de políticas económicas implementadas.<sup>3</sup>

Primero, en el arranque del siglo XX la economía mexicana se asentaba en la exportación de minerales, petróleo y productos agropecuarios. La producción agropecuaria era una base importante de la economía, aunque no necesariamente para un mayor beneficio de los trabajadores del campo y la población rural, ya que la tierra estaba en manos de unos cuantos empresarios terratenientes, en un modelo de haciendas y tiendas de raya que mantenía en una casi esclavitud a 67% de la población ocupada en la agricultura, en 1910.

Aunque hubo un auge ferroviario y la introducción de capital extranjero para industrias como el acero, el vidrio y el cemento, la concentración de tierras y riqueza en unos cuantos, la negación de derechos

1. Agradezco a Luis Ignacio Román Morales, quien dio su apoyo para la elaboración y revisión de este ensayo. Retomo de sus aportes algunas ideas en este trabajo.
2. Luis Ignacio Román Morales. "Capítulo México", en *Crecimiento y Progreso Social en América Latina*, Río de Janeiro, SOPLA / Konrad Adenauer / Stiftung, 2008, pp. 243-269.
3. Mónica Unda Gutiérrez. *Compendio de política económica de México 1980-2000*, Guadalajara, ITESO / Coecyt, 2003.

laborales, una centralidad del poder político y las ideas revolucionarias de *la tierra para quien la trabaja*, fueron detonantes de la revolución de 1910.

Tras terminar el movimiento armado, el país quedó sin la mayor fuerza productiva del campo, pues de 700 mil personas muertas en la revolución, una gran parte fue campesina. La tierra cultivada cayó de 21'600,000 a nueve millones de hectáreas, y la población económicamente activa pasó de 5'600,000 a 4'900,000 al final del levantamiento. Pero a pesar de todo esto, el producto interno bruto (PIB) registró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 0.67%, debido principalmente a la producción de petróleo, que pasó de 3'600,000 barriles en 1910 a 193'400,000 barriles en 1921. La base de la economía comienza a petrolizarse.

Terminada la revolución comenzó la guerra cristera en 1926 y concluyó en 1929 con la gran depresión, que en México representó un decrecimiento económico a una tasa anual de 5.7% que duró hasta 1932. En ese año el PIB fue 4% más bajo que el de 1910. La población se encontraba armada, no había inversión en el sector agropecuario, aun principal en la economía del país, las vías de comunicación estaban destrozadas, las fuerzas de trabajo dispersas y las arcas del gobierno vacías.

La respuesta del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) puso, parcialmente, en operación algunos principios de la revolución, los cuales se concentran en cuatro ejes:

- Reforma agraria, que repartió 20 millones de hectáreas y admitió el modelo de producción ejidal, además de comprar las cosechas a los campesinos y vender a precios subsidiados en zonas urbanas, lo que permitió una distribución de la riqueza y capitalizar al sector agrario.
- Expropiación del sector energético y de transporte, que buscaba la industrialización a través del control gubernamental.

- Creación de organismos financieros para el desarrollo, los cuales se usan para la contratación de deuda pública (uno de ellos es Nacional Financiera o Nafinsa).
- Consolidación de un control corporativo de las organizaciones de trabajo, las cuales formarían parte del control social por parte del partido político en el poder. Así, la reforma agraria se dio a través de la Confederación Nacional Campesina.

De estos cuatro ejes, el más complejo fue el de la expropiación petrolera, que generó una serie de conflictos con grandes intereses económicos, tanto internos como externos, además de los enfrentamientos con los terratenientes por la reforma agraria. Pero se mitigaron, dada la capacidad de negociación y control de amplios grupos sociales, entre ellos el sector campesino, por parte del gobierno.

El dilema más importante para el sector agropecuario, y que marca su rumbo, es el que se da en la década de los cuarenta del siglo XX. Por una parte está la opción de crecer aceleradamente, acumulando déficit externo y deuda, pero con ventajas como industrializar el país, crecimiento del empleo, acceso a servicios educativos y de salud, creación de una amplia clase media urbana, entre otros. Esto, a la vez, implicaba el desdén del campo y, por lo tanto, del sector agropecuario, además de una concentración del ingreso, ubicar el empleo principalmente en el área de servicios y una dependencia tecnológica del exterior; por otro lado, estaba la opción de mantener una política redistributiva del ingreso y del patrimonio, con menos déficit externo y uso moderado de la deuda, que implicaba crecer más lento, menor expansión de los grupos asalariados y de las capas urbanas, menos bienes industriales, menos ganancias empresariales; sin embargo, esto significaba mayor estabilidad financiera y quizá una mayor integración de la población rural y del sector agropecuario a los procesos de modernización económica con un crecimiento lento pero seguro.

Se optó por el crecimiento acelerado y la industrialización como base de la economía mexicana, la cual se fue consolidando paulatina-

mente, logrando un elevado y prolongado crecimiento de la actividad económica, pero con un desdén por el sector agropecuario y con la acumulación de una fuerte deuda pública con el exterior, que comenzó en la década de los cincuenta.

El abandono de la agricultura condujo a la necesidad de importar granos básicos desde 1965, lo cual requirió más divisas. El periodo entre 1960 y 1980 estuvo marcado por un creciente endeudamiento exterior. El petróleo era la forma de obtener nuevos financiamientos para volver a crecer, pero a su vez se necesitaba más deuda para la explotación petrolera. Aunque la exportación del crudo derivó en un crecimiento anual del PIB de 9.2% hasta 1981, cuando comenzaron a caer los precios del petróleo y se multiplicaron las tasas de interés internacionales sobre la deuda, México contrató más deuda esperando que la baja de precios fuera solo temporal, pero parte de lo extraído era para pagar la deuda contraída, contradictoriamente, para producir petróleo.

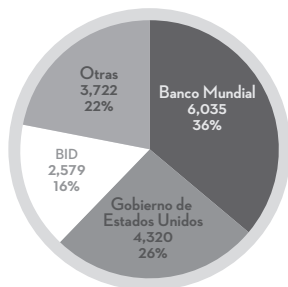
Entre 1980 y 1982 se desarrolló el programa Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyos objetivos eran dar un impulso al sector agropecuario como parte fundamental de la economía mexicana, además de mejorar las condiciones de las familias campesinas y del sector agropecuario para una mejor estabilidad económica y social.<sup>4</sup>

Para el sector agropecuario las políticas económicas de 1980 parecieron favorables e impulsaron la economía familiar rural. Pero el cuadro cambió en 1982, pues se comenzó con la liberación de precios de los productos agropecuarios, con lo cual quedaron protegidos solo 300 productos básicos. Luego, se suprimió el programa SAM y aumentó el intercambio de importaciones y exportaciones comerciales con Estados Unidos. Además, se crearon instituciones crediticias para impulsar la modernización del campo, que jalaban recursos económicos de organizaciones internacionales.<sup>5</sup> Fue el inicio del proceso

4. Estamos hablando de un periodo que se ha considerado proteccionista por parte del estado.

5. Unda Gutiérrez. *Op. cit.*

**GRÁFICA 9.1 DEUDA DEL SECTOR AGROPECUARIO, SEGÚN INSTITUCIONES\***



\*Importe en millones de dólares. Datos de 1980 a 1999.

Fuente: elaboración propia con base en ITESO, "Política Económica de México" (consulta de 1980 a 1999 del sector agropecuario) [De disponible en: <http://pemexico.iteso.mx/consulta.php>].

de neoliberaación económica en México, aunque el control del estado seguía estando presente; esto en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982–1988), que luego se reforzó en los periodos de Carlos Salinas (1988–1994) y Ernesto Zedillo (1994–2000).

Una serie de instituciones, organismos y paraestatales del sector agropecuario se disolvieron, se reagruparon o fueron ofertadas al sector privado. Las importaciones y las exportaciones se convirtieron en los referentes del sector para impulsar su producción, aunque al mismo tiempo hubo mayor dependencia en la importación. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) abrió al máximo las importaciones, sin favorecer un repunte en las exportaciones mexicanas en este sector. Pero desde antes de la firma del documento, Estados Unidos incidió en la producción agropecuaria de México, al otorgar créditos hasta por 940 millones de dólares para la importación de distintos productos agropecuarios provenientes de dicho país, mientras que no permitía la exportación de estos productos mexicanos sino hasta la firma del memorándum de entendimiento, en noviembre de 1988.

A su vez, durante estos periodos, se obtuvieron créditos y préstamos de instituciones internacionales como el Banco Mundial para apoyar la investigación, la producción y el mantenimiento de proyectos del sec-

tor agropecuario de México. Sin embargo, fueron pocos los proyectos (algunos como Pronadri, Solidaridad, Procampo), pero ninguno como en su momento fue el SAM, ya que fueron apoyos puntuales a ciertas zonas, o para un producto específico. Por ejemplo, en la exportación el producto más importante fue el café; en su mayoría eran proyectos financieros a través de Banrural con el programa de Crédito Global Agropecuario, o Nafinsa, entre otros. Además, se puso reversa a los principios de la revolución, cuando el gobierno de Carlos Salinas modificó el artículo 27 constitucional, lo que implicó que las tierras ejidales podían ser privadas.

Durante estos lapsos se puede seguir los cambios en el precio del maíz,<sup>6</sup> del cual se observa un crecimiento sostenido durante un largo periodo, hasta que el gobierno dejó el control y pasó a manos de las fluctuaciones del mercado. La gráfica 9.2 y el cuadro 9.1 presentan la evolución del precio establecido.<sup>7</sup>

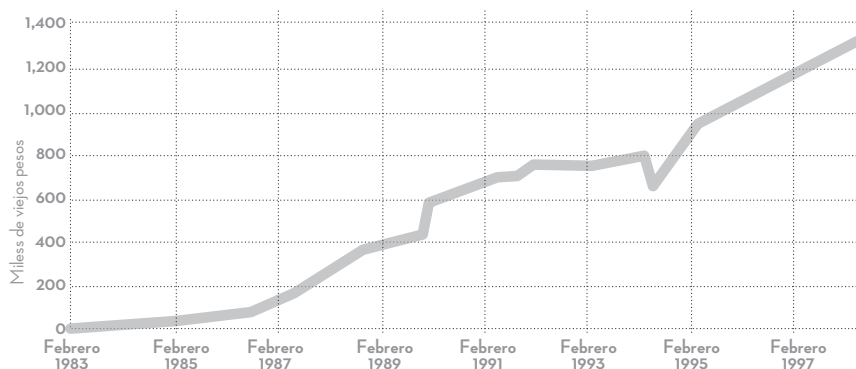
Del cuadro 9.1 y las gráficas 9.2 y 9.3 se concluye que hubo un incremento sostenido del precio a una tasa media de crecimiento anual de 34% en 15 años, que aunque es solo del maíz refleja de alguna manera el aumento generalizado de los productos. El gobierno aplicó medidas de apoyo a las familias campesinas por el incremento de precios que imposibilitaba conseguir los granos. Esto parece ser un argumento para favorecer la introducción del sistema neoliberal a fin de que el estado no interviniera en el control de los precios y dejar que los mercados los determinaran, pero han terminado en los grandes monopolios.

La inflación alta impactó directamente al sector agropecuario y a las familias campesinas. Pero al comparar con el índice nacional de precios al consumidor (INPC) se observa que a partir de 1987 el precio

6. Se escogió el maíz por ser un producto representativo de México, al ser la base de la alimentación.

7. El precio es por tonelada y está en la denominación de viejos pesos. A partir de 1990 se hace una separación entre maíz blanco y no blanco; aquí se sigue el precio del maíz blanco. A partir de 1994 el precio sale de la regulación oficial como tal, aunque a través de la Conasupo se mantiene aún un precio del grano.

## GRÁFICA 9.2 PRECIO DEL MAÍZ POR TONELADA



Fuente: elaboración propia con base en ITESO, "Política Económica de México" [DE disponible en: <http://pemexico.iteso.mx/consulta.php>].

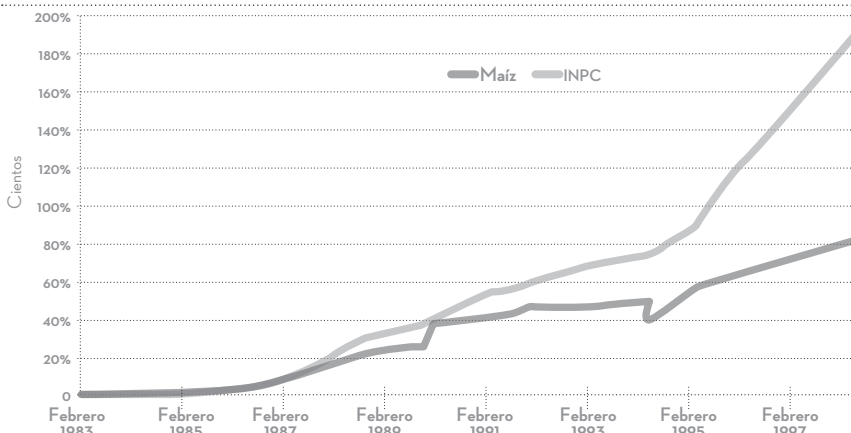
## CUADRO 9.1 PRECIO DEL MAÍZ A PRECIOS CONSTANTES DE FEBRERO DE 1983

Fecha	Precio bruto por tonelada	Indice de precio maíz base Feb 83	INPC	INPC base feb 83	Precio deflactado
Feb 83	\$16,000	100%	0.252958	100%	\$16,000
Oct 83	\$19,200	120%	0.35453207	140%	\$13,699
Abr 84	\$25,500	159%	0.47674802	188%	\$13,530
May 84	\$28,500	178%	0.49255658	195%	\$14,636
Abr 85	\$43,500	272%	0.74625391	295%	\$14,745
Oct 85	\$53,300	333%	0.91295161	361%	\$14,768
Jun 86	\$75,000	469%	1.43437051	567%	\$13,227
Ago 86	\$96,000	600%	1.62600467	643%	\$14,935
Mar 87	\$150,000	938%	2.59322502	1,025%	\$14,632
Oct 87	\$245,000	1,531%	4.39115807	1,736%	\$14,114
Oct 88	\$370,000	2,313%	7.977405637	3,152%	\$11,737
Nov 89	\$435,490	2,722%	9.55192469	3,776%	\$11,533
Ene 90	\$596,621	3,729%	10.3508388	4,092%	\$14,580
Mar 91	\$680,000	4,250%	13.5772105	5,367%	\$12,669
Oct 91	\$715,000	4,469%	14.529631	5,744%	\$12,448
Ene 92	\$750,000	4,688%	15.5179021	6,135%	\$12,226
Feb 93	\$750,000	4,688%	17.4155026	6,885%	\$10,894
Mar 94	\$800,000	5,000%	18.7611045	7,417%	\$10,786
May 94	\$650,000	4,063%	18.9440769	7,489%	\$8,679
Mar 95	\$923,000	5,769%	22.5939213	8,932%	\$10,334
Nov 95	\$1,015,300	6,346%	29.0312059	11,477%	\$8,847
Jun 98	\$1,315,000	8,219%	47.9661377	18,962%	\$6,935

Fuente: elaboración propia con base en ITESO, "Política Económica de México" [DE disponible en: <http://pemexico.iteso.mx/consulta.php>].



**GRÁFICA 9.3 EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL MAÍZ Y DE LA INFLACIÓN**



Fuente: elaboración propia con base en ITEXSO, "Política Económica de México" [DE disponible en: <http://pemexico.iteso.mx/consulta.php>].

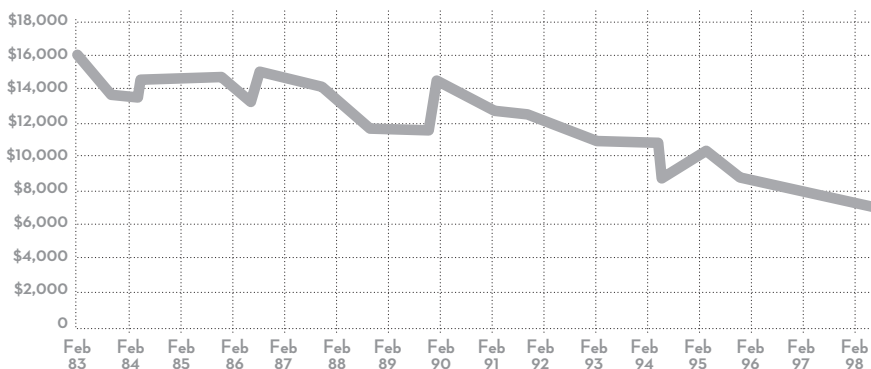
del maíz quedó por abajo del incremento general, más de un 100% de diferencia en 1998.

¿Qué sucede si deflactamos estos precios a febrero de 1983? Encontramos que el precio ha ido a la baja. Una razón son las importaciones, principalmente de Estados Unidos, lo cual se refleja en 26% de la deuda externa, donde una gran parte fue para la compra de granos básicos. Por otro lado, representa precios bajos para los consumidores,<sup>8</sup> pero para los productores, quienes no reciben ningún apoyo, implica una pérdida en su capacidad productiva.

Si sumamos a todo esto que el sector fue forzado a entrar en mercados competitivos, a endeudarse para poder "modernizar" el campo y quedar desfavorecidos contra los altos subsidios y programas que

8. Las cuales son empresas trasnacionales, mismas que no bajan los precios de los productos finales que venden en México. O el caso de las tortillerías cuyo precio ha estado en aumento, sin reflejar ninguna baja a la par del precio del maíz.

**GRÁFICA 9.4 PRECIO DEL MAÍZ DEFLACTADO A 1983**



Fuente: elaboración propia con base en ITESO, "Política Económica de México" [DE disponible en: <http://pemexico.iteso.mx/consulta.php>].

aplicaban los países como Estados Unidos a los agroindustriales, el resultado fue el empobrecimiento y el abandono del campo mexicano, la ola de migración a la ciudad o país vecino, además del incremento de cultivos ilícitos. El objetivo era sobrevivir y encontrar las fuentes que permitieran satisfacer las necesidades básicas; es lo que se observa en los últimos 20 años.

Ante todo esto, es evidente una política de "descampenización" que se ha dado en los últimos sexenios, en México, a favor de un proyecto moderno. En el sector agropecuario, solo sobreviven aquellos grandes productores que tienen facilidades de crédito y mantienen una producción agroindustrial para importaciones que exige el modelo neoliberal y el Consenso de Washington, implementadas a través de las reformas estructurales que impulsan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Del sexenio de Vicente Fox (2000–2006) se puede afirmar que siguió el mismo camino en materia de políticas, de hecho, como señala

Ignacio Román,<sup>9</sup> el crecimiento económico se concentró, hasta 2007, solo en dos sectores: el de transporte, almacenamiento y telecomunicaciones, y en el de servicios financieros, mientras que el agropecuario quedó en el olvido.

### 3. EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

Esta es la herencia que recibió Felipe Calderón, lo cual no justifica sino que recalca la situación agropecuaria. ¿Qué sucede en su sexenio? ¿Hay alguna mejoría? ¿Se retoma el sector agropecuario como sector primario que se deba impulsar? En función de algunos indicadores económicos, se analiza este periodo.

Inicialmente, hay que señalar que la inflación en este sexenio (2006–2012), en el sector agropecuario, fue de 36%, mientras que en general fue de 29%. Esto implica un encarecimiento mayor que el resto de los productos. Si es así, en este sector la población está perdiendo su capacidad adquisitiva, aunque ello no signifique una mayor producción, ni más ganancias, pues como veremos a continuación, con respecto al PIB es un aporte pequeño. Además, que la inflación del sector esté por arriba de la inflación general o por abajo (como vimos anteriormente) no representa ninguna ventaja, pues en ambos casos parece perder estabilidad y capacidad de producción.

#### 3.1 Relación con el PIB

El PIB del país, en 2012, fue de 13 billones de pesos, mientras que del sector agropecuario fue de 397 mil millones de pesos; es decir, 3% del total de la producción de la riqueza. Además, el sector presenta un crecimiento de 6%, a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 1%; es decir, que es 50% más lento que el total de la producción en Mé-

<sup>9</sup> Román Morales. *Op. cit.*, pp. 243–269.

**CUADRO 9.2 INFLACIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO 2000-2012**

Periodo	Por origen de los bienes Agricultura, ganadería y pesca	Índice general y por objeto del gasto * Índice general
2000 / 12	55.78	64.3
2008 / 12	77.43	83.45
2012 / 12	105.21	107.25
<b>Vicente Fox (2000-2006)</b>	<b>38.81</b>	<b>29.78</b>
<b>Felipe Calderón (2006-2012)</b>	<b>35.88</b>	<b>28.52</b>

Índice Nacional de Precios al Consumidor

Unidad de medida: base segunda quincena de diciembre 2010 = 100

Periodicidad: mensual

Fuente: elaboración propia con base en datos del Inegi.

xico. Esto implica una peor situación del sector en comparación con el resto de la economía del país y con un reparto desigual en oportunidad de crecimiento (véase el cuadro 9.3).

La situación es alarmante en los subsectores, ya que es más baja en la producción agrícola y pesquera,<sup>10</sup> con una TMCA de 0.82% y 0.34% anual, respectivamente, lo cual indica que México se está convirtiendo en un país dependiente de la producción externa en estos rubros y que no se están favoreciendo políticas de soberanía alimentaria. El rubro de servicios relacionados con el sector agropecuario es el que presenta mayor crecimiento en este sector, con una TMCA de 24%, aunque aparentemente estos servicios no tienen impacto directo en la producción aun cuando están relacionados con servicios de asesoría técnica, subcontratación de mano de obra y actividades realizadas por terceros, en relación directa con los rubros de agricultura, forestal, cría y exportación de animales.

Por otra parte, la estimación del Consejo Nacional de Población para 2006 fue de 104'900,000 habitantes, mientras que para 2011 fue de 115'600,000. Esto representa un crecimiento acumulado de 10.2%,

10. De las cuales depende la capacidad directa de alimentar a la población.

**CUADRO 9.3 PIB ANUAL NACIONAL, SECTOR AGROPECUARIO**

Actividad / periodo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Tasa de crecimiento %	TMCA	Brecha de producción %	2012 Potencial
Producto interno bruto, a precios de mercado r1 / p1	11,712,325	12,090,028	12,256,864	11,675,438	12,282,459	12,754,087	13,256,199	13.18			
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza. Total sector 11 r1 / p1	373,045	390,984	392,984	377,848	390,856	366,739	397,044	6.43	1.04	6.75	422,218
111 Agricultura. Total subsector 111 r1 / p1	235,178	248,447	251,360	234,574	244,442	218,986	247,043	5.05	0.82	8.14	266,178
112 Cría y explotación de animales. Total subsector 112 r1 / p1	110,920	113,770	114,905	117,238	118,888	120,352	121,932	9.93	1.59	3.25	125,541
113 Aprovechamiento forestal. Total subsector 113 r1 / p1	14,598	15,568	14,640	14,264	14,225	14,038	14,416	-1.25	-0.21	14.43	16,522
114 Pesca, caza y captura. Total subsector 114 r1 / p1	7,641	7,814	7,308	7,426	8,331	7,851	7,800	2.08	0.34	11.10	8,648
115 Servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales. Total subsector 115 r1 / p1	4,709	4,709	4,771	4,345	4,969	5,513	5,852	24.27	3.69	-11.09	5,330

Unidad de medida: millones de pesos a precios constantes de 2008

TMCA: tasa media de crecimiento anual.

Cifras preliminares: p1 / A partir de 2012. Cifras revisadas: r1 / A partir de 2011

Fuente: elaboración propia con base en cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México del Inegi [DE: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

o una tasa anual de 1.96%. A partir de la población referida, el PIB per cápita<sup>11</sup> en 2006 era de 111,652 pesos y en 2011 de 104,585 pesos, lo que representa un decrecimiento anual real per cápita de 1.30% entre esos años. Con la misma lógica, el PIB agropecuario per cápita pasó de 3,556

11. Producto interno bruto entre la población (PIB/población).

pesos a 3,376 pesos (caída anual de 1%). El peor panorama se da en el PIB per cápita agrícola de cultivo de semillas oleaginosas, leguminosas y cereales, que pasó de 928 a 847 pesos, con una baja anual de 1.8%.

México está perdiendo la capacidad de alimentarse a sí mismo, razón que lleva a reconocer el gran problema del hambre en el país, el cual, desde mi punto de vista, se está tratando con un enfoque desvirtuado al no establecerse políticas de fortalecimiento agropecuario en la producción familiar campesina. El mero asistencialismo e intervención de transnacionales nada tienen que ver con el apoyo al sector primario y rural.

### **3. 2 Comparación entre población ocupada y PIB**

Del análisis de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2010 a 2012, se observa la tendencia a actividades terciarias, ya que el tipo de ocupación se concentra en el sector de servicios, con 42% de la población ocupada, luego viene el del comercio, con 20%, seguido por el industrial, con 15%, el agropecuario, con 14%, el de la construcción, con 7%, y el de otras actividades, con 2%.

Comparando la población ocupada, según cifras del cuarto trimestre de 2012 y el PIB de 2012, el sector primario, con 14% de la población ocupada, generó 3% del PIB. Si se comparan los sectores que más porcentaje aportaron a este, observamos que el de industrias manufactureras generó 17% del PIB, con 15% de la población ocupada, seguido por el sector comercio, con 15% del PIB y 19% de la población ocupada, y el de servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, con 12% del PIB y 0.5% de la población ocupada (véase el cuadro 9.4).

El sector de servicios financieros y de seguros es el que representa el porcentaje mayor de TMCA del sexenio, con 12.3%, el cual generó 568 mil millones de pesos en 2012, 4% del PIB con apenas la participación de 1% de la población ocupada. Es decir, una persona en estos servicios produce más que 14 en el sector agropecuario. Además, la población que está ocupada en el inmobiliario y de alquiler colabora con seis

**CUADRO 9.4 PIB ANUAL NACIONAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA (BASE 2008)**

Rubro de actividad económica	PIB 2012*	PIB %	PO 2012	PO%	PIB / PO en pesos
Producto Interno Bruto, a precios de mercado	13,256,199	100%	48,203,851	100%	\$275,003
Sector 11, Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	397,044	3%	6,893,742	14%	\$457,595
Sector 31-33 Industrias manufactureras	2,998,119	17%	7,431,599	15%	\$294,536
Sector 43-46 Comercio	1,998,119	15%	9,335,904	19%	\$214,025
Sector 51 Información en medios masivos	430,890	3%	401,794	0.8%	\$1,072,415
Sector 52 Servicios financieros y de seguros	567,925	4%	533,675	1%	\$1,064,178
Sector 53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1,586,083	12%	264,151	0.5%	\$6,004,456

\* Millones de pesos a precios constantes de 2008.

PO: población ocupada.

Fuente: elaboración propia con base en cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Inegi [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

millones de pesos per cápita al PIB, es decir, que el producto por trabajador es 104 veces mayor que el agropecuario, sector que está 80% por abajo del PIB per cápita de la población ocupada en 2012.

¿Es esto, en un análisis frío y matemático, lo que concluye no apostar al sector agropecuario ni incentivar su producción? Si es esta la lógica, parece perversa, que solo considera números y desatiende muchos otros aspectos de la vida pública, pues uno importante que implica a todos es el sector agropecuario, la base de la economía y soberanía alimentaria de los pueblos, y por ello no puede ser puesto en una simple lógica monetaria. Podemos acostumbrarnos a todo, menos a no comer. En todo caso, los resultados implican la necesidad de una apremiante reactivación, y siendo el sector primario, debería ser el que impulse el crecimiento de la economía, pues me parece ilógico que los otros dos

sectores puedan mantener un crecimiento, cuando ni siquiera se tiene la producción local necesaria para alimentar a la población.

### 3.3 Análisis en importaciones y exportaciones

En importaciones y exportaciones del sector, el déficit en este periodo es de 13,153.5 millones de dólares (véase el cuadro 9.5). El saldo en rojo es mayor al incluir los productos agroindustriales: 31,583 millones de dólares. Esto permite comprender la dependencia alimentaria que tenemos del exterior; se requiere 22% más de exportaciones sobre importaciones para equilibrar la balanza.

Pero, cómo puede darse una soberanía alimentaria y un balance en la cuenta si el crecimiento acumulado de 2006 a 2012 es solo de 11.7% en exportaciones, a una TMCA de 2%, de un total de 59,728 millones de dólares, donde lo que más se exportó fue jitomate (9,963 millones de dólares, 16.7% del total), otras legumbres y hortalizas frescas (6,930 millones de dólares, 11.6%), aguacate (4,473 millones de dólares, 7.5%) y pimienta (4,451 millones de dólares, 7.5%).

Mientras que en las importaciones se tiene un acumulado de 72,882 millones de dólares, a una TMCA de 12%, y lo que más se importó fue maíz (14,090 millones de dólares, 19.3% del total), soya (10,669 millones de dólares, 14.6%) y trigo (7,173 millones de dólares, 9.8%). Con las ventas de los tres productos que más se exportaron no se alcanza ni a cubrir los dos que más importa México y habría que añadir costos de fletes y seguros.

Por lo tanto, podemos comprobar que el sector agropecuario no se reactivó para mantener una balanza equilibrada en las importaciones y exportaciones, mucho menos para alimentar a la población mexicana, ya que dependemos de las importaciones. Ahora, si la base de la alimentación de la población mexicana es el maíz, es evidente que existe un gran problema en el sistema alimentario al tener que importar grandes cantidades mensuales de grano en vez de cultivarlo localmente. Pero, según los antecedentes, es una práctica que tiene décadas.



### CUADRO 9.5 IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES (2006-2012)

Concepto / periodo	Total a /	Exportaciones*						Otras legumbres y hortalizas frescas
		Ganado vacuno	Pimiento	Jitomate	Aguacate	Trigo	Maíz	
2006 / 01	\$852,140.00	\$42,946.00 (5.0%)	\$127,231.00 (14.9%)	\$217,535.00 (25.5%)	\$39,437.00 (4.6%)	\$4,875.00 (0.6%)	\$1,608.00 (0.2%)	\$119,450.00 (14.0%)
2012 / 12	\$951,493.00	\$43,217.00 (4.5%)	\$129,011.00 (13.6%)	\$134,478.00 (14.1%)	\$77,309.00 (8.1%)	\$0.00 (0.0%)	\$12,974.00 (1.4%)	\$152,753.00 (16.1%)
Estadísticos								
Mínimo	\$289,068.00	\$4,702.00 (1.6%)	\$11,555.00 (4.0%)	\$29,573.00 (10.2%)	\$13,853.00 (4.8%)	\$0.00 (0.0%)	\$111.00 (0.0%)	\$25,463.00 (8.8%)
Máximo	\$1,196,229.00	\$109,754.00 (9.2%)	\$129,011.00 (10.8%)	\$305,186.00 (25.5%)	103,167.00 (8.6%)	\$156,475.00 (13.1%)	\$52,716.00 (4.4%)	\$210,781.00 (17.6%)
Suma	\$59,728,318.00	\$3,702,386.00 (6.2%)	\$4,451,250.00 (7.5%)	\$9963,319.00 (16.7%)	\$4,472,589.00 (7.5%)	\$1,688,029.00 (2.8%)	\$651,087.00 (1.1%)	\$6,930,483.00 (11.6%)
Crecimiento	11.7%	0.6%	-1.4%	-38.2%	96.0%	-100.0%	706.8%	27.9%
TMCA	2%	0.1%	0.2%	-7.7%	11.9%	-100.0%	41.6%	4.2%
Media	\$711,051.40	\$44,076.00 (6.2%)	\$52,991.00 (7.5%)	\$118,610.90 (16.7%)	\$53,245.10 (7.5%)	\$20,095.60 (2.8%)	\$7,751.00 (1.1%)	\$82,505.80 (11.6%)
Desviación estándar	\$205,710.00	\$21,776.60 (10.5%)	\$30,760.80 (14.8%)	\$59,251.10 (28.5%)	\$18,150.50 (8.7%)	\$28,146.60 (13.6%)	\$10,211.70 (4.9%)	\$45,092.50 (21.7%)

Concepto / periodo	Total a /	Importaciones*					Saldo importaciones / exportaciones
		Trigo	Maíz	Semilla de soya	Semillas de nabo o colza	Otros productos agropecuarios	
2006 / 01	\$454,085.00 (53.3)	\$48,640.00 (10.7%)	\$5,127.00 (1.1%)	\$71,769.00 (15.8%)	\$2,180.00 (0.5%)	\$43,596.00 (9.6%)	\$398,055.00
2012 / 12	\$900,454.00 (94.6%)	\$105,848.00 (11.8%)	\$118,483.00 (13.2%)	\$122,207.00 (13.6%)	\$64,848.00 (7.2%)	\$66,355.00 (7.4%)	\$51,039.00
Estadísticos							
Mínimo	\$454,085.00 (157.1%)	\$29,103.00 (6.4%)	\$5,127.00 (1.1%)	\$26,729.00 (5.9%)	\$61.00 (0.0%)	\$27,689.00 (6.1%)	(\$758,837.00)
Máximo	\$1,371,847.00 (114.7%)	\$184,747.00 (13.5%)	\$375,364.00 (27.4%)	\$263,787.00 (19.2%)	\$209,272.00 (15.3%)	\$81,822.00 (6.7%)	\$398,055.00
Suma	\$72,881,906.00 (122.0%)	\$7,173,053.00 (9.8%)	\$14,090,025.00 (19.3%)	\$10,668,557.00 (14.6%)	\$4,781,832.00 (6.6%)	\$4,173,182.00 (5.7%)	(\$13,153,589.00)
Crecimiento	98%	117.6%	2211.0%	70.3%	2874.7%	52.2%	=87.2%
TMCA	12.1%	13.8%	68.8%	9.3%	76.0%	7.3%	-29.0%
Media	\$867,641.70 (122.0%)	\$85,393.50 (9.8%)	\$167,738.00 (19.3%)	\$127,006.60 (14.6%)	\$56,926.60 (6.6%)	\$49,680.70 (5.7%)	(\$156,590.30)
Desviación estándar	\$213,862.00 (103.0%)	\$33,421.60 (15.6%)	\$81,526.80 (38.19%)	\$47,683.80 (22.3%)	\$38,441.10 (18.4%)	\$13,135.20 (6.1%)	\$217,087.30

\*Cifras en miles de dólares.

TMCA: tasa media de crecimiento anual.

Nota: no se presentan algunos productos.

Cifras revisadas: r / a partir de 2012 / 01.

Fuente: Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior (Banco de México, Inegi, Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía).

**CUADRO 9.6 ESTADÍSTICA ANUAL DE PRODUCCIÓN DE SEMILLAS**

Año	Total		Maíz		Trigo	
	Hectáreas	Toneladas	Hectáreas	Toneladas	Hectáreas	Toneladas
2003	46,470.90	239,212.20	11,483.30 (25%)	48,304.00 (20%)	14,369.60 (31%)	67,982.10 (28%)
2004	52,607.00	266,751.40	16,307.50 (31%)	53,171.70 (20%)	9,060.60 (17%)	42,866.30 (16%)
2005	54,863.30	250,723.30	22,103.40 (40%)	66,655.60 (27%)	11,145.30 (20%)	63,065.60 (25%)
2006	45,391.40	256,604.20	8,835.60 (19%)	58,060.60 (23%)	12,225.40 (27%)	67,796.40 (26%)
2007	53,277.80	255,564.30	15,174.40 (28%)	63,232.30 (25%)	13,736.00 (26%)	75,736.80 (30%)
2008	66,165.80	298,873.90	23,602.00 (36%)	95,596.00 (32%)	15,928.00 (24%)	91,501.00 (31%)
2009	59,639.20	257,107.80	20,627.00 (35%)	59,586.00 (23%)	15,074.00 (25%)	86,273.00 (34%)
Crecimiento	28%	7%	80%	23%	5%	27%
TMCA	3.6%	1.0%	8.7%	3.0%	0.7%	3.5%

TMCA: tasa media de crecimiento anual.

Fuente: elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Sin realizar un análisis sobre el precio del maíz, los datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) sobre hectáreas y producción anual contenidos en “Estadísticas de producción de semilla”,<sup>12</sup> nos facilitan un acercamiento a la problemática. De estos datos se toman la producción de maíz y trigo de 2003 a 2009, que son los dos productos que más se importa y que más espacio se dedica a su cultivo en el territorio mexicano. Así, encontramos que el uso de hectáreas para producción de maíz y trigo representa, juntos, más de 50% de la superficie sembrada. En 2009 las

12. Véase <http://snics.sagarpa.gob.mx/certificacion/estadisticas/Paginas/default.aspx>

hectáreas para maíz eran una tercera parte del total, y de trigo una cuarta parte; sin embargo, en producción es a la inversa, el trigo representa la tercera parte y el maíz la cuarta parte del total.

A ello se suma que el PIB del cultivo de semillas oleaginosas, leguminosas y cereales tuvo un decrecimiento de 5.6% en el sexenio, reflejando la necesidad de importar granos, donde el maíz representa 19.3% de las importaciones agropecuarias en el sexenio. Igual el trigo, fue necesario importarlo por 7,173 millones de dólares, aun cuando, según los datos de la Sagarpa, hay una producción sostenida del grano a una TMCA de 3.5% durante el periodo.

Por eso, reactivar la producción agropecuaria a un crecimiento sostenido que sea suficiente para las necesidades del país, requiere políticas agropecuarias que garanticen los precios, que manejen subsidios para una mejor distribución de la riqueza en los pequeños productores y que inciten la producción local, pero que no se monopolicen.

Sería interesante contraponer estos datos con el uso de hectáreas y producción de productos considerados ilícitos como la mariguana, por la necesidad de los campesinos de sostener a sus familias, ante el abandono de parte de las autoridades mexicanas.

### **3. 4 Hogares y su ingreso corriente**

Finalmente, ¿cómo se dio la repartición de la riqueza en los hogares del sector agropecuario? (véanse los cuadros 9.7 y 9.8). De la población ocupada en el cuarto trimestre de 2012, en agricultura de autosubsistencia había un poco más de dos millones de personas, es decir, 47% más que en el primer trimestre de 2010.

Además, la agricultura de autosubsistencia no representa impacto en el PIB del sector agropecuario, pues son los que apenas obtienen el alimento para sí mismos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de 2010, el ingreso de autoconsumo de actividades agrícolas representaba mensualmente 464 millones de pesos a escala nacional. Si esto lo dividimos entre la población ocupada

de autosubsistencia del primer trimestre de 2010 (1'395,616 personas) nos da un ingreso mensual por persona de 333 pesos. Es decir, existe gente que forma parte del sector agropecuario y sobrevive con solo 11 pesos diarios.

Esto indica qué tan grande es la brecha del reparto de la riqueza en el país, principalmente en el sector agropecuario. Así, encontramos que el ingreso de los hogares por el rubro agrícola representa 0.6% del total, mientras que en el PIB representa 2% del subsector agrícola en comparación con el PIB total. Es decir, solo un poco más de la cuarta parte se queda directamente como ingreso en los hogares.

A nivel de deciles, el coeficiente de Gini es de 0.445, lo cual representa una gran concentración del ingreso en los deciles más altos. En las actividades agropecuarias, los hogares que obtienen la mayor parte del ingreso es el decil X, que representan a su vez unos cuantos hogares. Por ejemplo, en la actividad forestal y tala,<sup>13</sup> el decil X obtiene 21,606 pesos por hogar en 1,105 hogares, mientras que el decil I alcanza 800 pesos por hogar en 16,157 hogares. También observamos este tipo de relación en otras actividades del sector. Por lo tanto, las familias del decil X son las que se quedan con las ganancias de este sector y representa solo a unas cuantas. Esto recuerda la situación anterior de la revolución y, sin embargo, el ingreso de este sector es mucho menor, con solo el 3% del PIB nacional. Esa poca riqueza queda concentrada en unas cuantas manos.

#### 4. CONCLUSIÓN

El agropecuario es un sector olvidado por la vida económica del país y es lo que recibe el nuevo presidente de México, Enrique Peña Nieto. Ciertamente, el dilema de la década de los cuarenta es lo que marcó la historia y el abandono del sector. Pero en razón de una dependencia

13. Es el subsector que presenta en el sexenio un decrecimiento en el PIB, a una TMCA de -0.21%.

**CUADRO 9.7 HOGARES POR LA COMPOSICIÓN DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE SU INGRESO CORRIENTE TRIMESTRAL SEGÚN DECILES DE HOGARES**

Composición de las principales fuentes de ingreso	Deciles de hogares <sup>2</sup>										
	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
<b>Ingreso corriente*</b>	\$11,674	\$1,800	\$3,451	\$4,671	\$5,012	\$7,305	\$8,027	\$10,081	\$14,034	\$10,130	\$40,371
Hogares	2'906,660	2'893,761	2'907,433	2'907,433	2'907,433	2'907,433	2'907,433	2'907,433	2'907,433	2'907,433	2'907,433
Ingreso	1,017'742,413	164'89,440	301'04,586	40'742,670	51'565,959	63'716,981	77'860,995	95'783,037	122'408,898	166'937,418	352'132,428
<b>Ingreso por trabajo independiente*</b>	\$3,770	\$500	\$1,240	\$1,853	\$2,149	\$2,613	\$3,361	\$4,148	\$5,023	\$6,665	\$13,312
Hogares	8'339,107	1'075,353	907,543	824,597	826,419	754,802	802,248	836,023	868,993	803,717	639,412
Ingreso	94'316,745	1'902,064	3'392,999	4'585,056	5'326,728	5'917,979	8'068,078	10'403,983	12'094,297	16'070,477	25'535,083
<b>Negocios agrícolas</b>	\$1,270	\$320	\$535	\$802	\$780	\$1,238	\$1,870	\$2,690	\$2,530	\$6,024	\$12,582
Hogares	14'98,994	560,550	281,438	158,262	135,718	92,928	70,930	60,676	52,048	46,371	40,068
Ingreso	5'712,545	537,666	452,436	423,303	317,773	345,020	399,752	489,735	395,425	838,044	1'512,390
<b>Cría, explotación y productos derivados de animales</b>	\$1,807	\$315	\$655	\$1,100	\$969	\$640	\$1,471	\$2,025	\$2,606	\$3,370	\$20,657
Hogares	570,345	99,845	88,607	82,906	57,890	58,323	50,964	32,412	39,320	42,273	17,805
Ingreso	3'194,907	94,275	174,105	273,702	168,369	111,974	224,890	284,398	331,252	428,572	1'103,370
<b>Negocios de reproducción, recolección de productos forestales y tala de árboles</b>	\$1,146	\$800	\$651	\$78	\$1,426	\$512	\$865	\$1,277	\$215	\$320	\$21,605
Hogares	52,942	16,157	10,798	4,649	3,984	3,190	3,941	3,195	2,373	3,550	1,105
Ingreso	182,031	38,777	21,093	1,091	17,038	4,904	10,226	12,243	1,532	3,505	71,623
<b>Negocios de pesca, caza y captura de animales</b>	\$2,707	\$733	\$1,044	\$2,410	\$4,805	\$4,477	\$3,700	\$5,665	\$10,210	\$1,055	\$1,692
Hogares	64,993	18,413	12,698	7,208	2,614	3,417	6,587	1,522	5,167	202	7,165
Ingreso	545,320	40,470	74,065	52,304	38,150	45,896	73,293	25,868	158,266	639	36,366

Cifras en miles de pesos.

1 Solo se incluyen los hogares que tuvieron ingresos por cada una de las fuentes de ingreso.

2 Los hogares están ordenados en decil de acuerdo con su ingreso corriente trimestral.

3 Comprende el ingreso percibido en el trabajo principal y el trabajo secundario.

\* Ingreso mensual por hogar y en pesos.

Nota: los datos se han actualizado conforme a estimaciones preliminares de población realizadas con base en la información sobre la magnitud y la distribución de la población en el país proveniente del censo de población y vivienda 2010.

Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

**CUADRO 9.8 INGRESOS Y GASTOS TRIMESTRALES DE LOS NEGOCIOS PROPIEDAD DE LOS HOGARES (MILES DE PESOS)**

Tipo de negocio	Ingresos / gastos
Negocios agrícolas	
Ingresos	13'213,296
Ventas	11'211,097
Autoconsumo	1'392,606
Otros ingresos no monetarios	609,592
Gastos	8'862,204
Negocios de cría, explotación y productos derivados de animales	
Ingresos	6'226,044
Ventas	5'591,545
Autoconsumo	303,930
Otros ingresos no monetarios	330,567
Gastos	3'550,896
Negocios de reproducción, recolección de productos forestales y tala de árboles	
Ingresos	213,074
Ventas	191,775
Autoconsumo	14,493
Otros ingresos no monetarios	6,805
Gastos	42,079
Negocios de pesca, caza y captura de animales	
Ingresos	977,143
Ventas	801,715
Autoconsumo	55,668
Otros ingresos no monetarios	119,760
Gastos	323,271
Coeficiente de GINI	0.445

Nota: los datos se han actualizado conforme a estimaciones preliminares de población realizadas con base en la información sobre la magnitud y la distribución de la población en el país proveniente del Censo de Población y Vivienda 2010.  
Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

alimentaria de importaciones, ¿cómo pensar en nuevos modelos económicos que atiendan los problemas de hambre, pobreza y marginación del país?

Se requieren modelos económicos que resuelvan los problemas sociales de la distribución de la riqueza y los conflictos sociales que se dan en la relación sociedad–naturaleza. Para ello se tendría que pensar en aquellos donde la naturaleza sea fuente de riqueza como agente económico y no simplemente una variable en la ecuación.

En el periodo de Felipe Calderón, la riqueza en el sector agropecuario, aunque representó una pequeña parte del PIB, estuvo mal distribuida, pues unas cuantas familias obtienen las ganancias, mientras que el resto apenas sobrevive y son quienes más sufren los cambios climáticos y los conflictos por los recursos naturales. Tal afirmación se refuerza con el incremento de la migración del sector rural,<sup>14</sup> dando paso al fenómeno de la descampesinización. Basta con ver los reportes e investigaciones de migración para darse cuenta de ello. La suma de las remesas en el sexenio de Felipe Calderón fue de 164,629,58 millones de dólares. Por ello, las remesas familiares representan, en la última década, una de las principales fuentes de divisas. Por este motivo se gestaron convenios de relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México para el manejo de las transferencias y medición de la actividad.<sup>15</sup> Exportamos mano de obra barata a la Unión Americana, que principalmente está conformada por campesinos. Otra parte es explotada por empresas agroindustriales.<sup>16</sup>

Además de las relaciones de justicia social, en este nuevo modelo económico se requiere tomar en cuenta las implicaciones del impacto ambiental (las externalidades que cargan los modelos actuales de

14. Que es donde radica principalmente la actividad agropecuaria.

15. Jonathan Heath. *Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México*, Aguascalientes, Inegi, 2012, pp. 175–227.

16. Durante 2013, diferentes notas de *La Jornada* han dado a conocer esta situación en empresas de Jalisco. Véase Juan Carlos G. Partida y Javier Santos. “Empresa agroindustrial de Jalisco explota a niños, incluso de 6 años”, en *La Jornada*, año 30, núm.10508, México, 5 de noviembre de 2013, p.26.

producción y económicos a la naturaleza), pues todos recibimos factura directa. Es decir, no solo las implicaciones sociales del hambre y pobreza sino también, como parte integral e imbricada, deben incluir las implicaciones ambientales para desarrollar una nueva forma de economía ecológica, ya que los pobres son los que más sufren los impactos negativos del medio ambiente.<sup>17</sup>

Es evidente que el sexenio de Felipe Calderón no tomó en cuenta estas consideraciones, cuando las políticas económicas apenas permiten sobrevivir a un sector olvidado; políticas del modelo neoliberal que hoy se reflejan en las reformas estructurales que Enrique Peña Nieto está concretando. Es un gran reto para los gobernantes, si realmente quieren resolver de raíz los problemas de pobreza, hambre y daño ambiental. Se ha de reflexionar cómo y de qué manera el sector agropecuario debe formar parte de un ámbito rural ya desgastado, pobre y despreciado por décadas. Coyunturalmente, la “gran reforma al campo” que ha anunciado el presidente debería tener todo esto presente.<sup>18</sup>

En definitiva, el sector agropecuario en México ha sido marginado, con campesinos empobrecidos, producción monopolizada, jornaleros, niños explotados, etc. Pero se necesita retomar como base para una justicia social y ambiental. Esto es más que un programa integral del sistema alimentario mexicano. Tal vez el paradigma de la agroecología tiene mucho que aportar a esta discusión y transformación radical de la economía ¿Será posible verlo en México? Así lo espero, porque de ello depende la soberanía alimentaria y parte de la solución a la pobreza y hambre que padecen millones de mexicanos. Cuándo y cómo se darán estas verdaderas reformas y transformaciones, son preguntas que quedan en el aire.

17. Joan Martínez Alier. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria, 2011.

18. Rosa Elvira Vargas. “Anuncia Peña ‘gran reforma al campo’ para reducir la pobreza”, en *La Jornada*, año 30, núm.10510, México, 7 de noviembre de 2013, p.39.



***Sociedad***



# ***La reforma educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias***

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El cambio es algo difícil de aceptar para el ser humano. Es frecuente encontrar situaciones que requieren nuevas formas de actuar, que suelen ser rechazadas por la sencilla razón de que implican una modificación. El cambio es aún más difícil cuando se trata de costumbres, visiones, ideas antiguas, la afectación de intereses... o una combinación de estos u otros factores. No sin razón se ha construido la broma que señala que el único cambio que el ser humano disfruta es el de pañal. Un ejemplo tangible es el de las modificaciones al régimen laboral de los empleados del sector educativo público, que se ha sido denominada por el Poder Ejecutivo federal como “reforma educativa”. El presente texto se propone analizar tanto los componentes de la “reforma” como los factores que se relacionan con su implementación.

Ahora que ya han pasado algunos meses tras la propuesta y la aprobación de las citadas modificaciones, es posible realizar una valoración más serena de sus orígenes e implicaciones. Lo primero que se puede decir es que hay que diferenciar la forma del fondo, es decir, la manera en que se llevó a cabo y los elementos que busca atender.

• Es profesor-investigador del Departamento de Educación del ITESO. Tiene estudios de licenciatura en Psicología Educativa, maestría en Educación y obtuvo el doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, Estados Unidos. Actualmente, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México.

Respecto a la manera en que se condujo, es prudente decir que esta fue bastante atropellada y áspera hacia el gremio magisterial. El gobierno federal calculó que el golpe mediático que significó la puesta en prisión de Elba Esther Gordillo, lideresa del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y una de las caras más evidentes de la corrupción mexicana, le otorgaría espacio de maniobra para conducir las operaciones políticas necesarias sin una negativa contundente de parte de los profesores. Cabe señalar que en la práctica así fue, pues tras una respuesta dócil de parte del SNTE y una bastante aguerrida pero estéril reacción de los miembros de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), las modificaciones normativas lograron pasar por las dos cámaras, y el número necesario de congresos estatales para ser promulgadas el 10 de septiembre de 2013. Diversos grupos sociales y empresariales, entre los que se distinguió Mexicanos Primero, asociación conservadora relacionada con los grandes grupos empresariales mexicanos, estuvieron de acuerdo con los términos de las modificaciones normativas y las apoyaron en diferentes medios y foros.

Sin soslayar la forma, es el fondo lo que da sentido a este texto. En realidad, la “reforma educativa” se trata de tres piezas de legislación: las modificaciones a la ya existente Ley General de Educación; la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y la Ley General del Servicio Profesional Docente. A esto se suman modificaciones a los artículos 30. y 73 de la Constitución. Es el conjunto de estas leyes lo que compone el núcleo normativo y operativo de la “reforma” del Poder Ejecutivo federal.

## 2. ORÍGENES Y PERSPECTIVAS

Antes de entrar al análisis de las modificaciones es importante conocer las prácticas y las omisiones que les dieron origen. La primera tiene su inicio en la segunda mitad del siglo XX, cuando la matrícula en educación básica creció exponencialmente. Hubo más niños buscando acce-

so a la educación, se construyeron o adaptaron más escuelas que, a su vez, requerían más maestros, se formaron o habilitaron más docentes, quienes fueron vistos como aliados en la solución del problema. Estos fueron contratados como trabajadores al servicio del estado y, al menos en la retórica, fueron entendidos como los operadores del modelo educativo nacional en un proyecto nacionalista de país.

Con esta idea de docente / camarada se construyó una relación entre el SNTE y el gobierno federal basada en conveniencias políticas y acuerdos extralegales, que ha sido muy documentada. Queda claro que tras décadas de connivencia, las normas, las costumbres y las redes de autoridad que realmente gobiernan el aparato escolar, son diferentes de las establecidas oficialmente. Existe un gran conjunto de normas formales, procedimientos reglamentados y organigramas de autoridad que provienen de la década de los cuarenta del siglo XX, que conviven con una operación no escrita de derechos y deberes, prerrogativas y procedimientos, que rigen la vida profesional de los maestros y que se aplica por quienes conforman redes de poder real. Están constituidas localmente, por la vía de la articulación, alianza y connivencia entre todos los niveles del sindicato.

En México no es exagerado decir que la mediación sindical se encuentra en casi todos los procesos de inserción, valoración de desempeño y permanencia del docente. De esta forma se puede deducir que, desde la perspectiva del docente sindicalizado, los derechos y las prerrogativas, intervenir en el cumplimiento o incluso la omisión de sus obligaciones se ven como un favor de parte del sindicato, lo que en la práctica gana lealtades. Por otro lado, el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de 1946 estipula que “son trabajadores de base los profesores, directores, supervisores de la educación”, lo cual determina que en la práctica todos los actores de un centro educativo pertenecen al mismo gremio y le deben su lealtad a este. Sin pretender caer en la sospecha fácil, puede originar (y de hecho ha originado) que cuando llega un problema es desactivado, fácilmente, por la intermediación sindical.

Un factor relacionado que devino de los acuerdos entre el sindicato y el gobierno tiene su origen en 1992, cuando el Ejecutivo federal, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con el beneplácito de la ahora encarcelada Elba Esther Gordillo. A este acuerdo se ligaría, más tarde, el programa Carrera Magisterial, que inició operaciones en 1993 con retroactividad a septiembre de 1992, y que fue resultado de una negociación para resarcir el poder adquisitivo de los profesores tras la década de los ochenta. Carrera Magisterial se planteó como un *merit pay* (o reconocimiento al mérito), estilo Estados Unidos, pero quedó imbricado en una lógica donde conviven la justificación económica de resarcir a los maestros, con la respuesta a una necesidad de política pública: mejorar la calidad de la educación básica a través de la formación continua. En este sentido, se postulaba que los profesores, al tomar más cursos que fortalecieran sus habilidades docentes, mejorarían su actividad educativa y, al mismo tiempo, obtendrían puntos y con ello mayores ingresos. A 20 años de su creación, Carrera Magisterial tiene 650 mil maestros incorporados (más o menos la mitad de los docentes en nómina), quienes han tomado infinidad de cursos e incluso programas de posgrado. Adicionalmente, es llamativo que muchos de los inscritos en el programa no son docente de aula (más de 90% de los supervisores de zona está inscrito). Se esperaba que para 2013 la asignación de recursos para los inscritos en Carrera Magisterial rondase los 25 mil millones de pesos. Un último detalle sobre este tema se desprende de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2010, entre el gobierno federal, encabezado por Felipe Calderón, y el SNTE, con Elba Esther Gordillo al frente. Esta alianza establecía la obligatoriedad de evaluaciones a los docentes y proponía la ampliación del factor “aprovechamiento escolar” de los alumnos de 20% a un 50% de los puntos que obtendrían los docentes por los resultados de los alumnos en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), lo que en la práctica detonó un inusitado

interés para que los alumnos tuviesen altos puntajes en la prueba por cualquier medio posible.

### 3. LA “REFORMA EDUCATIVA 2013”

Como el lector estará imaginando, el cambio (de cualquier tipo) en el gremio magisterial, ante semejante escenario, sería difícil de lograr por la vía de las negociaciones. Para poder instrumentar los ajustes incluidos en la “reforma educativa” el gobierno federal tuvo que recurrir a su fuerza en el Congreso nacional y en los estatales.

Ahora bien, los cambios normativos son claros e implican una clara intención de parte del estado mexicano de recuperar la rectoría en la operación del sistema educativo. Los ajustes en la Ley General de Educación<sup>1</sup> se centran en afinar la redacción que dé cabida a los elementos que se incluyen en las otras leyes, a resaltar la creación y la ulterior operación del Sistema de Información y Gestión Educativa, así como a definir que se integrarán los consejos nacional, estatal, municipal y escolar de participación social en la educación.

El sistema de información estará conformado por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. El Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas, que se inició en el año escolar 2013–2014, es el primer componente del Sistema de Información y Gestión Educativa.

El texto de la nueva versión de la Ley General de Educación resalta, por un lado, que se busca la autonomía de gestión de las escuelas y, por

1. Presidencia de la República. “Ley General de Educación”, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

el otro, que los centros educativos están impedidos de solicitar cuotas. Esto ha desatado preocupaciones, pues los directores escolares tendrán como atribución poder ser autónomos en la gestión, pero enfrentan limitaciones legales importantes y, aunque no lo dice expresamente, se puede especular que los padres de familia serán quienes deberán realizar aportaciones voluntarias (un poco a la manera en que ya se hace).

Un detalle interesante está en la conformación de los diversos consejos de participación social en la educación, mismos que deben incluir a las autoridades correspondientes, los padres de familia, los docentes y su organización sindical, organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo con especial interés en la educación.

La Ley del INEE<sup>2</sup> es la ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 30. de la Constitución. Tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa SNEE, y el Instituto pasa a tener carácter de autónomo y se constituye, formalmente, como la máxima autoridad en la determinación de qué y cómo se debe evaluar la educación en México.

El SNEE, de reciente creación, será donde se diseñen y expidan los lineamientos generales de evaluación educativa, a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación. Tanto el INEE como el SNEE se crean con el supuesto de que la evaluación constante y consistente detonará el incremento en la calidad de la educación, tanto básica como media superior. Será el INEE el que establezca los criterios para evaluar el desempeño de profesores, directores y supervisores, los aprendizajes de los alumnos y el funcionamiento general del sistema educativo nacional en los niveles mencionados. Sin embargo, no será el que conduzca las evaluaciones, que recaerán en las autoridades educativas locales, de acuerdo con lo acordado.

2. Presidencia de la República. "Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", México, 2013 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].



Sin duda, la parte más polémica de la “reforma educativa” se centra en la Ley General del Servicio Profesional Docente, que incluye las disposiciones reglamentarias para una nueva relación entre el gobierno y los trabajadores de la educación.<sup>3</sup> Los medios de comunicación han registrado, en muchas ocasiones, las expresiones de inconformidad de los docentes, pues según argumentan estos la nueva ley violenta sus derechos. Esta propone cambios importantes que modifican seriamente la relación laboral con el estado. A continuación se señalan, de manera sucinta, los más notorios.

Se habla profusamente de que la evaluación será el eje del actuar del sistema educativo nacional, pues se asume que tendrá como consecuencia el incremento de la calidad. Se propone que la evaluación sea una actividad permanente, de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes. El director será el responsable de que se conduzca en cada escuela, y los docentes tendrán la obligación de participar y colaborar en esta actividad.

El ingreso al servicio docente en la educación básica y media superior se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias (previamente determinados por el INEE). En estos concursos podrán participar profesionales no egresados de la escuela normal.

El ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento con carácter inicial. El docente seleccionado estará sujeto a un periodo de inducción al servicio, con duración de tres años ininterrumpidos, dentro de los cuales tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa. Se les realizará, al menos, una evaluación cada año.

Al final de los tres años que dura el periodo de inducción se realizará otra evaluación, y si su resultado es favorable el docente recibirá el

3. Presidencia de la República. “Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/assets/downloads/ley-general-del-servicio-profesional-docente.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

nombramiento definitivo. En caso de no aprobar o de no cumplir con el periodo de inducción será separado del servicio público.

Si los profesores desean postularse para un cargo con funciones de dirección o de supervisión, igualmente deberán participar en los concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias previamente determinadas por el INEE.

La parte más polémica se ubica en lo que la ley establece sobre la permanencia en el servicio, para lo cual las evaluaciones a los docentes serán obligatorias. El INEE determinará su periodicidad, considerando que cada docente deberá participar en una evaluación, por lo menos, cada cuatro años.

Cuando la evaluación determine que el profesor, director o supervisor tiene un nivel insuficiente, este deberá incorporarse obligatoriamente a los programas de regularización que la autoridad educativa determine para subsanar las carencias.

El docente está obligado a sujetarse a una segunda evaluación en un plazo no mayor de 12 meses después de la inicial. Si vuelve a ser insuficiente, el evaluado deberá reincorporarse a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación, que se llevará a cabo en un término no mayor de 12 meses. Quien no se incorpore a los programas de regularización o no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, será separado de la docencia y reasignado a otro puesto en el servicio público. Si el docente no accede, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad. Cabe señalarse que dentro de las negociaciones se incluyó un artículo transitorio que señala que esto no ocurrirá para ninguno de los docentes en servicio al momento de la promulgación de la ley.

Por otro lado, se establece que los maestros que destaquen en su desempeño en el cumplimiento de su responsabilidad serán objeto del reconocimiento por parte de la autoridad. Los programas de reconocimiento para docentes en servicio deberán reconocer y apoyar al profesor en lo individual, al equipo de docentes en cada escuela y a la profesión en su conjunto, además de considerar estímu-

los económicos temporales o por única vez, según corresponda, y otros incentivos, así como ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional.

Los profesores han señalado que no ven la ley como correcta, pues saca a los docentes de lo establecido en el artículo 123 de la Constitución, lo que en la práctica crea un estado de excepción para los trabajadores de la educación. Sobre este tema aseguran que algunos artículos otorgan una discrecionalidad muy grande a la autoridad educativa que podrá determinar sanciones a los docentes. Todo esto deberá ser analizado por especialistas en la materia.

Por último, cabe señalarse que existe una enorme coincidencia entre lo señalado en la “reforma”, sus leyes secundarias y las recomendaciones de dos organismos públicos de diferente tamaño y orientación: por un lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),<sup>4</sup> a través del documento llamado *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas* y, por el otro, la asociación Mexicanos Primero con su documento denominado *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*.<sup>5</sup> La afinidad de las leyes secundarias con estos documentos ha generado suspicacias acerca del nivel de independencia que tienen las autoridades educativas mexicanas para determinar sus políticas públicas.

4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*, México, OCDE, 2010 [DE disponible en: <http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>, consultado el 16 de noviembre de 2013].

5. Mexicanos Primero. *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*. México, Mexicanos Primero Visión 2030, 2012 [DE disponible en: [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp\\_recursos/mp\\_publicaciones\\_de\\_mexicanos\\_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_recursos/mp_publicaciones_de_mexicanos_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf), consultado el 16 de noviembre de 2013].

#### 4. A MANERA DE CONCLUSIONES

En este punto de la implementación de la “reforma educativa” y sus leyes es muy difícil realizar alguna afirmación sobre el camino que tomarán las cosas y los impactos que han tenido en el sistema educativo en su conjunto. Los datos existentes hacen pensar que no hay cambios en la operación en las zonas escolares o en las escuelas, más allá de que se incrementó la desconfianza entre los docentes y las autoridades federales y estatales. Las clases siguen igual, los profesores tienen la misma formación, las condiciones de los planteles siguen siendo muy limitadas, y los planes y programas de estudios siguen estando determinados por la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) de 2011, que en realidad es la verdadera reforma educativa en México, pues determina contenidos, materiales, esquemas de trabajo y evaluación de los alumnos. Los resultados tanto de la “reforma educativa” como de la RIEB se verán en el mediano plazo. Lo que sí es evidente en el corto plazo, y que puede tener implicaciones, es el carácter centralista de esta nueva normatividad. El papel que juegan las entidades federativas parece circunscribirse a la aplicación de las determinaciones centrales. Será conveniente que los responsables educativos en los estados puedan definir, con mayor precisión, sus atribuciones académicas en terrenos como formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros, así como el desarrollo curricular que, sin violentar lo pactado federalmente, permita adecuaciones de acuerdo con las características locales; desarrollar investigación educativa contextualizada y tener sus propias formas de aplicación en las escuelas de la plétora de programas federales “especiales”, como los referentes a la promoción de la lectura, de habilidades digitales, el de la escuela segura, horario ampliado, obesidad y activación física, convivencia y un largo etcétera.

De momento, nada está dicho sobre la “reforma educativa” y deberemos estar atentos a cómo se desarrolla en cada entidad.

## ***La contradictoria construcción de la sociedad mexicana. Reflexión y seis estampas para ilustrar un argumento***

MIGUEL BAZDRESCH PARADA\*

La construcción de la sociedad mexicana, hoy vigente, se ha realizado, en los hechos, sin una dirección constante. Como sociedad, país y nación, México ha estado huérfano de un proyecto nacional consistente en el tiempo. Las propuestas, y aun sus realizaciones, no han logrado sobrevivir a los cambios de gobierno, de época o de hombres “con el poder”. Esta situación explica las dificultades del país por consolidar avances en el logro universal del bienestar propio de una sociedad nacional con más de 200 años de vida independiente, poseedora de una cultura rica en recursos con la cual podría elaborar una vida social, política y económica con justicia, igualdad, libertades, democracia, y un nivel de vida de la población mayor al actual: en síntesis, bienestar para todos los mexicanos.

Proyecto nacional, según lo define Lorenzo Meyer, es:

[...] una gran propuesta de futuro colectivo enmarcada en una ideología, sostenida por un partido o coalición y a la que se atribuyen

\* Es doctor en Filosofía de la Educación y miembro fundador de la Red Latinoamérica de Convivencia Escolar. Además, es miembro del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación del Estado de Jalisco. Se desempeña como profesor e investigador numerario en el Departamento de Educación y Valores del ITESO.

posibilidades de éxito si tiene el respaldo de actores políticos clave y la aceptación de una parte sustantiva de la ciudadanía. Se trata de un diseño de régimen político para hacer del ejercicio del poder la solución a los grandes problemas nacionales [...] implica [...] una concepción de la naturaleza humana, y [...] una cierta dosis de utopía [...] que despierta la imaginación y el altruismo [...] y si alcanza el éxito es porque pudo negociar lo ideal con lo real.<sup>1</sup>

Los diversos proyectos nacionales, con los cuales se construye un significado y valores comunes, y se da sentido al presente con la mirada puesta en un futuro mejor para todos, presentados e intentados a lo largo de la historia, han sido de corta duración y, en muchos casos, se han sostenido en la retórica política, y no tanto en las decisiones de trascendencia para el país, de quienes han gobernado a México con base en esos proyectos. Tampoco ha habido la congruencia esperada entre un gobierno encausado bajo un proyecto particular y el sucesivo, cuya legitimidad se ha fincado no pocas veces en deshacer lo anterior y proponer lo contrario y, en ocasiones, lo mismo con otros nombres y otra racionalidad. Los hechos indican decisiones y procesos contradictorios a los fines propuestos en los proyectos declarados, quizá con la única excepción de la propuesta del presidente Lázaro Cárdenas en 1934; las demás no han logrado arraigar en la cultura popular y se ha erosionado su credibilidad.

La consistencia entre un gobierno y otro, o de un proyecto con la realidad no es responsabilidad exclusiva del gobernante; también lo es de la sociedad toda, al menos en una nación democrática y republicana. Una sociedad con régimen político republicano y democrático es, en teoría, el fiel de la balanza para inclinar las decisiones que implican continuidad de un cierto proyecto o ruptura con este, y probar un camino

1. Lorenzo Meyer. *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*, México, Debate, 2013, pp. 56-57.

diferente hacia los fines queridos. La sociedad mexicana ha actuado en la historia, incluso de manera violenta, para manifestar su repudio a gobiernos o gobernantes por las consecuencias de decisiones ruinosas sufridas con mayor intensidad en clases y sectores populares y vulnerables. Sin embargo, la expresión cotidiana y oportuna sobre temas y asuntos públicos con repercusiones importantes en la vida de los mexicanos no ha sido una constante. Tampoco, cuando ocurre, ha sido valorada por la clase política, la cual ha preferido la petición de confianza frente a la discusión abierta, popular y democrática de las decisiones, de las propuestas y de los proyectos, de manera previa a su implementación. Tampoco los proyectos presentados a modo de motivación para obtener el voto popular, la manifestación más probable de acuerdo de la mayoría del pueblo, han sido los que se aplican en los hechos. De ahí, la pérdida de confianza en los gobernantes.

La sociedad mexicana ha sido, en muchos casos, tripulada por la clase política con el expediente de qué carencias y necesidades sentidas y reales serán resueltas si “la sociedad” confía en ciertas decisiones de los gobernantes, cuya calidad se pide aprobar por las simpatías y las alianzas, a veces mediante la transacción de beneficios particulares por opiniones y consensos favorables, y menos por la demostración técnica, científica y humana de la validez de tales propuestas y proyectos. Mucho menos mediante la corrección del rumbo una vez verificada las deficiencias de la operación gubernamental.

Los resultados nacionales en la generación del bienestar querido, establecido en leyes y mandatos, declarado como objetivo impostergable por todos los gobernantes de la nación y, desde luego, buscado por la sociedad en su conjunto, hoy, y desde hace décadas, son apenas observables. La distancia de bienestar económico entre segmentos sociales es muy amplia. Pocos disfrutaban de un alto porcentaje de la riqueza, tal y como era en los primeros años de la nación recién independiente, y muchos se reparten un porcentaje mínimo de la riqueza que produce el país. Se han vuelto a establecer condiciones económicas y sociales semejantes a finales del porfiriato.

La palanca básica para conseguir los deseos de hombres y mujeres reunidos en sociedad depende de la capacidad de convertir las ideas de cómo lograr los fines sociales, en la ejecución de propuestas concretas y viables. Y, por consecuencia, depende de que, una vez aplicadas las propuestas a la realidad, se tenga la capacidad de reconocer los errores y las dificultades emergentes. Sobre todo, para corregir e incluso abandonar la propuesta si se apreciara ruinosa. Estas dos capacidades (transformar ideas en proyectos y estos en hechos, y evaluar lo realizado para corregir supuestos y modos) pueden movilizarse si las propuestas y correcciones comprometen a los operadores de las mismas y, sobre todo, si tales compromisos son exigibles en los hechos por la sociedad y sus dirigentes.

El instrumento de exigibilidad de la modernidad (y con ella de la democracia) es la ley positiva. En esta puede preverse atribuciones y obligaciones de la sociedad y el gobierno; premios al logro y castigos a las faltas de cumplimiento; transacciones legítimas de apoyo y confianza a principios y propuestas de gobernantes o aspirantes a serlo. Asimismo, preverse las consecuencias por las fallas en los compromisos. Esta es la llave para evitar las veleidades y falsedades de gobernantes o particulares, al tiempo de exigir responsabilidades si se dan fallas o fraudes. Estas condiciones se denominan, en la literatura especializada, estado de derecho.

Si a los proyectos inconsistentes y ejecuciones defectuosas o tendenciosas se suma la inoperancia del instrumento de exigibilidad del cumplimiento y de las consecuencias del mismo, se tendrá a la larga una sociedad desigual y carente de bienestar general. El supuesto atrás de esta aseveración es que la gobernabilidad puede basarse en la autoridad y tendremos una sociedad gobernada por un autoritarismo o voluntarismo de las autoridades. O puede basarse en los derechos de las personas y su exigibilidad, mediante acuerdos duraderos para limitar el ejercicio del poder, y dar cabida a la palabra y a la participación de los gobernados en cuestiones públicas o de bienes públicos, nacionales y locales. Tendremos un régimen republicano, democráti-



co, gobernado por autoridad y sociedad, con derechos y obligaciones positivas, controladas por la ley.

Las notas siguientes, nombradas como estampas pues pretenden ilustrar y no construir un tratado, tratan de algunas situaciones en la historia de México y en la actualidad, con las cuales se pueden ejemplificar las anteriores aseveraciones. Se trata de exponer solo algunas situaciones o ejemplos de oportunidades perdidas, por gobierno y sociedad, para mostrar congruencia y consistencia entre principios y decisiones.

## 1. PRIMERA ESTAMPA

El lector puede recordar una fotografía muy difundida en la cual se capta al presidente Francisco Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez, de pie, de espaldas al paredón, donde fueron fusilados en 1913. Representa la caída del primer régimen llegado al poder por vía democrática, que intentaba precisamente instaurar la democracia en México. El movimiento encabezado por Madero logró la huida del general Porfirio Díaz, dictador por más de 30 años, cuyo paternalismo propició la llamada “paz porfiriana”, pues pacificó al país sometiendo a grupos levantiscos, repartiendo beneficios a propios y extraños en ejercicio de un gran poder, prohiendo grandes proyectos con apoyo internacional y logrando negocios para la clase dominante y gran pobreza para la mayoría, a la que solo le tocaba las migajas del esplendor porfirista.

¿Cómo fue que el electo presidente de manera democrática, la cabeza del movimiento revolucionario, liberador del autoritarismo porfirista, fue destituido en pocos meses y asesinado?

La estampa de la fotografía, mil veces usada para mostrar el martirio de Madero a manos de la traición, no revela cómo este, una vez en el poder, enfrentó a las compañías petroleras extranjeras, concesionarias de la explotación del petróleo mexicano, pues rechazaron una decisión legal suya: subir el impuesto por cada barril de petróleo extraído. El

título de concesión le permitía al gobierno de México fijar ese impuesto y Madero, quien requería ingresos para atender las necesidades del país, largamente ignoradas, decidió el incremento.

El gobierno de la Unión Americana aceptó la poderosa presión de las compañías petroleras de rechazo al impuesto, pues los intereses estadounidenses estaban en juego; trató de negociar con Madero y al no lograr revertir la decisión, compró la traición ante la sumisión casi general de la sociedad. La democracia naciente no contó con la fuerza del país, aun adormilada por el paternalismo porfirista y poco consciente de sus obligaciones y derechos como mexicanos soberanos. La ley y el estado de derecho no operaron. La gobernabilidad democrática fue imposible. No tuvo condiciones siquiera para emerger del letargo porfirista. El proyecto democrático maderista terminó en una guerra civil suscitada por su asesinato y dio pie, una vez finalizada esta, a un nuevo autoritarismo ahora denominado revolucionario.

## 2. SEGUNDA ESTAMPA

También fueron muy difundidas las imágenes de Andrés Manuel López Obrador en la sede de la Cámara de Diputados, hablando en su propia defensa ante la petición de desafuero solicitada por la Procuraduría General de la República. Se consumaba, ahí, un exceso autoritario más de los gobiernos nacionales.

Vicente Fox había ganado la elección presidencial en 2000 y con gran legitimidad y confianza popular inició lo que, para la sociedad mexicana, era la transición a la democracia. La campaña contra López Obrador, la petición de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, el desafuero otorgado por una diputación sumisa ante la orden presidencial y el posterior retiro de la denuncia penal, origen de dicha petición, dejaron ver cómo la clase política dominante y los poderes reales no permitirían a la oposición de “izquierda” acceder al poder por la vía electoral. Hicieron patente una contradicción entre el proyecto

de transición democrática mediante el voto y los límites reales impuestos por los intereses fácticos al libre juego por el acceso al poder.

Fox, con su persecución, derribó un pilar de la gobernabilidad democrática: la tolerancia. Los grupos populares de la sociedad mexicana, afines a la ideología de la izquierda, vieron cómo se reanudó el autoritarismo: democracia controlada por los poderosos. La ley fue utilizada para ciertos intereses de una facción en el poder y reducir al adversario. Régimen e instituciones de la república volvieron a perder la confianza en y de la sociedad. La posibilidad de la lucha política basada en reglas, mediante la institución de los partidos políticos, arbitrada por una institución imparcial y vigilada por un poder tolerante del pluralismo resultó, otra vez, contradicha por los hechos autoritarios del gobierno.

Así se perdió, otra vez, la posibilidad de empujar la gobernabilidad democrática. La sociedad, sobre todo los grupos más vulnerables, no pudo ver protegidos sus derechos políticos y perdió la confianza, otra vez, en la institucionalidad. Nuevamente se tuvo que recurrir, andando el tiempo, a la protesta social y la exigencia callejera para reclamar, al gobierno autoritario, sus derechos democráticos protegidos por la ley y el estado de derecho, pero negados en la práctica del poder.

### 3. TERCERA ESTAMPA

El 2 de julio de 1988, los candidatos de oposición Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Clouthier, ante sus seguidores y los medios de comunicación social, denunciaron públicamente el fraude electoral en las elecciones de ese día y confirmaron impugnaciones legales y sociales conjuntas. Respondieron y rechazaron así la declaración de Carlos Salinas de Gortari, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ganador oficial de la elección, en la cual afirmó su triunfo y explicó que el resultado de la votación mostraba el paso de un país de partido casi único y mayoritario frente a otros partidos mayores y contendientes. “Concedió” la mayoría de edad a la oposición y quiso compensar y ocultar,

así, los excesos del gobierno al controlar los resultados de la elección y manipularlos para evitar un descalabro del PRI y su candidato.

Días después, los analistas de todos los bandos, con distinta tonalidad en la voz, hablaron del “fraude patriótico” para calificar la “caída” del sistema de cómputo electoral del Instituto Electoral, en ese entonces controlado por el gobierno federal y a cargo del secretario de Gobernación, Manuel Barlett Díaz, y sus efectos concretos de otorgarle la mayoría al candidato Salinas. Con esa maniobra, el sistema democrático de renovación del poder quedó de lado. Operó la voluntad del poder. Quedó en evidencia el autoritarismo del régimen y los intereses oligárquicos decididos a favor del continuismo del PRI. A media voz se justificó con insistencia inusual el “fraude patriótico” con la idea de que “México no está preparado para el cambio”.

También se usaron argumentos económicos: no es posible cambiar de signo al gobierno, pues los pendientes económicos dejados por el fracaso económico de la política del presidente José López Portillo (1976–1982) aún no se resolvían, y los acreedores internacionales no confían en otro gobernante que no sea el PRI para mantener los compromisos del gobierno con los bancos y las entidades financieras mundiales.

La decisión de traicionar la voluntad popular expresada en las urnas fue contraria al proyecto nacional democrático. Se sostuvo al PRI y se canceló la vía democrática una vez más. La oportunidad de un cambio pacífico, popular y sostenible se perdió... Otra vez.

#### 4. CUARTA ESTAMPA

El presidente Gustavo Díaz Ordaz, el 1 de septiembre de 1968, al rendir su informe de ley al Congreso de la Unión, se refirió al conflicto estudiantil. Este había iniciado por un exceso policiaco en un recinto universitario, en julio de ese año y escaló hasta una huelga general en la Universidad Nacional Autónoma de México y la movilización de sectores de trabajadores y académicos de diversas partes del país. Díaz Ordaz exclamó:

“Mi mano está tendida...” para resolver las demandas estudiantiles. El aplauso de la mayoría de los asistentes fue atronador.

Un mes y tres días después, en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, en la ciudad de México, un mitin estudiantil fue interrumpido por la aparición del ejército, incluso con tanquetas. Se oyeron disparos, se instaló la confusión y la multitud huyó por donde podía. Todo terminó en una masacre y centenares de detenidos. Hoy aún se desconocen los detalles, y la versión más creíble de los hechos implica una maniobra del gobierno o de quienes recibieron, por parte del gobierno, el encargo de la solución del conflicto, diseñada para provocar la intervención armada del Ejército y “cortar por lo sano”. En todo caso la mano del presidente se quedó tendida.

Días después, los voceros del gobierno, y el mismo Díaz Ordaz al año siguiente, en el mismo escenario del informe anual, justificaron la represión con el argumento de una penetración del movimiento estudiantil por parte de agentes extremistas extranjeros ligados al “comunismo”, con pretensiones de derrocar al régimen en ocasión de los próximos Juegos Olímpicos, a celebrarse en la capital mexicana. Tal agresión a las instituciones y libertades que “con tanto trabajo ha construido el pueblo de México” no podía tolerarse. Hoy la verdad completa no se puede conocer aún. Quizá nunca. En todo caso, la magnitud de la movilización estudiantil y otros sectores evidenció un malestar social profundo con el gobierno y su política de mantenerse cerrado y sordo a las manifestaciones de oposición democrática. También dejó ver que las universidades se habían convertido en uno de los pocos espacios para hacer política fuera del PRI, y que los mexicanos estaban ya conscientes del imperativo de la necesidad de gobernar el país con una democracia moderna.

La decisión de reprimir “a sangre y fuego” a los universitarios (maestros, alumnos y dirigentes) reputados en la sociedad de esos días como la futura clase dirigente del país, la crema de la inteligencia nacional y los jóvenes que construirán el México del mañana, canceló la oportunidad, profundamente debatida en la década de los sesenta del siglo XX,

de abrir la política al juego republicano y democrático, y la economía al mundo, y dejar atrás el proteccionismo cuyos beneficios ya se deterioraban a ojos vistas. La prudencia del régimen falló. No fue capaz de construir un diálogo con los universitarios, nunca depuso las muestras de poder autoritario y prefirió mantener de su lado a los grupos conservadores, a pesar de las graves consecuencias en la disminución de la credibilidad del pueblo en las instituciones nacionales. La república se sumió en depresión y los opositores, pasado el tiempo, resurgieron en forma de lucha armada de guerrillas, y el país, si cabe, retrasó su entrada a la modernidad democrática.

## 5. QUINTA ESTAMPA

1 de enero de 1994. La nota principal de los diarios y noticieros fue el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en San Cristóbal de las Casas y siete cabeceras municipales más de Chiapas, estado del sureste mexicano. Todo el país se sorprendió. Apareció Marcos, el subcomandante del Ejército Zapatista, quien dio a conocer la Declaración de la Selva Lacandona. A esta estampa le siguieron otras, pues 20 años después el movimiento continúa vigente. Importantes modificaciones en la cultura política se han estado provocando en este tiempo para entender y satisfacer las demandas de los pueblos indígenas.

La Declaración de la Selva Lacandona declaró la guerra al gobierno opresor y al ejército mexicano, sostén de la dictadura, a su decir. Contingentes de indígenas enmascarados y armados, algunos con “rifles de palo”, tomaron poblados de la región y acometieron la tarea de derribar los edificios públicos gubernamentales, como símbolo de su lucha contra la opresión y su propuesta de nuevo gobierno. Las imágenes de televisión dieron la vuelta al mundo, así como las entrevistas con el subcomandante Marcos, vocero del Comité Clandestino Revolucionario Indígena–Comandancia General (CCRI-CG) del EZLN. La rebelión, se afirma, surge del reclamo secular de los pueblos primigenios por su

territorio, respeto a su cultura, contra la opresión sufrida en los últimos 500 años y, en especial, por “la dictadura de los últimos setenta años”.

El EZLN declara ser una organización mexicana de carácter político y militar. Su inspiración política es el zapatismo, el marxismo y el socialismo libertario, y su estructura militar es la guerrilla. Su objetivo es, según el subcomandante Marcos: “*¿La toma del poder? No, apenas algo más difícil: un mundo nuevo*”. La Declaración de la Selva Lacandona estableció que se “lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz [...] lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo formando un gobierno de nuestro país libre y democrático”.

El mismo día del surgimiento público del EZLN entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), símbolo del ingreso de México a la globalización y con ello al Primer Mundo, como se reiteró en círculos gubernamentales durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994). Esta coincidencia intencional permite al EZLN cuestionar de raíz al sistema político mexicano y sus promesas de modernidad. México... ¿global? Si ni siquiera ha podido restaurar y proteger a sus pueblos primigenios en todos sus derechos y hacer respetar su cultura.

La reacción inmediata del gobierno fue combatir el alzamiento con ejército. Pero se hizo presente la sociedad civil, que se puso en medio de los adversarios, y exigió diálogo y atención a las causas que generaron el alzamiento. Esta acción civil, numerosa y valiente, fue tolerada aunque hostigada, y provocó la formación de la Comisión Nacional de Intermediación, con siete personajes de las letras y las ciencias. El gobierno aceptó sentarse a la mesa y se llevaron a cabo los diálogos de la Catedral en San Cristóbal.

El asesinato del candidato a la presidencia de la república por el PRI, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, puso en alerta máxima al país y el conflicto en Chiapas vivió un paréntesis, el cual se cerró cuando se realizaron las elecciones y el candidato ganador, Ernesto

Zedillo, tomó posesión de la presidencia e inició otro periodo de ejercicio del poder y de atención al conflicto.

Muchos sucesos se han producido alrededor de este tema en 20 años de vigencia del movimiento. No es el propósito de estas notas hacer esa historia. Quedó explícito, desde esos años y ahora con más fuerza, que el levantamiento cuestionó el modelo mexicano al demostrar las deficiencias más inhumanas, las consecuencias más agresivas del neoliberalismo; la creciente vulnerabilidad de los más pobres y la falta de imaginación del gobierno al recurrir a la respuesta militar. Mostró que, si acaso existía un proyecto nacional, este no incluía a los pueblos indígenas, pues en los hechos eran casi invisibles para el régimen. El mensaje del EZLN fue claro: democracia, globalización, Primer Mundo, sin 15 millones de mexicanos herederos de los pueblos primigenios, todavía doblegados, esclavizados, excluidos pero presentes y resistentes, no era factible.

En síntesis, el levantamiento puso en “jaque” a la nación y a su estructura política, que hasta ese momento no había sabido integrar a los pueblos indígenas a la vida nacional; al modelo económico excluyente de indígenas y sectores en situación de pobreza; a la sociedad misma que había perdido la conciencia de la existencia de unos mexicanos, sustento de la nación en un tiempo, y hoy vulnerados en sus más elementales derechos y, desde luego, al sistema de justicia y legalidad, el cual fue incapaz de usar la ley a favor de la solución pacífica e imaginativa del conflicto, aun hoy latente, por cierto.

Un país que olvidó a sus naciones indígenas; hoy todavía pagamos por esa contradicción entre propósitos universales y realidades parciales. Falló el recurso a la ley y el sistema legal para dar cauce a justos y centenarios reclamos, todos ellos previos a la explosión violenta del EZLN. Conviene preguntar si esas contradicciones siguen vigentes.



## 6. SEXTA ESTAMPA

Esta es una estampa dinámica. Aún no termina de definirse pues los actores y agentes están en movimiento. Se trata de imágenes, fotografías y videos que circulan en las redes sociales y medios de comunicación, que atestiguan la existencia de grupos armados llamados “autodefensas” en al menos tres estados de México.

Una vez más, tal y como en otros sucesos, la emergencia de las “autodefensas” configuran la contradicción mexicana: un país de leyes para organizar la vida social y ofrecer oportunidades de desarrollo se ve confrontado por sectores amplios de la sociedad, en esta ocasión compelidos por los imperativos de la realidad a hacer justicia por su propia mano, en defensa de su vida y el sentido de la misma.

El testimonio de un líder de estos grupos, José Mireles, entregado públicamente en una entrevista reciente, establece que él y sus coterráneos “eligieron morir luchando por su vida antes que morir amarrados de pies y manos, torturados y desmembrados por quienes, fuera de la ley nacional, controlan vidas y territorios con su propia ley”. Es un testimonio de quien está en guerra.

El supuesto del estado de derecho como organizador de una sociedad y un gobierno obediente de la ley para resolver conflictos, y el supuesto de autoridades comprometidas con la aplicación de las disposiciones legales a favor de la población en situación de inseguridad y secuestrada por criminales que violan la ley, se ha roto.

Las imágenes de los lugares y territorios donde la población civil se ha levantado en armas se multiplican estos días (enero de 2014) en los medios sociales de comunicación; civiles, ciudadanos decididos a combatir a los criminales quienes los hostigan y controlan, en los hechos, sus vidas cotidiana y privada. Combaten a quienes los someten a mano armada, con miedo y terror, aunque es una situación vívida y tolerada o ignorada, en territorios concretos de la república desde tiempo atrás. No puede concebirse un mayor fracaso de los supuestos

del liberalismo y de la apuesta a la razón, el orden y la ley, que una situación imposible de vida social, en que justicia, protección colectiva y seguridad personal están puestas en cuestión de manera cotidiana. Esta situación equivale a la de un barco en hundimiento: “Sálvese quien pueda”. Y los pasajeros proceden a salvarse como pueden.

La proximidad de los hechos con la vida cotidiana de quienes observamos estas situaciones nos suscitan juicios de valor sin la correspondiente comprensión cabal. Se ha generado así, por una parte, miedo a caer en la misma situación y, por otro, estupor por no tener a la vista una solución eficiente. Ambos lados son malos consejeros de las acciones y actitudes a tomar por quien hoy puede sentirse amenazado. Tampoco ayuda la acción gubernamental, aún poco visible para la mayoría de los mexicanos.

Esta es una estampa sin solución de continuidad, todavía incompleta, pues los datos que la componen no se conocen. El mensaje de la estampa, sin embargo, muestra la contradicción mexicana: el país arde y al mismo tiempo observa y queda en espera de los bomberos. El trasfondo cultural que deja ver la estampa no habla de democracia sino de una cierta autarquía societal, con la cual la población se ve obligada a autosatisfacer sus necesidades de seguridad y convivencia. Al mismo tiempo, se observan prácticas de asambleas colectivas y decisiones consensadas entre la población más afectada al lado de las acciones del gobierno con base en la fuerzas armadas y públicas. La práctica ancestral de manipular la ley para conseguir beneficios o favores llega aquí a un límite terrible: solamente con la ley del más fuerte será posible reestablecer el derecho. La democracia es un sueño.

## 7. REFLEXIÓN FINAL

Una sociedad y sus instituciones tienen en la cultura el inventario de recursos para hacerse cargo de la vida común y de las demandas de la

realidad en la cual se vive. En ciertas ocasiones, cuando se presentan situaciones o sucesos inesperados, la cultura no dispone del recurso eficaz. Es la hora de aprender para la sociedad y los miembros de la misma.

La carencia mexicana de un proyecto nacional, consistente en el tiempo, ha impedido enriquecer la cultura en algunos aspectos, en especial en la política y la legalidad. Las diferentes direcciones de gobiernos y estrategias para el desarrollo han imposibilitado recurrir a la ley y, por tanto, no se ha generado un ambiente sociopolítico capaz de dar el mensaje a la población, en general, de las bondades para todos de respetar la institución de la ley y acudir a ella para resolver los conflictos. Las diferentes estrategias clausuran leyes establecidas o, peor, los responsables encuentran la manera de burlarlas o minimizar sus efectos no deseados. Así se corrompe el propósito de la ley y se reduce su efectividad.

Además, tal como las estampas lo dejan ver, quienes proceden de manera ilegal o usan la ley para beneficio personal no sufren las consecuencias establecidas en la propia legislación. Ante el repetido y tolerado desacato a esta no hay castigo. Hay impunidad. Por ejemplo, el poderoso puede disponer incluso de las armas para conseguir un propósito, quizá deseable, sin ninguna responsabilidad por las consecuencias no buscadas pero sí sucedidas, que resultan en víctimas inocentes o en situaciones sociales de carencia y miedo, claramente prohibidas por la ley. Nuestra cultura no tiene recursos para resolver los conflictos derivados de la impunidad y provocados por la corrupción del sentido y el funcionamiento de las instituciones. La nación mexicana no dispone de aprendizajes suficientes para enfrentar la magnitud y la variedad de los conflictos con los cuales se enfrenta en la actualidad. La democracia y la república son imposibles en ese contexto. Estamos necesitados de aprender, de resignificar el sentido de los recursos de ley, institución, nación y gobierno, e incorporarlos a la cultura. Todo

esto al mismo tiempo de detener, de la mejor manera posible, la acción de las fuerzas que hoy deterioran la convivencia social. El recurso a la agencia ciudadana se ha mostrado eficaz en algunas ocasiones, como lo ejemplifican las estampas, al menos para detener excesos y obligar a darle cauce civilizado a la resolución de los conflictos. Si así sucediera, la democracia y la república tendrían un impulso.

## ***México bajo el agua***

JORGE VALDIVIA GARCÍA\*

Hay creencias que debido al paso del tiempo o a las circunstancias caen en el baúl de los olvidos. No se salvan ni los dioses. Pero también la coyuntura las puede devolver al presente, como pasó con Tláloc, al que más de uno recordó durante 2013, año en que el viejo dios azteca de la lluvia pareció ensañarse con México, donde un temporal histórico dejó decenas de muertos, cientos de miles de damnificados y un severo daño a la economía, además de que evidenció diversas taras del gobierno federal.

De no ser por la tragedia que significó para el país, lo acontecido durante el temporal 2013 bien podría calificarse como una broma o venganza de la deidad, pues la temporada de ciclones no fue, ni de cerca, lo intensa que se preveía.

### 1. UN PRONÓSTICO POCO HALAGÜEÑO

En abril, a poco más de un mes de que comenzara la temporada de ciclones 2013,<sup>1</sup> el Servicio Meteorológico Nacional (SMN), dependiente de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), dio a conocer su pronóstico para el año, en el que se estimó la formación de 32 fenómenos atmosféricos.

\* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue editor de las secciones de Negocios (1999–2005) y de Ciudad y Región (2005–2012) en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente, es editor en la Oficina de Publicaciones del ITESO.

1. La temporada de ciclones arranca en 15 de mayo en el Pacífico y el 1 de junio en el Atlántico. Termina el 30 de noviembre en ambos océanos.

ricos de este tipo con fuerza suficiente como para merecer un nombre, 18 en el océano Atlántico y 14 en el Pacífico. En el primer caso calificó a la cifra como “muy superior al promedio histórico”,<sup>2</sup> mientras que en el segundo indicó que “será ligeramente por arriba de la media”.<sup>3</sup>

Entre 1949 y 2012 se registró una media de 11 ciclones en el Atlántico y 13.2 en el Pacífico, indicaron las dependencias que, basándose en la primera versión del “Pronóstico de la Actividad de Tormentas Tropicales y Huracanes”, emitida por investigadores de la Universidad Estatal de Colorado, anticiparon que de los 18 ciclones tropicales esperados en el Atlántico durante 2013, cuatro serían huracanes intensos (de categoría 3, 4 o 5 en la escala Saffir–Simpson),<sup>4</sup> cinco huracanes moderados (categoría 1 o 2) y nueve tormentas tropicales. En tanto que de los 14 previstos para el Pacífico, cuatro serían huracanes intensos, cuatro moderados y seis tormentas tropicales.

Entre los factores para esperar tal número de eventos en ambos océanos se indicó que los investigadores de la Universidad Estatal de Colorado detectaron un calentamiento anormal en el Atlántico tropical y la probabilidad de que se desarrollase, durante el verano, el evento conocido como El Niño.

Aunque aclararon que el pronóstico debe “tomarse con las reservas del caso, debido a las variaciones en la distribución y la intensidad de los patrones de circulación de la atmósfera y el océano”,<sup>5</sup> establecieron que este “debe considerarse como guía para la planeación y la prevención”.<sup>6</sup>

Para mediados de agosto, momento en que ya se habían presentado seis huracanes y dos tormentas tropicales en el Pacífico, el SMN y la

2. Comisión Nacional del Agua, Conagua. “Pronostican más ciclones en el Atlántico y en el Pacífico durante la temporada 2013”, Comunicado de prensa núm.173-13, México, 10 de abril de 2013.

3. *Idem.*

4. La escala Saffir–Simpson clasifica los ciclones tropicales o huracanes según la intensidad del viento y los daños que ocasionan. Fue desarrollada en 1969 por el ingeniero civil Herbert Saffir y el director del Centro Nacional de Huracanes de Estados Unidos, Bob Simpson.

5. Conagua. *Op. cit.*

6. *Idem.*

**CUADRO 12.1 LA ESCALA SAFFIR-SIMPSON**

Fenómeno ciclónico	Categoría	Vientos (km/h)	Marea y daños potenciales
Depresión tropical		0-62	
Tormenta tropical		63-118	
Huracán	1	118.1-154	Olas de 1.2 a 1.5 metros. Árboles pequeños caídos; algunas inundaciones en carreteras costeras en sus zonas más bajas.
Huracán	2	154.1-178	Olas de 1.8 a 2.5 metros. Tejados, puertas y ventanas dañados; desprendimiento de árboles.
Huracán	3	178.1-210	Olas de 2.5 a 4.0 metros. Grietas en pequeñas construcciones; inundaciones en terrenos bajos y planos.
Huracán	4	210.1-250	Olas de 4.0 a 5.5 metros. Desprendimiento de techos en viviendas; erosiones importantes en playas, cauces de ríos y arroyos. Daños inminentes en los servicios de agua potable y saneamiento.
Huracán	5	Mayores a 250	Olas de más de 5.0 metros. Daño muy severo y extenso en ventanas y puertas. Falla total de techos en muchas residencias y edificios industriales.

Fuente: Comisión Nacional del Agua / Servicio Meteorológico Nacional [DE disponible en: [http://smn.cna.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39&Itemid=47](http://smn.cna.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=47)].

CNA ajustaron su pronóstico, elevando en cinco el número de ciclones esperado para este océano: “Durante la temporada de ciclones 2013, en el Océano Pacífico podrían registrarse 19 ciclones tropicales con nombre, de los cuales seis serían tormentas tropicales, ocho huracanes moderados (categoría 1 o 2 en la escala Saffir-Simpson) y cinco intensos (categorías 3, 4 o 5)”<sup>7</sup>

De los seis huracanes registrados solo dos, Erick y Bárbara —ambos categoría 1— habían afectado a México, uno de los cuales (Bárbara)

7. Conagua. “Se incrementa el pronóstico para la temporada 2013 en el Pacífico: serán 19 ciclones tropicales”, Comunicado de prensa núm. 481-13, México, 14 de agosto de 2013.

impactó en la costa del estado de Chiapas, el 29 de mayo de 2013, dejando al menos tres personas muertas, inundaciones en varios estados y daños en algunas carreteras.

Para el Atlántico, donde hasta el momento se habían registrado solo cuatro tormentas tropicales, se mantuvo el pronóstico en 18 ciclones, aunque se indicó que se esperaban menos huracanes que en la estimación previa:

De acuerdo con la nueva estimación, se prevé que de esos 18 fenómenos, 10 serán tormentas tropicales —en el anterior se estimaban nueve—, y sólo ocho llegarán a convertirse en huracanes —en vez de nueve, como se había pronosticado—, de los cuales cinco serán moderados —cifra idéntica en la previsión anterior— y tres intensos —se esperaban cuatro—. <sup>8</sup>

Finalmente, y para alivio de muchos, el pronóstico resultó errado. De los 13 huracanes esperados en el Pacífico solo se desarrollaron ocho, todos categoría 1 con excepción del último, Raymond, que llegó a categoría 3, mientras que en el Atlántico apenas se registraron dos huracanes, ambos de categoría 1. Para mala suerte de México, dos de estos fenómenos meteorológicos coincidieron en el país por primera vez desde 1959.

## 2. INGRID Y MANUEL DEJAN SU HUELLA

Aunque siempre existe la posibilidad de que más de un huracán pegue en las costas de un país al mismo tiempo, es muy raro que suceda. En la historia reciente de México no se había documentado tal caso en más de 50 años, pero la cuenta reinició en septiembre de 2013, cuando

8. *Idem.*



**CUADRO 12.2 CICLONES REGISTRADOS DURANTE LA TEMPORADA 2013**

Océano Pacífico Nororiental			
Fenómeno	Nombre*	Categoría	Desarrollo
Tormenta tropical	Alvin		Mayo 15-17
Huracán	Bárbara	1	Mayo 28-30
Huracán	Cosme	1	Junio 23-27
Huracán	Dalila	1	Junio 30-julio 7
Huracán	Erick	1	Julio 4-9
Tormenta tropical	Flossie		Julio 25-27
Huracán	Gil	1	Julio 30-agosto 5
Huracán	Henriette	1	Agosto 3-8
Tormenta tropical	Ivo		Agosto 22-25
Tormenta tropical	Juliette		Agosto 28-29
Tormenta tropical	Kiko		Agosto 30-septiembre 2
Tormenta tropical	Lorena		Septiembre 5-7
Huracán	Manuel	1	Septiembre 13-20
Tormenta tropical	Narda		Octubre 6-10
Tormenta tropical	Octave		Octubre 12-15
Tormenta tropical	Priscilla		Octubre 14-16
Huracán	Raymond	3	Octubre 19-30
Tormenta tropical	Sonia		Noviembre 1-4
Océano Atlántico, Golfo de México y mar Caribe			
Tormenta tropical	Andrea		Junio 5-8
Tormenta tropical	Barry		Junio 17-21
Tormenta tropical	Chantal		Julio 8-10
Tormenta tropical	Dorian		Julio 24-27; agosto 3
Tormenta tropical	Erin		Agosto 14-18
Tormenta tropical	Fernand		Agosto 25-26
Tormenta tropical	Gabrielle		Septiembre 4-13
Huracán	Humberto	1	Septiembre 8-19
Huracán	Ingrid	1	Septiembre 12-17
Tormenta tropical	Jerry		Septiembre 28-octubre 3
Tormenta tropical	Karen		Octubre 3-6
Tormenta tropical	Lorenzo		Octubre 21-24
Tormenta subtropical	Melissa		Noviembre 18-21

\* Asignado por la Organización Meteorológica Mundial, previo al arranque de la temporada de ciclones.  
 Fuente: Comisión Nacional del Agua / Servicio Meteorológico Nacional [DE disponible en: [http://smn.cna.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=253&Itemid=45](http://smn.cna.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=253&Itemid=45)] y HAMweather.com [DE disponible en: <http://wx.hamweather.com/tropical/maps/2013/fulltropics/stormsummary.html>].

los huracanes Ingrid y Manuel azotaron el suelo nacional, el primero por el Atlántico y el segundo por el Pacífico.

Ingrid comenzó a formarse el 12 de septiembre, el 14 alcanzó la categoría de huracán categoría 1 y se disolvió el 17, mientras que la vida de Manuel se extendió del 13 al 20 de septiembre, convirtiéndose el 18 de septiembre en huracán categoría 1. Ambos entraron a México al mismo tiempo: entre el 15 y el 16 de septiembre.

Manuel impactó dos veces en territorio nacional, la primera como tormenta tropical, entrando a tierra el 15 de septiembre por el estado de Colima y la segunda ya como huracán, reingresando a México el 19 de septiembre por el estado de Sinaloa. Ingrid pegó como huracán, entrando a tierra el 16 de septiembre por la mañana en el estado de Tamaulipas.

Las lluvias y vientos de ambos fenómenos meteorológicos dejaron severos daños en alrededor de 500 municipios distribuidos en 20 de las 32 entidades del país. En total se contabilizaron 157 personas muertas, 1'698,240 damnificados, 25,868 viviendas afectadas, 1,071 unidades médicas inhabilitadas, 3,560 planteles educativos dañados, 1,691 carreteras y 347 puentes con afectaciones, así como 569,134.4 hectáreas de cultivos dañados y 122,150 cabezas de ganado perdidas en el país, según el saldo negativo dado a conocer por Eduardo Sánchez Hernández, subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, el 3 de octubre.

Guerrero y Veracruz fueron catalogados como los estados más afectados por el paso de Ingrid y Manuel. En el primero, donde se registraron 101 de las víctimas mortales atribuidas a los huracanes, se contabilizaron en alrededor de cinco mil millones de pesos los daños registrados, mientras que en Veracruz se evaluaron en 730 millones de pesos.

Producto del impacto simultáneo de los huracanes, el director de la Conagua, David Korenfeld Federman, informó que septiembre de 2013 fue el mes más lluvioso desde que se arrancó con los registros pluviales en el país hace 125 años, con una acumulación de más de 162 mil millo-

nes de m<sup>3</sup> de agua.<sup>9</sup> “Ha llovido 170% más que la media histórica para una temporada de lluvias”, indicó en una entrevista radiofónica, en la que aclaró que la cantidad de agua es similar a que el territorio nacional estuviera cubierto por una laguna de 21 centímetros de espesor.<sup>10</sup>

### 3. PIFIAS GUBERNAMENTALES

Además de prácticamente sumergir a México bajo el agua, el paso de Ingrid y Manuel hizo emerger diversas pifias gubernamentales. Una de las más bochornosas llevó al escenario a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), luego de que se supo que no se podía cobrar el bono MultiCat contra catástrofes, que emitió el gobierno de México, en octubre de 2012, para contar con recursos por 315 millones de dólares en caso de presentarse desastres causados por fenómenos naturales como sismos o huracanes.

Dicho instrumento fue desarrollado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial, con el fin de permitir a sus países miembro acceder a los mercados de capital para financiar un seguro contra desastres, que brindase un rápido acceso a recursos y solventar las acciones de asistencia necesarias tras un terremoto o huracán. Sin embargo, luego del paso de Ingrid y Manuel, el organismo internacional aclaró que el bono MultiCat no aplicaba para este caso, debido a que solo cubre el impacto de huracanes categoría 4 o 5.

Manuel e Ingrid, “por sus características físicas no están cubiertas por el MultiCat México 2012”, informó Oscar Ishizawa, especialista en

9. CNN. “Septiembre, el mes más lluvioso de la historia de México dejó 139 muertos”, en *CNN México*, 25 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/25/penanieto-reunion-evaluacion-lluvias-manuel-ingrid>].

10. RadioFórmula. “Llovió 170% más que la media histórica: Korenfeld”, en *Radiofórmula.com*, México, 25 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=357549>].

administración de riesgo de desastres del Banco Mundial,<sup>11</sup> luego del paso de los meteoros; esta versión fue confirmada, posteriormente, por el subsecretario de Egresos de la SHCP, Fernando Galindo.

Tal situación, aderezada por las declaraciones del coordinador nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, Luis Felipe Puente Espinosa, de que “México nunca pudo cobrar un solo peso de todas las inversiones que hizo en este nivel de adquisición de bono catastrófico”,<sup>12</sup> motivó al diputado José Luis Muñoz Soria, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a proponer, el 8 de octubre, un punto de acuerdo para que el titular de la SHCP, Luis Videgaray Caso, rindiese un “informe detallado sobre los instrumentos financieros que ha emitido para la cobertura de riesgos catastróficos de 2005 a la fecha; así como del porqué no se han ejercido los bonos catastróficos emitidos”.<sup>13</sup>

Otra pifia fue de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y surgió a la luz tras que el director general de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), Recaredo Arias Jiménez, dio a conocer que la infraestructura carretera que opera la dependencia federal no estaba asegurada, debido a que en 2012 se declaró desierta la licitación respectiva y desde entonces no se reactivó el proceso: “Ahora va a salir más caro el seguro después de este evento, y que se aseguren, porque esto va en detrimento de los recursos del Fonden [Fondo de Desastres Naturales]”.<sup>14</sup>

11. Yolanda Morales y Leonor Flores. “Bono catastrófico no aplica para esta emergencia: BM”, en *El Economista*, México, 18 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/09/18/bono-catastrofico-no-aplica-emergencia-bm>].
12. Irving Pineda. “México, sin cobrar bonos para atender catástrofes: Segob”, en *Azteca Noticias*, México, 3 de octubre de 2013 [DE disponible en: <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/169946/mexico-sin-cobrar-bonos-para-atender-catastrofes-segob>].
13. José Luis Muñoz Soria. “Proposición con punto de acuerdo, por el cual se solicita a la SHCP que haga públicos los instrumentos financieros emitidos para cubrir riesgos catastróficos de 2005 a la fecha, a cargo del diputado José Luis Muñoz Soria, del Grupo Parlamentario del PRD”, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3878-VII, México, 8 de octubre de 2013 [DE disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2013/oct/20131008-VII/Proposicion-9.html>].
14. Notimex. “Infraestructura carretera de SCT no está asegurada, señala AMIS”, en *Vanguardia*, México, 27 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/estimanaseguradorasdanosen75mildmddporingridymanuel-1840162.html>].

Para 2013 el Fonden contaba con recursos por 6,300 millones de pesos, 2,800 millones remanentes de años anteriores y 3,500 millones del presupuesto de este año, según informó Luis Videgaray durante la emergencia causada por Ingrid y Manuel.<sup>15</sup> Sin embargo, poco después, el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, indicó que había disponibles 12 mil millones de pesos, pero tuvo que aceptar que serían insuficientes para sufragar los gastos derivados del impacto de los meteoros.<sup>16</sup> Esto evidenció otro error de cálculo de su gobierno para afrontar este tipo de eventualidades.

La AMIS estimó en unos 75 mil millones de pesos los daños causados por los huracanes, de los cuales las compañías de seguros solo preveían cubrir alrededor de 20% (entre 12 mil millones y 15 mil millones de pesos) debido a que no se habían contratado seguros para el resto.<sup>17</sup>

Las diversas afectaciones que sufrió la infraestructura de comunicaciones y transporte, como los deslaves que afectaron a la autopista del Sol y la inundación del aeropuerto de Acapulco, fueron a su vez evidencia de la mala supervisión de las autoridades locales, estatales y federales en su construcción y operación, así como de las empresas involucradas en ello.

#### 4. GOTAS DE INCERTIDUMBRE Y ESPERANZA

En medio de la serie de calamidades y pifias desatadas por los huracanes, la SHCP aguló aún más el paisaje al anunciar, a finales de septiembre,

15. Belén Zapata. "Videgaray afirma que se cuenta con 6,300 mdp disponibles del Fonden", en *CNN México.com*, México, 17 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/17/videgaray-anuncia-que-se-daran-los-recursos-necesarios-para-la-emergencia>].
16. Presidencia de la República. "Ordena el presidente Peña Nieto elaborar el programa de reconstrucción nacional", boletín emitido el 22 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ordena-el-presidente-pena-nieto-elaborar-el-programa-de-reconstruccion-nacional/>].
17. Clara Zepeda. "Estima sector asegurador pérdidas por 75 mil mdp por 'Ingrid' y 'Manuel'", en *El Financiero*, México, 26 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/secciones/economia/34260-estima-sector-asegurador-perdidas-por-75-mil-mdp-por-ingrid-y-manuel.html>].

un recorte en la estimación de crecimiento de la economía mexicana para 2013, de 1.8% a 1.7%, que atribuyó al efecto de las lluvias e inundaciones ocasionadas por Ingrid y Manuel.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) informó que el producto interno bruto (PIB) de México, a precios de mercado, cerró en 15.56 billones de pesos corrientes en 2012, con lo que la reducción de 0.1 puntos porcentuales en el crecimiento esperado, anunciado por la SHCP, implica que esta dependencia estimó en 15,561 millones de pesos el impacto de los meteoros en la economía.

Pese a lo anterior, el Banco de México se mostró optimista y ofreció uno de los pocos rayos de luz que iluminaron el panorama. En su *Informe sobre la inflación* correspondiente al trimestre julio–septiembre, dio a conocer que: “los fenómenos meteorológicos de la segunda quincena de septiembre de 2013 que afectaron a ciertos cultivos en distintos estados del país, en particular aquellos de frutas y verduras, no han tenido efectos significativos sobre la evolución de la inflación”.<sup>18</sup>

A la par, en su *Reporte sobre las economías regionales* para el tercer trimestre del año, el Banco Central descartó un daño severo de los huracanes en la economía del país:

En suma, los fenómenos meteorológicos “Ingrid” y “Manuel” tuvieron un impacto que se concentró en algunas entidades y municipios del país, por lo que el impacto sobre la actividad económica a nivel nacional fue moderado. Asimismo, la mayoría de los directivos entrevistados por el Banco de México no consideró que se produjeran afectaciones graves en la actividad económica de su entidad federativa.<sup>19</sup>

18. Banco de México, Banxico. *Informe sobre la inflación julio–septiembre 2013*, México, Banxico, 2013, p.4.

19. Banxico. *Reporte sobre las economías regionales julio–septiembre 2013*, México, Banxico, 2013, p.17.

Después ya no hubo grandes novedades. Aunque todavía faltaban dos meses y medio para concluir la temporada de ciclones, solo se registró un huracán más, Raymond, y ocho tormentas tropicales, repartidos en ambos océanos.

De las tormentas tropicales, dos tocaron tierra en México. Se trató de Octave, que entró a territorio nacional en Baja California Sur, el 15 de octubre, y de Sonia, que lo hizo el 4 de noviembre en Sinaloa.

Raymond fue el huracán más fuerte de la temporada, pues alcanzó la categoría 3, y aunque se estacionó tres días (21 al 23 de octubre) frente al estado de Guerrero y provocó lluvias en 27 estados del país, terminó por alejarse hacia el océano.

Ninguno de los tres últimos ciclones que se resintieron en México dejó ni de cerca las afectaciones de Ingrid y Manuel, pero con sus lluvias siguieron empapando el territorio nacional.

En una reunión realizada el 18 de diciembre para evaluar el temporal, la Conagua informó que la lluvia acumulada del 1 de enero al 5 de diciembre de 2013 ascendía a 868.3 milímetros, cifra superior en 120.9 milímetros al promedio histórico para dicho periodo, que es de 747.4 milímetros.

Si se toma en cuenta que la lluvia anual promedio total de México es de 766 milímetros, para la primera semana de diciembre ya se había superado en 102.3 milímetros.

La Conagua indicó que los “fenómenos hidrometeorológicos de 2013, provocaron afectaciones a 483 municipios de 19 estados, siendo Oaxaca, Guerrero y Veracruz, las entidades con más localidades afectadas”.<sup>20</sup> Agregó que se desbordaron 117 cauces, entre arroyos y ríos, de los cuales “los más grandes fueron Coahuayana, en Colima; La Sabana, Atoyac, Papagayo, Huacapa y Balsas, en Guerrero; Balsas, en la parte que atraviesa Michoacán; el Verde, en Oaxaca; Pánuco, Tem-

20. Conagua. “Se prepara Conagua para afrontar las lluvias y sequías de 2014”, Comunicado de prensa núm. 936-13, México, 18 de diciembre de 2013.

poal y Moctezuma, en Tamaulipas; así como Cazones, Coatzacoalcos y Papaloapan, en Veracruz”.<sup>21</sup>

Y aunque para la fecha en que se realizó la denominada Reunión Técnica para la Prevención de Afectaciones por Lluvia y Sequía 2014 aún seguía lloviendo en diversas partes de México, tal parece que Tláloc ya estaba satisfecho con la zarandeada que le dio al país que lo adoró centurias atrás, pues no se reportaban afectaciones mayores.

Ahora la gran interrogante que queda es saber si se aprendió algo tras las tragedias, daños y pifias experimentadas en el temporal 2013. Tal parece que sí, pues uno de los objetivos de la reunión de evaluación de la Conagua era identificar las obras estratégicas que se tienen que hacer para prevenir afectaciones y afrontar las lluvias de 2014. Incluso el director de la dependencia, David Korenfeld, subrayó que en el país se debe estar preparado, “técnica y materialmente, para cualquier situación meteorológica, debido a que el clima tiene un comportamiento más extremo”,<sup>22</sup> e indicó que entre las tareas fundamentales que se deben realizar está la delimitación de las zonas federales y de las áreas con riesgo de inundación.

A ello habría que agregar, como mínimo, el cambio de las condiciones de los instrumentos financieros o seguros que adquiera el país para hacer frente a eventos catastróficos, para que se pueda recurrir a ellos cuando se requiera; un incremento sustancial en el presupuesto del Fonden, acorde a las necesidades reales; el relanzamiento de la licitación para asegurar la infraestructura carretera de la SCT; el deslinde de responsabilidades y la sanción correspondiente en todos aquellos casos en que se detectó negligencia de la autoridad o de empresarios en obras que resultaron afectadas por las lluvias o deslaves, de manera que se sienta un precedente para que no vuelva a pasar, así como el impulso a la cultura de la prevención y de la adquisición de seguros,

21. *Idem.*

22. *Idem.*



ya que es un hecho que un huracán o tormenta tropical volverá a golpear a México; así sucede al menos una vez cada dos años y ya es hora de que el país se prepare adecuadamente para ello y no deje más su suerte y la reparación de los daños supeditada a la benevolencia de un ente extraño, ya sean gobiernos foráneos, organismos internacionales o alguna deidad, actual o antigua.



## ***Una aproximación a la cultura, hoy, en México***

RUTH RANGEL BERNAL\*

Hablar de la situación actual de la cultura en México no es una tarea menor. Sin embargo, poner en la mesa la reflexión es pertinente en estos momentos de cambio, que tienen que ver con que, a poco más de un año del arranque del nuevo gobierno federal, hay temas que todavía están pendientes por definir. La falta de un plan nacional de cultura y la polémica alrededor del presupuesto federal que se le destinará son dos ejemplos. En este último punto, las versiones son diversas y contrapuestas: recorte, aumento, nueva distribución en otros ramos que se destinarán a la cultura; lo cierto es que es un tema actual en los medios de comunicación, que genera incertidumbre en el sector.

“En momentos de crisis la creatividad es clave. En otros países cuando viene una recesión, para producir más y para generar recursos, se invierte en cultura, en México en cambio, cuando viene la recesión, se recorta a la cultura”, advierte al respecto Ernesto Piedras, economista y director de Nomismae Consulting, firma dedicada a las industrias cultural y creativa.<sup>1</sup>

Otros temas que se tocarán en este artículo tienen que ver con las formas tradicionales de administrar la cultura, que para estos tiempos

\* Es licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO, y maestra en Gestión y Desarrollo Cultural, bajo la línea de especialización en Promoción Cultural, organizada por la Universidad de Guadalajara en colaboración con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Actualmente, es jefa del Centro de Promoción Cultural, al que pertenece desde 1999, y docente en la licenciatura en Gestión Cultural del ITESO.

1. Este empresario es autor de títulos como *¿Cuánto vale la Cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*, México, SACM / Sogem / Conaculta / CANIEM, 2004.

tal vez ya no están funcionando del todo. Se necesitan cambios y gente con nuevas estructuras, con la mira puesta en las nuevas tecnologías, en la creatividad y en la innovación, que sin dejar de lado el camino recorrido puedan sumar a todo lo positivo que se ha logrado a lo largo de varios sexenios. Urge también una vinculación entre todos los actores que trabajan en este sector, con ellos mismos y, a su vez, con la sociedad civil.

En entrevista, varios académicos, funcionarios públicos y gestores culturales hablan sobre el tema y permiten formular algunas conclusiones al respecto. Se trata de personas con un amplio recorrido en el ámbito cultural del país, siempre en la búsqueda de avanzar mediante la reflexión, la sistematización, la acción y la profesionalización en el tema. Estos agentes culturales se mueven, interactúan, a lo largo y ancho del país, en congresos, en mesas de diálogo, en reuniones de reflexión que los hace fuentes de primera mano, para tratar de llegar a algunas consideraciones sobre lo que se vive actualmente en este sector. A través de sus voces, el norte, el centro, el oriente y el sur de México están presentes en estas páginas. Ellos son Arturo González, director del Museo del Desierto, de Saltillo, Coahuila; Ahtziri Molina, investigadora del Centro de Estudios, Documentación y Creación de las Artes de la Universidad Veracruzana, de Jalapa, Veracruz; Ana Cecilia Montilla, directora de Educación Artística y Servicios Culturales del Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, de Querétaro, Querétaro; Guillermo Quijas, director general de la FIL Oaxaca y de la Editorial Almadía, de Oaxaca, Oaxaca; Ernesto Piedras, director de Nomismae Consulting, firma dedicada a la industria cultural y creativa en el Distrito Federal, y José Luis Paredes Pacho, director del Museo Universitario del Chopo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el Distrito Federal.

Pero antes de entrar en materia, es necesario considerar algunas acciones que se han realizado en el pasado reciente y que están vigentes en el sector cultural, que han permitido un avance significativo como país en este ámbito. Durante los dos sexenios pasados, el Consejo Na-

cional para la Cultura y las Artes (Conaculta) construyó un sistema de información y de indicadores en la materia, publicó encuestas que dieron cuenta de hábitos y prácticas en este ámbito a escala nacional, dio cuenta de la infraestructura cultural existente en el país y creó una colección de literatura sobre el tema que ha sido de gran referencia para los interesados. Todas estas acciones permitieron, entre otras cosas, avanzar en un proceso de profesionalización en la gestión cultural, que incluye cursos, diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados. Y así, ha tomado presencia un grupo de académicos, gestores, trabajadores de la cultura, que se esfuerza día con día para que la administración de los recursos para el desarrollo cultural de México sea mejor aprovechada por creadores, público y comunidades. Entre ellos, los agentes entrevistados.

Todos coinciden en la concepción amplia de cultura, que tiene que ver con modos de vida, prácticas, usos y costumbres, presentes en una sociedad.<sup>2</sup> Ahtziri Molina agrega que hay que considerarla “como todas aquellas actividades cotidianas identitarias que forjan el quiénes somos, cómo lo hacemos, en qué creemos”.

Todos reconocen la cultura como una vía de desarrollo y de movilidad, a la que se le debe apostar con propuestas profesionales, surgidas del diálogo y de la vinculación, que logren un impacto que se traduzca en la transformación de una comunidad. De acuerdo con Carlos Monsiváis, a través de la cultura se puede transformar a la sociedad civil, se puede transitar a la democracia, a la tolerancia, caminar hacia acciones incluyentes, al reconocimiento de la diversidad, del otro, y por lo tanto hacia la solidaridad y el humanismo.<sup>3</sup>

2. Gilberto Giménez. *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México, Conaculta / ITESO, 2007, p.32.

3. Carlos Monsiváis. “Algunas aproximaciones a la cultura (si ésta se deja)”, en Enrique Florescano, Francisco Toledo y José Woldenberg (coords). *Cultura mexicana: revisión y prospectiva*, México, Taurus, 2008, p.18.

Sin embargo, todos coinciden también en que, en este momento, en el sector cultural hay una polémica respecto al presupuesto que se asignará para 2014, por parte del gobierno federal, y en que, definitivamente, una reducción no sería una buena decisión.

Ernesto Piedras indica que no se está reconociendo la dimensión económica de la cultura y que, en muchos casos, se le sigue viendo como suntuaria y ornamental. En tanto, Guillermo Quijas afirma que “tendría que haber un crecimiento anual [del presupuesto] sin lugar a dudas”. José Luis Paredes Pachó agrega que “lo que se requiere, sí es analizar la forma en que se toman las decisiones respecto a dicho gasto, sin dispendio ni clientelismo”.<sup>4</sup>

Sobre este punto, actualmente no hay claridad en el tema. Desde octubre los medios de comunicación hablaban de un recorte en el presupuesto de cultura. A partir del 19 de noviembre, después de una conferencia de prensa que dieron Fernando Galindo Favela, subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Rafael Tovar y de Teresa, presidente del Conaculta, se ha publicado que habrá un incremento de 3.4% en el gasto destinado al sector, pero aclarando que habrá una asignación en el Ramo 23,<sup>5</sup> destinada a proyectos de infraestructura cultural, que se van a otorgar directamente a las entidades federativas y los municipios del país.<sup>6</sup>

Otro de los temas a considerar es que todavía no hay un plan nacional de cultura que marque la política pública en el sector. De acuerdo

4. José Luis Paredes Pachó. “Un país invisible. Escenarios independientes: autogestión, colectivos, cooperativas, microempresas y cultura alternativa”, en Enrique Florescano, Francisco Toledo y José Woldenberg (coords). *Op. cit.*, p.172.

5. El Ramo 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del gobierno federal, con recursos cuya asignación no corresponde al gasto directo de las dependencias ni de las entidades; específicamente, se encarga de las provisiones salariales y económicas para el cumplimiento del balance presupuestario; el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos; la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario.

6. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Conaculta. “Presupuesto para cultura observa incremento para 2014”, comunicado 2099/2013, México, 19 de noviembre de 2013.

con Cecilia Montilla, este documento debe tener lineamientos claros, donde la descentralización, la creación de espacios de discusión y diálogo y el trabajo en conjunto deberían ser primordiales. Entonces, a partir de estos planes (nacionales o estatales) se pueden establecer acciones e indicadores que vayan más allá de la apertura y la buena voluntad. “Debería ser la iniciativa pública el principal impulsor de este tipo de proyectos, el que coordine, organice, y no necesariamente tiene que darle recursos a todos, porque además eso es imposible, pero sí dar más atención”, afirma Guillermo Quijas, quien resalta que la cultura la hace la gente, con sus prácticas, con sus hábitos, al asistir a las actividades, al leer un libro, aunque explica que sí es importante tener una oferta basada en proyectos y programas de más largo aliento y con impactos muy claros: “Lo importante es que quienes en algún momento tienen la posibilidad de decidir y optar por los programas, piensen en los que puedan llegar a diferentes públicos, tener la mayor oferta posible, para que la gente decida lo que quiere hacer”.

Un planteamiento más es la falta de vinculación existente al interior de las instituciones. Por ejemplo, en las gubernamentales, entre administración y administración, entre instituciones, entre las instituciones con la sociedad civil, y dentro de esta. Actualmente, existen muchos programas y proyectos que buscan desarrollar y hacer crecer las propuestas culturales del país, pero cada uno tiene una dirección distinta, no dialogan quienes los impulsan, no ven puntos en común que logren verdaderos impactos en el desarrollo de una comunidad. “Hace falta poner en sintonía a las instituciones con las formas autorganizadas de los creadores nacionales”, afirma José Luis Paredes Pacho.

Por último, a pesar de que existe apertura y disponibilidad para plantear cambios y transformaciones, la forma de operar aún es la tradicional. De acuerdo con Ernesto Piedras, la política cultural sigue siendo de un corte añejo, que no reconoce dimensiones tecnológicas, económicas y creativas de manera suficiente: “La creatividad y la cultura avanzan, pero la política cultural no”.

Arturo González sostiene, por su parte, que “en aras de poder realizar mejor este trabajo, creo que muchas de estas estructuras culturales, que han venido manteniéndose por años, tendrán que ir cambiando”. Se debe ir más allá de los premios y las becas, se debe caminar hacia políticas públicas que fomenten la libre determinación u organización de las comunidades culturales del país, complementa José Luis Paredes Pacho.

Ante esta realidad, como trabajadores de la cultura —esa que Monsiváis reconoce como “los modos de vida y las creaciones más notables de la especie humana”,<sup>7</sup> eso que nos hace ser, identificarnos, diferenciarnos del otro, dotar de sentido— se vuelve imperiosa la necesidad de organizarse, de “forjar una nación unida asentada en sus propias tradiciones históricas y valores culturales”.<sup>8</sup>

Arturo González afirma que la cultura, en Coahuila, a través de sus distintas manifestaciones, es la mejor arma con que se están enfrentando los problemas de inseguridad y desaliento que se viven en el norte del país. Festivales en los que la gente se vuelca a la calle, exposiciones en Torreón, Monclova y en el propio Museo del Desierto, han roto récords de asistencia, porque la población está ávida de nuevas opciones y es la sociedad organizada la que está exigiendo cada vez más propuestas que le permitan recuperar la calle y paliar la idea de que el país está en crisis. “El consumo cultural está ligado completamente a la confianza en una comunidad para participar de toda su oferta”, explica.<sup>9</sup>

Otro ejemplo se da en Oaxaca. Guillermo Quijas señala que ahí la sociedad civil tiene el poder de actuar. En la ciudad y en el estado hay una constante actividad cultural durante todo el año. La mayoría de las actividades “vienen de la sociedad civil”. Incluso, por un año no hubo secretario de Cultura, “acaban de nombrarlo hace una semana” y, sin embargo, Oaxaca, en términos culturales, es referencia a nivel nacional.

7. Carlos Monsiváis. *Op. cit.*, p.17.

8. Lucina Jiménez. “Las instituciones culturales: logros y desafíos”, en Enrique Florescano, Francisco Toledo y José Woldenberg (coords). *Op. cit.*, p.83.

9. José Luis Paredes Pacho. *Op. cit.*, p.172.



En Veracruz la oferta cultural se centra en Jalapa y, en menor medida, el puerto que da nombre al estado; eso ha permitido que las comunidades de otras zonas generen mucho más autogestión y tengan, sobre todo, a nivel popular escenas vibrantes de son huasteco, son jarocho, tradiciones, fiestas, menciona Ahtziri Molina. Ejemplos de esto son los grupos de soneros como Mono Blanco, los voladores de Papantla o grupos emergentes de rock indígena.

Y así, en cada estado del país, cada vez más, surgen programas, proyectos iniciativas que buscan mejorar su realidad cultural. En Querétaro, en el Distrito Federal, en Jalisco, en Michoacán, en Tijuana, existen grupos, personas, instituciones que han tomado un papel protagónico en la reflexión y en la acción en torno a este tema, y que cuentan con proyectos que contribuyen, sin duda alguna, en gran medida al desarrollo de su comunidad.

En todo el país, los trabajadores de la cultura han configurado una compleja y rica trama de posibilidades para el desarrollo cultural. Alfons Martinell ha identificado a tres grupos de agentes que han operado en el territorio nacional y que, por sus amplias características, fácilmente se podrían subdividir en otros. Estos agentes son: la administración pública (estado, regiones, ayuntamientos municipales); las instituciones privadas (empresas, asociaciones privadas, profesionales, industria cultural, servicios privados), y las instituciones sin ánimo de lucro, también conocidas como tercer sector (fundaciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, organizaciones de iniciativa social, agrupaciones varias, etc.).<sup>10</sup> Lucina Jiménez agrega a los medios masivos de comunicación y a las instituciones académicas.<sup>11</sup>

10. Alfons Martinell. "Los agentes culturales ante los nuevos retos de la gestión cultural", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm.20, Madrid, OEI Ediciones, 1999.

11. Lucina Jiménez. *Op. cit.*, p.83.

Pero, si bien es cierto que en la actualidad cada uno de estos agentes trabaja arduamente desde sus posibilidades y desde sus propios límites de acción, pareciera que el crimen organizado, la pobreza, la migración, los medios de comunicación y los intereses personales van ganando la partida en los rumbos que va tomando la cultura.

Vale la pena reflexionar un poco sobre el asunto de la inseguridad y el crimen organizado, del tráfico de personas y el de drogas, pues están modificando prácticas, costumbres, modos de vida. De acuerdo con Ahtziri Molina, estos grupos están decidiendo quién sale a la calle y con qué libertad, hasta dónde la gente puede llegar en términos del espacio público, si puede salir a convivir con el otro como una forma de generar identidad propia. Ante ello, la investigadora se pregunta si este fenómeno no está teniendo un impacto mucho más directo, rudo y efectivo que el que promueven los agentes culturales desde las instituciones o espacios en los que trabajan.

Entonces, los agentes culturales, sean de la naturaleza que sean, además de continuar con ese trabajo arduo, desde sus posibilidades y sus límites de acción, también tienen que ver como necesaria una labor articulada, más allá de la producción de proyectos y actividades, que si bien ayudan mucho se deben construir con una visión más a largo plazo. A través del reto a la creatividad y a la innovación, es importante continuar con una labor que logre un verdadero impacto, con indicadores claros que dejen ver el desarrollo de una comunidad, una región, un país.

Se requiere voluntad para trabajar en conjunto. Estos tiempos lo permiten y lo exigen; ahora que la tecnología está a la orden del día, la distancia ya no existe en términos tecnológicos. La información está a segundos de nosotros. Con solo apretar un botón se puede conocer otras realidades, identificar, establecer contacto con otros movimientos que tengan los mismos intereses que los nuestros. Diálogo y reflexión es la clave, para después continuar con la acción, pero desde todos los frentes.

Se trata de unificar programas, esfuerzos, que muchas personas, entidades, instituciones realizan, expresa Guillermo Quijas. Se trata de encontrar puntos en común que ayuden, por ejemplo, a la mejor utilización de los recursos, a ampliar coberturas y llegar así a donde no ha sido posible arribar.

La respuesta está en apoyar la cultura, indica Ana Cecilia Montilla. Se trata de potenciar las propuestas que surgen de la sociedad civil, mantener espacios públicos con oferta permanente de cultura, apoyar a los jóvenes promotores de la cultura. José Luis Paredes Pacho agrega que se debe ayudar a los sectores marginados, a las culturas emergentes y heterodoxas, pues estas representan ejercicios de libre pensamiento que requieren espacios gestionados por las comunidades culturales, donde se materializan las prácticas de estos grupos.<sup>12</sup>

La cultura es un motor para el movimiento y el cambio, es lo que nos hace definir el rumbo, nos recuerda quiénes somos y que hemos tenido épocas mejores. La creatividad y la imaginación son parte importante para generar un discurso que no solo tenga validez entre las mismas personas que trabajan en la cultura, que no solo las convenza a ellas sino construir un discurso, respaldado con proyectos de mediano y largo plazos, que haga ver a los que actúan en otros sectores el papel trascendental que tiene la cultura en el desarrollo de la persona, de la comunidad, del país.

12. José Luis Paredes Pacho. *Op. cit.*, p.172.



# ***El debate de la seguridad en América Latina***

JORGE ATILANO GONZÁLEZ CANDIA\*

El crecimiento de la criminalidad en América Latina ha hecho de la seguridad una de las principales preocupaciones de los habitantes de la región. El debate sobre este tema aparece constantemente en la agenda internacional y, al retomar aprendizajes de los éxitos y los fracasos, se están dando cambios considerables en él. Algunas de sus características se presentan en este artículo, el cual se divide en tres partes: una mirada a la seguridad en el subcontinente a partir del más reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); una síntesis del seminario internacional “Prevención del delito y sus buenas prácticas”, organizado por los gobiernos de Chile y México, y tercero, una descripción de la geopolítica de la seguridad a manera de interpretación de la coyuntura de la violencia y el delito.

## 1. UNA MIRADA DESDE LAS ESTADÍSTICAS

El 12 de noviembre de 2013 el PNUD presentó, en Nueva York, el *Informe regional de desarrollo humano 2013–2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina 2013*. Es un

\* Sacerdote jesuita. Durante siete años fue coordinador del Equipo de Vocaciones de la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús. Es licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO y en Teología por la Universidad Iberoamericana Santa Fe. Además, estudia el magister en Ética Social de la Universidad Alberto Hurtado, de Santiago de Chile. Realizó dos años y medio de servicio en Honduras, donde acompañó a los damnificados del huracán Mitch y a jóvenes agrupados en maras.

análisis sistemático sobre el delito y la violencia, donde se menciona que esta es la única región donde se incrementaron los asesinatos entre 2000 y 2010, catalogando como una “epidemia de homicidios” la que se vive en Honduras, con 77.7 asesinatos por cada 100 mil habitantes; México, con 23.8 y Brasil, con 15.5.<sup>1</sup> El otro lado de la moneda es Chile, el país con menos incidencia, con solo dos homicidios por cada 100 mil habitantes.

Los datos estadísticos muestran que en la primera década del siglo XXI América Latina creció económicamente, lo que se refleja en el acceso a la educación, la disminución de la pobreza y del desempleo. Sin embargo, los homicidios crecieron en 11% entre 2000 y 2010, periodo en el que murió más de un millón de personas por causas vinculadas al crimen, además de que el robo se triplicó en los últimos 25 años. Ante estos datos no es de extrañar que en este subcontinente se tenga la percepción de seguridad más baja a nivel mundial. Solo 43% de sus habitantes se siente seguro al caminar solo y de noche por las ciudades.

Con estadísticas, el informe muestra lo evidente: que las mejoras económicas de la región no han sido suficientes para contener el delito. Sin embargo, variables como la pobreza, la desigualdad y el desempleo no explican por sí mismas la intensidad y la dinámica de la inseguridad. A ellas es necesario unir el aumento de las expectativas de consumo, combinadas con la falta de movilidad social para ubicar, con mayor precisión, los factores de riesgo. El documento señala, además, que el portar armas de fuego, el consumo de alcohol y el tráfico de drogas han facilitado el incremento de los delitos, y que “las capacidades de los Estados latinoamericanos no han estado a la altura del desafío de la inseguridad: la corrupción y la impunidad, así como la falta de proporcionalidad en las sanciones han mermado su efectividad y legitimidad”.<sup>2</sup>

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) cataloga como un nivel de epidemia a una tasa superior a los diez homicidios por cada 100 mil habitantes.
2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina 2013*, Nueva York, PNUD, 2013, p.15.

Después de diez años de probarse las políticas de *mano dura* en el combate a la delincuencia organizada, el informe hace un balance negativo de las estrategias desarrolladas en El Salvador, Honduras y Guatemala, a principios de la primera década del siglo XXI, y de la “guerra contra el narcotráfico” implementada en México en la segunda mitad. Estas estrategias llevaron a una multiplicación de grupos delictivos, saturación de las cárceles e incremento del número de homicidios. Además, “el endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos y su efecto en México han llevado a migrantes a adoptar rutas cada vez más peligrosas y clandestinas, lo que los expone al reclutamiento, la extorsión e incluso a la muerte”.<sup>3</sup>

Una de las explicaciones que relata el informe sobre las causas del incremento de la violencia y el delito es el crecimiento económico desordenado que ha tenido América Latina, donde una de sus características es la urbanización. Actualmente, 80% de los habitantes de la región vive en ciudades. La otra explicación es el ritmo acelerado de crecimiento, que no ha permitido una planeación de los servicios básicos y el acceso a ellos, la incorporación al trabajo formal y a un salario digno. “El aumento de las expectativas de consumo, a la par del estancamiento en la movilidad social y la falta de un crecimiento incluyente, se encuentran entre los factores que podrían ayudar a entender el crecimiento del delito en Latinoamérica”.<sup>4</sup>

Ante este panorama, las recomendaciones que hace el PNUD para enfrentar al delito son: recuperar las experiencias exitosas; atender a las víctimas; promover un crecimiento incluyente; disminuir la impunidad con respeto a los derechos humanos; participación de la ciudadanía; oportunidad real de desarrollo humano para los jóvenes; prevenir en el ámbito privado y público; regular y reducir los facilitadores del delito

3. *Ibid.*, p.79.

4. *Ibid.*, p.23.

como alcohol, drogas y armas, y fortalecer los mecanismo de coordinación y evaluación de la cooperación internacional.

## 2. LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES Y EL DEBATE ACADÉMICO

El 24 de octubre de 2013 se realizó, en la ciudad de Santiago de Chile, el seminario internacional “Prevención del delito y sus buenas prácticas”, con la presencia de directores de programas gubernamentales de seguridad de este país, Panamá y México. También estuvieron presentes los directores de institutos de criminología de Australia y Canadá. El encuentro fue auspiciado por el Fondo de Cooperación Chile-México y permitió intercambiar aprendizajes en las estrategias de prevención del crimen, conocer las orientaciones que están definiéndolas, así como mostrar los avances y los retos de la seguridad en América Latina.

El subsecretario de prevención del delito de Chile, Cristóbal Lira Ibáñez, señaló que los avances de la seguridad en el país suramericano son:

- La creación del Banco Unificado de Datos, que permitirá un acceso más eficiente a la información delictiva.
- La instalación de sistemas de control policial para tener un mejor análisis de la delincuencia por municipio, mes a mes.
- La implementación del programa *Terapia Multisistémica*, para cortar la carrera delictiva, asesorado desde Estados Unidos.
- La instalación de tecnología para evitar robos a cajeros y mecanismos de alarmas para hogares.

El funcionario mencionó que Bolivia y Perú producen 54% de la hoja de coca a escala mundial, y como Chile es un lugar propicio para invernarla se refuerza la seguridad en la frontera.

La directora general de Planeación Estratégica de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de México, Lucila Guerra,



señaló que actualmente se aborda de manera integral la seguridad, mediante dos estrategias:

- La contención, el control y la sanción del delito.
- La prevención del delito, considerando causas, factores de riesgo y factores protectores de la violencia y la delincuencia.

En la segunda estrategia se ubica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, iglesias, universidades y medios de comunicación. Los tipos de prevención que se llevan a cabo en él son la prevención social, comunitaria, situacional, psicosocial y policía, con una orientación hacia la comunidad. Lo interesante de este enfoque es que se realiza en ciudades, aceptando la variedad de experiencias y sin imponer, desde el gobierno federal, el *modus operandi* en cada ciudad, además de que se exige la participación de los actores locales.

El director ejecutivo del Programa de Seguridad Integral de Panamá, Manuel Zambrano Chang, señaló que la estrategia seguida en ese país está contenida en cinco ejes: fortalecimiento institucional; información; prevención; control y sanción, así como reinserción social y rehabilitación. En tanto, la directora ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil de dicho país, Dayra Dawson Villalobos, señaló cuatro aprendizajes:

- La prevención necesita la armonización de familias, comunidad y escuela, como base fundamental del proceso, y estas instancias, con el gobierno, las autoridades locales, la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado.
- No es posible hacer prevención social de la violencia si no hay claridad de la importancia de promover un enfoque de desarrollo sostenible y una integralidad de la intervención.
- No hay intervención comunitaria exitosa si no se construye con los ciudadanos, quienes desde su cosmovisión tienen claridad de

la problemática que les aqueja y saben qué herramientas necesitan para resolverla.

- Las zonas de frontera son complejas, por lo cual no es posible recuperar territorio únicamente a través de estrategias militares o policiales. Se requieren la articulación y la armonización de actores locales con estrategias sociales sustentadas en un enfoque de participación ciudadana.

El director del Instituto de Criminología de la Universidad de Griffith, Australia, Peter Homel, dictó la conferencia “Prevención del delito basada en evidencia”. En ella señaló, citando a Geoff Mulgan, que “la evidencia no existe en abstracto, flotando libremente. Existe en relación a teorías y conceptos, los cuales proporcionan los prismas a través de los cuales se observa el mundo. Estas teorías no son alternativas a los datos y pruebas. Ellas son el único camino para darles sentido”.<sup>5</sup> Es necesario un enfoque interactivo, social e interpretativo para el uso de la evidencia, alejándose de ideas de conocimiento *empacado*, que permitan la transferencia de conocimiento, para lo cual es fundamental reconocer la importancia del contexto, la interacción con otros tipos de conocimiento (tácito, experiencial), el diálogo interactivo de las distintas partes y el uso de la evaluación como proceso, no como evento. Subrayó la trascendencia de incluir el conocimiento local, sistematizar los aprendizajes y cualificar la intervención externa. En su conclusión, resaltó la importancia de capacitar a la comunidad para su participación en el diseño y la ejecución de los programas de prevención del delito.

5. Geoff Mulgan. “Government, knowledge and the business of policy making”, en *Canberra Bulletin of Public Administration*, vol. 108, Canberra, AIPA/ACT, 2003, p.4.

El seminario concluyó con el panel de académicos “Chile: hacia una política integral de prevención del delito”, en el que se mencionaron los siguientes nudos críticos en materia de seguridad, entre otras cosas:

- Los programas focalizados de prevención de la violencia deberían ser parte de una política general de trabajo contra la desigualdad socioeconómica.
- Es fundamental descentralizar la seguridad para darle mayor protagonismo a los municipios.
- Ser consecuentes con las evidencias de que el factor protector más determinante en la prevención del delito es la organización comunitaria.
- Hace falta mayor conocimiento de la violencia y mayor voluntad política para atenderla.
- Es necesario hacer accesibles los datos y los análisis de la violencia a la ciudadanía.
- Considerar que el problema de la prevención de la violencia también es un problema mediático y que las mismas políticas sociales son generadoras de delincuencia: vivienda, salud y educación.
- Se ha dado mayor importancia a la tecnificación de la prevención y no a la intervención directa en las comunidades.
- Se ha focalizado el delito en hechos inmediateistas y se ha dejado de lado el delito que atenta contra la calidad de vida o los derechos humanos.

### 3. LA GEOPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD

El cada vez más evidente fracaso de las políticas de mano dura contra la delincuencia empieza a abrir nuevas maneras de abordar este fenómeno. Las más sobresalientes son la importancia que empieza a dar el gobierno federal a la prevención de la violencia (México), la pacificación de las pandillas (El Salvador), la dimensión comunitaria de la seguridad (Chile) y la estatización del mercado de la marihuana (Uruguay).

Parece existir un consenso sobre lo fundamental que resulta incluir a los actores locales en la coproducción de seguridad. Los retos son: la aceptación de la complejidad del fenómeno, la profesionalización de los equipos técnicos y la perseverancia de la intervención. Sin embargo, los resultados a largo plazo de las estrategias de prevención, cuando se cruzan con la lógica política electoral, hace latente la tentación de seguir ofreciendo mano dura para ganar a un electorado cansado de la inseguridad y acostumbrado a populismos punitivos.

Un elemento que empieza a ser un atractivo para los países latinoamericanos y del Caribe es la tecnificación de las estrategias de seguridad, donde Chile está avanzando en la construcción de sistemas de información y análisis, de manera focalizada e interinstitucional. La estrategia policial del *plan cuadrante*, que consiste en sectorizar la seguridad con unidades policíacas y establecer controles delictivos más precisos, sigue llamando la atención a otras naciones, entre ellas México y los países centroamericanos. La experiencia muestra que la precisión de la información del delito necesita ir acompañada de estrategias de prevención, con participación de los actores locales, como son municipios, escuelas y organizaciones civiles y con una policía comunitaria. La identificación exacta del delito y la territorialización de la actividad policial no son suficientes para la prevención efectiva y sustentable del crimen.

Llama la atención que en el debate esté poco presente el factor cultural que facilita el incremento del delito y la violencia. El informe del PNUD muestra con evidencias que la simple generación de oportunidades no es suficiente para disminuir el delito. Hay un corrimiento de la violencia de las regiones más pobres a las nuevas urbanizaciones, como se nota en el caso mexicano o brasileño, y eso requiere incorporar respuestas multifactoriales e interinstitucionales. Una línea de investigación pendiente es analizar si la matriz del individuo con libertades y derechos, propia de las sociedades modernas, unida a la pérdida de instancias modeladoras de la conducta y mediadoras de conflicto y en

un contexto de desigualdad socioeconómica, está siendo un facilitador de la violencia y la delincuencia. Es posible que la sobrevaloración de la autodeterminación esté llevando a la desconexión de los individuos con el entorno, y cuando la autoridad ha perdido legitimidad para mediar, es la violencia quien dirige los conflictos.

La rentabilidad de la industria que se ha estructurado en torno a las drogas, en una sociedad que mide su crecimiento solo desde categorías económicas, es uno de los principales obstáculos para pacificar a América Latina. El trinomio drogas-combate-seguridad ha generado toda una industria del tráfico, de las armas y de la seguridad. La producción de las drogas sintéticas se ha convertido en uno de los negocios más rentables del continente. Están utilizando materias primas provenientes de China y desplazando la rentabilidad de la venta de la marihuana y la cocaína. De hecho, entre 2006 y 2011 el mercado de la cocaína en Estados Unidos disminuyó 40% en provecho de las drogas químicas. La empresa armamentista de la Unión Americana sigue muy activa en el continente. En dos años (2010-2012) el número de armas compradas en Estados Unidos y traficadas a México osciló entre 106,700 y 426,729, con un valor de entre 53.7 y 214.6 millones de dólares.<sup>6</sup> Las empresas de seguridad privada crecen a una tasa estimada de 10% anual. En la región latinoamericana existen 3'811,302 vigilantes privados y 2'616,753 agentes de policía.<sup>7</sup>

Uno de los grandes retos de América Latina es incorporar la fuerza productiva del trinomio drogas-combate-seguridad a un sistema económico que garantice el desarrollo de sus capacidades, pero también es un reto la incorporación de estos recursos humanos a un sistema social, donde se sientan tratados con dignidad y respeto. Para hacerlo realidad, es necesario llevar “el rostro humano” de la seguridad al modelo económico implementado, que fortalezca la dimensión asociativa y comu-

6. PNUD. *Op. cit.*, p.165.

7. *Ibid.*, p.150.

nitaria. Quizá sea el momento de continuar el debate de la seguridad desde los éxitos y los fracasos de la implementación de la matriz liberal y neoliberal, en un continente que tiene en su sangre la nostalgia de la tierra, la comunidad, lo guerrero y lo místico.

## ***La marihuana salta al ruedo***

JORGE VALDIVIA GARCÍA\*

Despenalizar el consumo de la marihuana e incluso legalizar su producción es un debate que se avivó durante 2013; en el caso de México participaron desde el presidente Enrique Peña Nieto, sus antecesores Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, hasta artistas, intelectuales, empresarios, legisladores, sacerdotes e incluso un premio Nobel.

Aunque por años se han escuchado las voces que están a favor y en contra de la legalización del consumo y producción de las denominadas drogas suaves, como la marihuana, fue a raíz de la conclusión del sexenio de Felipe Calderón (2006–2012) y los entre 40 mil y 100 mil muertos que dejó su denominada “guerra contra el narcotráfico”,<sup>1</sup> que arreciaron las voces que defendían la idea de la legalización como una forma más efectiva y menos cruenta de enfrentar el problema del narcotráfico.

Una de las voces que más ruido causó fue la del expresidente Vicente Fox, quien tras finalizar su sexenio (2000–2006), pero nunca durante este, manifestó en diversas ocasiones y foros su idea de la conveniencia de legalizar las drogas en México, como la mejor forma para combatir

\* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue editor de las secciones de Negocios (1999–2005) y de Ciudad y Región (2005–2012) en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente, es editor en la Oficina de Publicaciones del ITESO.

1. La cifra varía según la fuente que se consulte. En febrero de 2013, el titular de la Secretaría de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, informó que de acuerdo con los registros de la dependencia, se contabilizaba en 70 mil los muertos generados por el enfrentamiento contra el narcotráfico que se desarrolló durante el sexenio de Felipe Calderón.

al crimen organizado involucrado en el tráfico de estupefacientes, e incluso como una fuente de ingresos para el gobierno.

La producción, la venta y la distribución “hay que quitársela a los criminales y pasarla a empresas, agricultores que produzcan la marihuana, meterle un sistema impositivo de impuestos alto, para hacer la tarea que se ha hecho con el cigarro y al alcohol”<sup>2</sup>, mencionó el exmandatario en una entrevista con CNN en español en agosto de 2010; en ella, se pronunció por hacer esto en el caso de todas las drogas, incluida la cocaína y las sintéticas, tomando como ejemplo el modelo implementado en Estados Unidos tras la ley seca o la prohibición implementada en las décadas de los veinte y treinta del siglo XX, donde la forma de acabar con las mafias y las matanzas vinculadas al alcohol fue aceptar el consumo de la bebida y dejar la responsabilidad en quien la ingiere.

“Si cambiamos el paradigma y en lugar de que los carteles se llevan los 50 mil millones de dólares de ingreso, los tome parcialmente el estado y los dedique a informar, los dedique a educar, los dedique a prevenir, como hacemos con el cigarrillo, esa batalla se va a ganar”, indicó posteriormente en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), durante el 31 Simposio Internacional de Economía realizado en octubre de 2012.<sup>3</sup>

Ya en 2013, a finales de mayo, durante su participación en un seminario sobre la legalización de las drogas realizado en Seattle, Washington, aseguró que: “el costo de la lucha contra las drogas ya es demasiado alto para la humanidad... y el futuro se vislumbra peor si no hacemos algo”.<sup>4</sup> En ese mismo lugar, el exmandatario acentuó la visión

2. CNN. “Vicente Fox propone legalizar todas las drogas, no sólo la marihuana”, en *CNN México*, México, 16 de agosto de 2010 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/16/vicente-fox-propone-legalizar-todas-las-drogas-no-solo-la-marihuana>].

3. Notimex. “Fox reitera propuesta de legalizar drogas en México”, en *Noticieros Televisa*, México, 27 de octubre de 2012 [DE disponible en: <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/518307/fox-reitera-propuesta-legalizar-drogas-mexico/>].

4. Excélsior. “Pide Fox legalizar drogas: el futuro se vislumbra peor si no hacemos algo”, en *Excélsior*, México, 30 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/30/901775>].



de negocio que tenía del tema, pues participó en una conferencia de prensa junto con Jamen Shively, ejecutivo de Microsoft, para anunciar el lanzamiento de Diego Pellicer,<sup>5</sup> la primera marca comercial para la venta de marihuana, que se esperaba vender en estados como Washington y Colorado, en los cuales se aprobó el consumo recreativo del estupefaciente en 2012.

Pero Vicente Fox fue más lejos y organizó el Simposium Estados Unidos-México sobre Legalización y Uso Médico de Cannabis, del 18 al 20 de julio en Guanajuato, en el cual, entre otros, participaron Jamen Shively; Jorge Castañeda, escritor y politólogo; Julio Frenk, exsecretario de Salud; Dolf Hogewoning, embajador de Holanda, y el diputado Fernando Belaunzarán Méndez.

Este último fue quien, en conjunto con el también legislador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Miguel Alonso Raya, presentó a finales de 2012 una iniciativa para legalizar la producción, la venta y el consumo de marihuana en México,<sup>6</sup> cuya discusión no se concretó durante 2013.

Ante la efervescencia del tema, el presidente Enrique Peña Nieto tuvo que definir la postura de su administración, en especial después de que los presidentes de Guatemala, Otto Pérez Molina, y de Colombia, Juan Manuel Santos, se pronunciaron a favor de la legalización de las drogas, por lo que en el marco de una gira por Inglaterra, en una reunión con integrantes del Chatham House y con Condoleezza Rice, exsecretaria de Estado de Estados Unidos, expresó que los mexicanos “no estamos convencidos de que sea la mejor ruta para disminuir

5. Es el nombre del bisabuelo del empresario estadounidense, quien fue gobernador de Cebú en las Filipinas entre 1890 y 1898, donde producía una variedad de marihuana denominada Hemp (*Cannabis sativa*), que carece del ingrediente activo de la droga y cuya fibra se utilizaba para la fabricación de textiles.

6. Fernando Belaunzarán Méndez y Agustín Miguel Alonso Raya. “Iniciativa para atender la cannabis y atender adicciones”, en *Herejía Política*, México, 15 de noviembre de 2012 [DE disponible en: <http://herejiapolitica.blogspot.mx/2012/11/iniciativa-para-regular-la-cannabis-y.html?m=1>].

los niveles de violencia y criminalidad que se da en nuestro país”.<sup>7</sup> No obstante, agregó: “sí estamos en favor, y queremos insistir y levantar la voz, para que cuanto antes se dé un amplio debate en este tema y el consenso que se tenga sobre la nueva política que deba tenerse en esta materia”.<sup>8</sup>

En tanto, el expresidente Felipe Calderón, quien durante su administración se manifestó en contra de legalizar las drogas e incluso calificó como “inútil” debatir o tomar medidas al respecto mientras Estados Unidos no haga otro tanto, pues estimó que acciones en este sentido podrían “incluso agravar aún más el problema”,<sup>9</sup> indicó en una entrevista que no se oponía a la legalización de la marihuana, pero reiteró que se debe seguir combatiendo al crimen organizado que está involucrado en el tráfico de estupefacientes: “Para mí, la polémica no es si se legaliza o no. Tiene que revisarse, tarde o temprano, pero el problema de México no es un asunto de drogas nada más. Las organizaciones criminales han adquirido tal grado de sofisticación que se están apoderando de las instituciones”.<sup>10</sup>

Representantes de la iglesia católica también se sumaron a la polémica, manifestándose en contra de la posibilidad de legalizar la marihuana, aunque sea con fines médicos, como fue el caso del obispo de Cuernavaca, Ramón Castro Castro, y el de Nuevo Laredo, Gustavo Rodríguez Vega, quienes aseguraron que esta medida no serviría de nada. Este último indicó: “No aportaría ninguna solución a lo que se pretende solucionar y algunos expertos prevén que en caso de que no

7. Notimex. “Rechaza Peña Nieto legalización de drogas”, en *Animal Político*, México, junio 19 de 2013 [DE disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/06/rechaza-pena-nieto-legalizacion-de-drogas/#axzzzlriSYZ20>].

8. *Idem*.

9. Cecilia Téllez Cortés. “Calderón se abre a debatir legalización de drogas”, en *Crónica.com*, México, 10 de febrero de 2013 [DE disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/523341.html>].

10. El Informador. “Crimen organizado se ‘apodera’ de instituciones, dice Calderón”, en *El Informador*, México, 25 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/499088/6/crimen-organizado-se-apodera-de-instituciones-dice-calderon.htm>].

aumente la violencia en el país al legalizar la droga, tampoco ayudaría a disminuirla”.<sup>11</sup>

Esta postura fue secundada por el vocero de la Arquidiócesis de México, Hugo Valdemar, quien si bien no se opuso a que se debata sobre el tema, mencionó que la legalización del consumo de drogas es “un camino equivocado, un camino fácil e irresponsable”.<sup>12</sup> Con ello se alineó con la posición del papa Francisco, quien durante la Jornada Mundial de la Juventud Río 2013, celebrada del 23 al 28 de julio en Río de Janeiro, Brasil, dijo:

No es la liberalización del consumo de drogas, como se está discutiendo en varias partes de América Latina, lo que podrá reducir la propagación y la influencia de la dependencia química [...] [sino que para enfrentar con éxito al narcotráfico se requiere] afrontar los problemas que están a la base de su uso, promoviendo una mayor justicia, educando a los jóvenes en los valores que construyen la vida común, acompañando a los necesitados y dando esperanza en el futuro.<sup>13</sup>

## 1. AUMENTA LA PRESIÓN

Ante el cúmulo de palabras y la poca acción, a finales de septiembre de 2013, con el fin de presionar para que se realizara una discusión seria de este tema, un grupo de 67 mexicanos destacados firmaron e hicieron circular una carta en la que solicitan a los legisladores y a la sociedad en general que se despenalice el consumo de la marihuana en el país.

11. Gastón Monge. “Rechaza iglesia legalización de la marihuana, asegura obispo”, en *Universal.com*, México, 16 de agosto de 2013 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/rechaza-iglesia-legalizacion-de-marihuana-asegura-obispo-943117.html>].

12. ACI/EWTN Noticias. “Iglesia Católica en México reitera rechazo a legalización de drogas”, en *Aciprensa*, México, 7 de agosto de 2013 [DE disponible en: <http://www.aciprensa.com/noticias/iglesia-catolica-en-mexico-reitera-rechazo-a-legalizacion-de-drogas-27579/#.Up7F8HGhDZs>].

13. *Idem*.

En la misiva se indica que “México ha pagado un alto costo por aplicar la política punitiva del prohibicionismo”,<sup>14</sup> y se reconoce que “ni la despenalización ni cualquier otra medida en lo individual constituyen una panacea para acabar con la violencia, la corrupción y la inseguridad” en el país, pero plantean, a través de seis puntos, las razones para solicitar esta medida que, consideran, “es un paso en el camino correcto” en la solución del problema del narcotráfico. En síntesis, los razonamientos esbozados son:

- Cada persona debe tener la libertad de consumir lo que desee, mientras no dañe a terceros.
- La legislación vigente en México tolera el consumo de drogas, pero en dosis tan pequeñas que en lugar de proteger criminaliza al usuario.
- El riesgo de volverse adicto a la marihuana, la mortalidad, la morbilidad y los costos médicos y sociales asociados a su consumo son menores que los de quienes usan drogas legales como el alcohol o el tabaco.
- La despenalización reduciría las rentas del narcotráfico (que en un porcentaje importante están vinculadas a la marihuana en el caso de México) y con ello el problema, pues buena parte de estos ingresos se destinan para la compra de armas, el pago de nóminas y la corrupción de funcionarios públicos.
- El contexto internacional cambió y cada vez hay más países o estados que permiten el uso medicinal o recreativo de la marihuana, así como líderes que proponen dar un enfoque de salud pública al problema.

14. La carta se titula “Petición por la despenalización de la marihuana” y se dejó abierta para la suma de más firmas [DE disponible en: <https://www.change.org/es-LA/peticiones/a-los-legisladores-de-mexico-y-a-la-sociedad-en-general-que-se-despenalice-el-consumo-de-la-marihuana>].

- La legislación federal de México da margen a los estados para perseguir el narcomenudeo, “lo que puede traducirse en una despenalización efectiva del consumo para fines personales”.

Los firmantes de la carta, entre los que se encuentran el pintor Francisco Toledo, el escritor y director de cine Guillermo Arriaga, el exsecretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda, los actores Gael García Bernal, Diego Luna, María Rojo y Daniel Giménez Cacho, los escritores Juan Villoro y Ángeles Mastretta, los empresarios Ricardo Salinas Pliego y Claudio X. González Guajardo, el arquitecto Enrique Norten y el premio Nobel de química, Mario Molina, propusieron utilizar a la ciudad de México como laboratorio de pruebas para la legalización del consumo de mariguana, “con miras a una regulación más completa en el futuro”.

Y en la ciudad de México tomaron la estafeta. Al considerar que era ineludible realizar un debate sobre el tema, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, anunció en julio que en la Asamblea Legislativa de esta entidad se analizaría, de una forma detallada y responsable, los pro y los contra de la legalización de las drogas.<sup>15</sup> Un mes después inauguró el Foro Internacional sobre Drogas y Derechos Humanos, organizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, donde reconoció que la legislación en la materia era competencia federal, pero también recordó que “el estado mexicano, a partir de la reforma de la Ley General de Salud, adoptó una política que va a la no penalización de la posesión de diversas sustancias”,<sup>16</sup> y que en la propia norma se establece que las entidades de la república

15. Luis Pérez Courtade y Filiberto Cruz. “ALDF debatirá legalizar droga; Mancera convoca a una discusión responsable”, en *Excélsior*, México, 13 de julio de 2013 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/07/13/908561>].

16. Miguel Ángel Mancera. “El Foro Internacional sobre Drogas y Derechos Humanos debe ser multidisciplinario: Mancera”. Discurso pronunciado en la inauguración del Foro Internacional sobre Drogas y Derechos Humanos, México, 7 de agosto de 2013 [DE disponible en: <http://www.noticias-detuciudad.df.gob.mx/?p=62561>].

tienen facultades para actuar en temas como la prevención y el tratamiento, además del combate al narcomenudeo: “lo que planteó la Ley y lo que dejó la Ley como obligación para todos nosotros, es avocarnos a las políticas de prevención, a las políticas obviamente de conducción y yo creo que de comprensión de esta problemática”.<sup>17</sup>

El jefe de gobierno agregó que “no participar en un debate o no abrir un debate sobre este tema de la droga, y concretamente se está hablando de la marihuana, sería cerrar, dejar cerrada la visión”,<sup>18</sup> consideró que esto sería un error, pues aseguró que cualquier decisión al respecto debería tomarse de manera informada.

Esta coherente postura del político postulado por el PRD no encontró eco en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues apenas un día después el dirigente nacional de este instituto político, César Camacho Quiroz, indicó que en el tricolor no había “temas tabú” y que estaban abiertos a participar en todos los debates y foros que se realizaran acerca de la despenalización del consumo de drogas como la mariguana, pero a la par dejó en claro que este asunto no estaba en su agenda: “creemos que hay infinitamente más asuntos de mayor fuerza, más acuciantes como para distraernos en éste”.<sup>19</sup>

## 2. PREOCUPACIÓN EN EL SECTOR SALUD

El debate en torno a la despenalización del consumo de la mariguana generó preocupación en el sector salud. A escala federal, la titular de la Secretaría de Salud, Mercedes Juan López, refutó argumentos de los partidarios de esta iniciativa, como el que la mariguana no produce daños a la salud, por lo que manifestó su oposición a cualquier cambio en la ley:

17. *Idem.*

18. *Idem.*

19. Ariadna García. “Tema de la droga no está en la agenda: PRI”, en *El Universal.mx*, México, 8 de agosto de 2013 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/tema-de-la-droga-no-esta-en-agenda-pri-208180.html>].

La marihuana, la *cannabis*, es una sustancia estupefaciente que así está clasificada en la Ley General de Salud y puede producir daños a la salud y eso es lo que le preocupa a la Secretaría, los daños que pueda producir, por lo tanto, nos parece que como está establecido en la propia legislación es adecuado porque se ha protegido a la salud contra esta droga que es ilícita.<sup>20</sup>

También el secretario de Salud de la ciudad de México, Armando Ahued Ortega, manifestó una postura similar, pues dijo que “hay que romper mitos” sobre los efectos que ocasionan las drogas en los consumidores, como en el caso de la marihuana que se afirma que hace menos daño que el tabaco, lo cual, aseveró, es falso pues causa daños irreversibles en el cerebro. Agregó que también se debe tener en cuenta que la infraestructura existente no tiene capacidad para atender a más adictos, por lo que un eventual aval a la despenalización del consumo del estupefaciente generaría problemas serios.<sup>21</sup>

Esta visión fue respaldada por el Enrique Peña Nieto, quien en una entrevista realizada por la agencia de noticias EFE, en el marco de la XXIII Cumbre Iberoamericana realizada en Panamá, en octubre de 2013, reiteró su oposición a la legalización con los argumentos del sector salud: “No puedo estar a favor porque creo que el consumo de drogas, por ligeras que sean, conduce al final al consumo de drogas mucho más dañinas”.<sup>22</sup> Con ello prácticamente le puso cerrojo a este tema, pues aunque el mandatario también reiteró que estaba “muy abierto” a la realización de un debate hemisférico sobre el consumo de drogas,

20. Laura Toribio. “Marihuana puede ser dañina a la salud, asegura Mercedes Juan”, en *Excelsior*, México, 7 de agosto de 2013 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/07/912632>].

21. Rocío González y Raúl Llanos. “Insta secretario de Salud a romper mitos al debatir sobre legalización de las drogas”, en *La Jornada*, México, 3 de julio de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/03/capital/038nicap>].

22. CNN. “Peña Nieto asegura estar abierto al debate sobre la legalización de drogas”, en *CNN México*, México, 19 de octubre de 2013 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/19/pena-nieto-asegura-estar-abierto-al-debate-sobre-la-legalizacion-de-drogas>].

su rechazo, junto con el del presidente del PRI, partido que domina el escenario político en México, dejó sin posibilidades de un cambio en la legislación federal.

### 3. EL EJEMPLO VIENE DEL SUR

Donde el debate no se quedó solo en palabras fue en Uruguay. A mediados de 2012 el presidente José Mujica presentó una iniciativa para legalizar la producción, la comercialización y el consumo de la marihuana, la cual fue analizada, discutida, modificada, votada y aprobada por la Cámara de Diputados el 1 de agosto de 2013, con el fin de:

[...] proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado.<sup>23</sup>

La iniciativa presidencial contemplaba dar al gobierno uruguayo el monopolio en materia de producción y comercialización del estupefaciente, pero la aprobada por los diputados solo le permite regular y controlar el mercado vía licencias de distribución, mientras que la producción queda en manos privadas; los propios consumidores pueden tener hasta seis plantas por hogar, previa inscripción en un nuevo organismo público que se denominará Instituto de Regulación y Con-

23. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. “Marihuana y sus derivados. (Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución)”, Montevideo, Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1 de agosto de 2013, p.2 [DE disponible en: <http://www.diputados.gub.uy/proyectos/marihuana-y-sus-derivados-control-y-regulacion-del-estado-de-la-importacion-produccion-adquisicion-almacenamiento-comercializacion-y-distribucion/>].



trol de Cannabis, que será el encargado de otorgar los permisos para todas las plantaciones o cultivos en el país y el control correspondiente.

El proyecto de ley también prevé que se pueda adquirir marihuana en las farmacias que tengan licencia para ello, donde el consumidor podrá comprar hasta 40 gramos mensuales; pero ello deberá primero registrarse en el instituto mencionado, que mantendrá en secreto la identidad de los usuarios que recibieron el aval. También se prevé la afiliación a clubes, que deberán ser aprobados por el Poder Ejecutivo, integrados por un mínimo de 15 y un máximo de 45 socios, y en los que se podrá cultivar hasta 99 plantas.

En el documento se indica que los “menores de 18 años de edad e incapaces no podrán acceder al *cannabis* psicoactivo para uso recreativo”.<sup>24</sup> También prohíbe el conducir bajo los efectos del estupefaciente y cualquier tipo de publicidad. A la par, decreta que el gobierno enfocará esfuerzos a la prevención y la atención del consumo de estupefacientes, estableciéndose como “obligatoria la inclusión de la disciplina Prevención del Uso Problemático de Drogas, en las propuestas programáticas y planes de estudio para educación inicial, primaria, secundaria, y técnico-profesional, formación docente y en la Universidad Tecnológica”,<sup>25</sup> entre otras estrategias en la materia.

Para completar el proceso legislativo la iniciativa fue enviada al Senado, donde se aprobó con un apretado margen: recibió 50 votos a favor de 96 posibles. Con ello, este país se convirtió en el primero en el mundo en regular todas las etapas del consumo humano de la planta.

En tanto el tema se debatía en el Senado, el gobierno uruguayo fijó en un dólar el precio del gramo de marihuana que se venderá de manera oficial. El secretario general de la Junta Nacional de Drogas, Julio Calzada, indicó que se estableció esta cifra para que “se pueda competir”<sup>26</sup>

24. *Ibid*, p.10.

25. *Ibid*, p.9.

26. AP. “Uruguay establece precio de marihuana tras legalización”, en *El Informador*, México, 20 de

con los narcotraficantes, que venden en un precio similar el producto en el país. El funcionario agregó que se esperaba comenzar con la comercialización del estupefaciente para mediados de 2014, pues “da tiempo para cosechar y vender”.<sup>27</sup>

#### 4. EXPECTATIVAS

Lo acontecido en Uruguay está en línea con las proyecciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en mayo de 2013 presentó un informe titulado *El problema de las drogas en las Américas*, cuyo objetivo, se indica, es “asistir a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en la definición de un marco de referencia para el tratamiento de este problema en sus países, así como para futuras políticas y acciones multilaterales”,<sup>28</sup> y donde se menciona que la despenalización y la legalización de la marihuana es una de las opciones que pueden cristalizar en los países de la región.

El documento, que se divide en un informe analítico y otro de escenarios de 2013 a 2025, reitera la necesidad de debatir sobre el tema, una vez que en el continente se localiza “aproximadamente el 45 por ciento del total de los consumidores de cocaína en el mundo, aproximadamente la mitad de los de heroína y una cuarta parte del total de los de marihuana. Se ha incrementado el consumo de pasta base de cocaína, de *crack*, de inhalables, de drogas sintéticas y el uso indebido de fármacos legales”,<sup>29</sup> según indicó al presentarlo el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, quien terminó de dimensionar el tamaño del problema al pun-

octubre de 2013 [DE disponible en: <http://www.informador.com.mx/internacional/2013/492351/6/uruguay-establece-precio-de-marihuana-tras-legalizacion.htm>].

27. *Idem*.

28. Organización de Estados Americanos, OEA. *El problema de las drogas en las Américas*, Washington, OEA, 2013, p.8.

29. OEA. “Secretario General de la OEA presentó el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas”, en *Centro de Noticias de la OEA*, 17 de mayo de 2013 [DE disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-194/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13)].

tualizar que el consumo de drogas “genera en nuestro hemisferio un negocio ilícito que, sólo en los mercados de venta minorista, se sitúa en alrededor de los 151.000 millones de dólares”.<sup>30</sup>

Ante tales números, el tema no puede evadirse y en el informe de la OEA, que da por descontado que para 2025 todavía habrá “una demanda relevante de sustancias psicoactivas, incluyendo tanto alcohol y medicamentos como drogas producidas ilegalmente”,<sup>31</sup> que persistirán las actividades ilegales y la operación de grupos delictivos organizados asociados a ellas en toda la región, se pide dar al problema un enfoque de salud pública, donde la “despenalización del consumo de drogas debe ser considerada en la base de cualquier estrategia [...] [ya que] Un adicto es un enfermo crónico que no debe ser castigado por su adicción, sino tratado adecuadamente”.<sup>32</sup>

Incluso en el documento se menciona que “corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados”.<sup>33</sup> Aunque agrega que el informe “no encuentra ningún apoyo significativo, en ningún país, para la despenalización o legalización del tráfico de las demás drogas ilegales”.<sup>34</sup>

Todo lo anterior deja en claro que es necesario tomar el toro por los cuernos, pues el problema del consumo y tráfico de drogas no desaparecerá por sí solo. “Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto”, sentencia José Miguel Insulza en el informe de la OEA<sup>35</sup> y en el caso de México es mejor hacerlo temprano, antes de que el fenómeno se agudice más y se siga contando por decenas de miles los muertos vinculados al consumo y tráfico. Concretar el debate sobre la

30. *Idem.*

31. OEA. *Escenarios para el problema de drogas en las Américas*, Washington, OEA, 2013, p.19.

32. OEA. *El problema de las drogas...*, *op. cit.*, p.109.

33. *Ibid.*, p.110.

34. *Idem.*

35. *Ibid.*, p.10.

despenalización de la mariguana es el primer paso en este sentido, pues tanto quienes estén a favor como en contra pueden dar sus argumentos y sentar las bases para el establecimiento de una estrategia acorde a la realidad nacional, que marque el camino a seguir para el resto de las drogas prohibidas, donde un seguimiento a la experiencia uruguaya permitirá visualizar si la legalización es una opción viable o si hay que tomar otro derrotero para no poner el negocio en manos de gente que, protegida por la ley, solo busque su beneficio y multiplique el número de consumidores. Ahí está el caso de los cigarros y el alcohol, cuyos fabricantes se esfuerzan por desarrollar nuevos productos y estrategias para evitar que su consumo decaiga, lo que no se puede permitir en el caso del estupefaciente.

## ***El papado de Francisco desde la esperanza discreta***

ARTURO NAVARRO\*

En el contexto de una iglesia católica en crisis, la elección del cardenal Jorge Bergoglio y su actuación como el papa Francisco puede interpretarse como la cura mágica para todos los problemas que enfrenta la institución. Una mirada desde la esperanza discreta permite la comprensión de este pontificado, las tensiones que provoca y sus posibilidades reales de transformar la iglesia.

Ese es el objetivo de este texto, en el que se analiza el desarrollo del papado bajo el signo de Francisco, el jesuita que llegó de una esquina del mundo a la sede del poder religioso más importante en Occidente. Este movimiento ha despertado innumerables opiniones, entre las que destacan las emitidas por teólogos progresistas como Hans Küng, Leonardo Boff, José Ignacio González Faus y Andrés Torres Queiruga, mientras que las voces conservadoras dentro de la iglesia han permanecido casi en silencio, aunque moviéndose, y algunas opiniones han sido fuertes, como la del cardenal Juan Luis Cipriani, al referirse al diálogo de Gerhard Ludwig Müller, nuevo responsable de la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe,<sup>1</sup> con Gustavo Gutiérrez,<sup>2</sup> a quien se ha llamado *padre* de la teología de la liberación.

\* Es licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac y maestro en Educación por la Universidad La Salle-Guadalajara. Es académico y jefe del Centro Universitario Ignaciano del ITESO.

1. Agencia AFP. "Llama ingenuo a teólogo alemán", en *Hoy digital*, Santo Domingo, 14 de septiembre de 2013 [DE disponible en: <http://hoy.com.do/llama-ingenuo-ateologo-aleman>].

2. El respectivo encuentro del papa Francisco con Gustavo Gutiérrez (11 de septiembre de 2013), teólo-

## 1. EL CONTEXTO DE LA ELECCIÓN DE FRANCISCO

Una vez que Benedicto XVI anunció su renuncia,<sup>3</sup> se manifestó la existencia de una crisis estructural desde el centro del poder político de la iglesia católica, de la que ya se venía hablando en distintas partes del mundo y por parte de diversos actores sociales y eclesiales.

Una lectura de la renuncia, con referencias históricas de los últimos 20 años, no toma en cuenta un proceso más amplio que arranca en el Concilio Vaticano II, el cual estaba llamado a abrir las ventanas de la iglesia al Espíritu, según palabras de Juan XXIII. Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo con lo que se discutió y menos con los resultados. Los documentos conciliares remiten a distintas temáticas, no ausentes de tensión, que derivaron en la ruptura del arzobispo Marcel Lefebvre con el concilio y en el fortalecimiento de una línea tradicionalista, que no dejó de tener sus representantes en la curia romana.<sup>4</sup>

A partir de la clausura del Concilio Vaticano II se puso en práctica una política de contención de las consecuencias, partiendo de la idea atribuida al cardenal Alfredo Ottaviani:<sup>5</sup> los papas pasan, la curia permanece.

Durante el papado de Paulo VI se trató de poner en práctica algunos lineamientos del concilio que se vieron reflejados particularmente en la liturgia, en la participación del laicado y en la comprensión

go y sacerdote dominico, marca una distancia con el modo de proceder de Juan Pablo II y Benedicto XVI, independientemente de si acepta o no a la teología de la liberación. Este gesto lo acerca más a Paulo VI, que recibió a Hans Kung evitando la condena de la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe.

3. Benedicto XVI. "Declaratio", discurso del 10 de febrero de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/speeches/2013/february/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20130211\\_declaratio\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2013/february/documents/hf_ben-xvi_spe_20130211_declaratio_sp.html)].
4. La curia romana es el conjunto de organismos que permiten el gobierno de la iglesia. Se les conoce con el nombre genérico de dicasterios.
5. Alfredo Ottaviani (1890-1979) representó al grupo conservador en el Concilio Vaticano II. Estuvo a cargo, desde 1953, del Santo Oficio (rebautizado en 1965 como Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe) hasta 1968. Entre los debates más conocidos se encuentra su oposición a la libertad religiosa, al *Novus ordo* (nuevo misal para la celebración de la misa), a las transformaciones de la liturgia y a la igualdad de las religiones.

de la colegialidad<sup>6</sup> de los obispos al ejercer el servicio de pastoreo. Sin embargo, esta no alcanzó a modificar las prácticas de los obispos debido a varias razones: los padres conciliares fueron sustituidos por nuevos obispos que no habían tenido la experiencia de discernimiento común propiciada por el concilio; los ajustes estructurales afectaron a la organización de las conferencias episcopales, pero no se modificó sustancialmente el servicio del magisterio, aunque sí hubo cambios en la pastoral de algunas diócesis. Además, algunos documentos emanados del magisterio de Paulo VI generaron desasosiego en algunos sectores, porque no radicalizaron las posturas del concilio y, en cambio, dieron entrada a propuestas de corte más conservador. Entre estos documentos destacan las encíclicas *Humanae vitae*<sup>7</sup> y *Sacerdotalis caelibatus*.<sup>8</sup> Luego, con la llegada de Juan Pablo II, el enfoque conservador se acentuó.

Entre los muchos documentos redactados en los casi 27 años del pontificado (1978–2005) de Juan Pablo II que muestran claves de lectura del contexto que permanece en la iglesia que dirige el papa Francisco, se puede aludir a la exhortación apostólica *Familiaris consortio*<sup>9</sup> y a la carta *Ecclesia in America*.<sup>10</sup>

La llegada de Benedicto XVI al papado, el 19 de abril de 2005, fue vista como continuidad de Juan Pablo II, pero también como un periodo de transición dado que se deseaba equilibrar los periodos del pontifica-

6. El concepto colegialidad alude al tipo de relaciones de igualdad entre los obispos que deriva del mismo ministerio episcopal. Expresa el reconocimiento de la misma tarea y autoridad, y la relación de cordialidad entre ellos en la conducción de la iglesia. Este concepto define un cambio en el modo de trabajar en la curia, que se ve reducido a las reuniones conocidas como Sínodo de los Obispos; sin embargo, no opera de manera fuerte, porque en la práctica son las Congregaciones de la Curia las que toman las decisiones.
7. Se trata de una carta publicada el 25 de julio de 1968 sobre el tema del control de la natalidad. En ella se emiten directrices para sacerdotes, obispos, laicos y médicos, entre otros.
8. Carta encíclica firmada el 24 de junio de 1967 acerca de la comprensión del celibato sacerdotal, su confirmación e interpretación. Emite ordenamientos para la formación de los seminaristas.
9. Exhortación apostólica, del 22 de noviembre de 1981, sobre la misión de la familia en el mundo.
10. Documento final del Sínodo de los Obispos de América, realizado en Roma del 16 de noviembre al 12 de diciembre de 1997. Es entregada el 29 de enero de 1999. Recoge las reflexiones sobre la nueva evangelización, pero deja fuera los temas referidos al papel de los laicos, las comunidades eclesiales de base y los ministerios de los laicos, entre otros [DE disponible en: <http://www.servicioskoinonia.org/relat/200.html>].

do. Su principal preocupación, como teólogo de corte conservador, era el relativismo, el secularismo, la unidad de los cristianos, según lo expresó en la misa de inicio de pontificado.<sup>11</sup> Sin embargo, la situación conflictiva de la iglesia no le era ajena. Así parece darlo a entender en las meditaciones del vía crucis de 2005, cuando en la novena estación señala:

¿No deberíamos pensar también en lo que debe sufrir Cristo en su propia Iglesia? [...] ¡Qué poca fe hay en muchas teorías, cuántas palabras vacías! ¡Cuánta suciedad en la Iglesia y entre los que, por su sacerdocio, deberían estar completamente entregados a él! ¡Cuánta soberbia, cuánta autosuficiencia! [...] No nos queda más que gritarle desde lo profundo del alma: Kyrie, eleison – Señor, sálvanos.<sup>12</sup>

A los pocos años queda claro que la crisis tiene diversos frentes: el rechazo de los tradicionalistas, los problemas financieros, de pederastia y de los Legionarios de Cristo, las acusaciones al cardenal Tarcisio Bertone, las intrigas en la curia y las filtraciones del denominando Vatileaks, que forman un entramado que enmarca la renuncia de Benedicto XVI (efectiva a partir del 28 de febrero de 2013).

Los cardenales, acostumbrados a moverse en el sigilo de una diplomacia aprendida en cientos de años, se encuentran ante una situación inédita, un acto político y no solo religioso que no saben interpretar. La decisión es aplaudida en distintos lugares. Queda claro que el problema de la iglesia se encuentra al interior, en las luchas de poder, en el alejamiento del espíritu religioso y en la necesidad de un replanteamiento de las estructuras.

11. Benedicto XVI. "Homilía de su santidad Benedicto XVI", 24 de abril de 2005 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/homilies/2005/documents/hf\\_ben-xvi\\_hom\\_20050424\\_inizio-pontificato\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/homilies/2005/documents/hf_ben-xvi_hom_20050424_inizio-pontificato_sp.html)].

12. Benedicto XVI. "Vía en el Coliseo. Viernes Santo 2005. Meditaciones y oraciones del cardenal Joseph Ratzinger" [DE disponible en: [http://www.vatican.va/news\\_services/liturgy/2005/documents/ns\\_lit\\_doc\\_20050325\\_via-crucis\\_sp.html](http://www.vatican.va/news_services/liturgy/2005/documents/ns_lit_doc_20050325_via-crucis_sp.html)].



Ante ello, los cardenales, en las congregaciones previas al cónclave, van perfilando el tipo de pontífice que la situación requiere. En estas reuniones, el cardenal Jorge Bergoglio interviene, el 9 de marzo, con un discurso que escribió a modo de esquema en unas tarjetas<sup>13</sup> titulado *Evangelizar las periferias*:

Se hizo referencia a la evangelización. Es la razón de ser de la Iglesia. “La dulce y confortadora alegría de evangelizar” (Pablo VI). Es el mismo Jesucristo quien, desde dentro, nos impulsa.

1. Evangelizar supone celo apostólico. Evangelizar supone en la Iglesia la parresía de salir de sí misma [...] e ir hacia las periferias, no solo las geográficas, sino también las periferias existenciales: las del misterio del pecado, las del dolor, las de la injusticia, las de la ignorancia y prescindencia religiosa, las del pensamiento, las de toda miseria.
2. Cuando la Iglesia no sale de sí misma para evangelizar deviene autorreferencial y entonces se enferma [...] Los males que, a lo largo del tiempo, se dan en las instituciones eclesiales tienen raíz de autorreferencialidad, una suerte de narcisismo teológico [...] La Iglesia autorreferencial pretende a Jesucristo dentro de sí y no lo deja salir.
3. La Iglesia, cuando es autorreferencial, sin darse cuenta, cree que tiene luz propia; deja de ser el “mysterium lunae” y da lugar a ese mal tan grave que es la mundanidad espiritual [...] Ese vivir para darse gloria los unos a otros. Simplificando; hay dos imágenes de Iglesia: la Iglesia evangelizadora que sale de sí [...] o la Iglesia mundana que vive en sí, de sí, para sí. Esto debe dar luz a los posibles cambios y reformas que haya que hacer para la salvación de las almas.
4. Pensando en el próximo Papa: un hombre que, desde la contemplación de Jesucristo y desde la adoración a Jesucristo ayude a la

13. Sandro Magister. “Las últimas palabras de Bergoglio antes del cónclave”, en [www.chiesa.espressonline.it](http://www.chiesa.espressonline.it), 27 de marzo de 2013 [DE disponible en: <http://chiesa.espresso.repubblica.it/articolo/1350484?sp=y>].

Iglesia a salir de sí hacia las periferias existenciales, que la ayude a ser la madre fecunda que vive de “la dulce y confortadora alegría de la evangelizar”.

En este esquema está el programa que expresa posteriormente, ya como papa, en las homilías en la Casa de Santa Marta,<sup>14</sup> y en la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*.

## 2. LOS MECANISMOS DEL PAPA FRANCISCO PARA LA RESTAURACIÓN DE LA IGLESIA QUE AMENAZA RUINA

Formado en la escuela jesuita, Francisco ha hecho del discernimiento y del modo de proceder característico de la orden su mejor herramienta para enfrentar la debacle eclesial y el invierno vivido en los pontificados de Juan Pablo II y Benedicto XVI. Por ello, se le suele comparar con Juan XXIII.

Salvadas las distancias históricas y los membretes, no se puede señalar que Francisco sea un papa liberal o progresista. Su talante formativo está más cercano a un esquema conservador y por ello se ha definido en materia de moral como “hijo de la iglesia”.<sup>15</sup> Hasta el momento no ha añadido nada nuevo a la moral católica o al dogma, sencillamente se ha tomado en serio el Evangelio, según el decir del teólogo José María Castillo, por lo que resulta desconcertante y al mismo tiempo esperanzador.

La propuesta de transformación de la iglesia del papa Francisco se localiza en cuatro vertientes: la revisión de los símbolos, las acciones

14. La decisión de vivir en Santa Marta se ha interpretado como un signo de distancia del papa Francisco hacia la estructura que acotaría su actuación. Él mismo explica las razones: evitar el aislamiento, estar a la vista de la gente, en el espacio donde se hospeda a los visitantes, celebrando la misa diariamente ante distintas personas.

15. Esta expresión la formuló el papa Francisco a la periodista brasileña Patricia Zorzán en el vuelo de regreso a Roma, después de la Jornada Mundial de la Juventud realizada en Brasil.

al margen de la curia, las predicaciones en Santa Marta y la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*. En conjunto, todas configuran una estrategia que responde al modo de proceder aprendido en sus años de formación.

La *revisión de los símbolos para resignificarlos* es una característica del papa Bergoglio que parece provenir de su formación. Es un hombre que procede del clero religioso, lo que marca una diferencia con sus antecesores. Su formación ha pasado por procesos de vida distintos a los que se suelen vivir en los seminarios diocesanos. Procede de la Compañía de Jesús, donde la clave de la espiritualidad es el discernimiento y, como señal de su identidad, el servicio a la iglesia. Allí ha aprendido —en las *Normas Complementarias* n. 252— que “Nuestro servicio a la Iglesia sólo será verdaderamente cristiano si está anclado en la fidelidad a Aquel que hace nuevas todas las cosas; y sólo será jesuítico si está unido con el sucesor de Pedro”. Esto le permite tener dos claves de comprensión: el cristocentrismo y el vínculo con la sede de Pedro. Por otra parte, hay señales de su cercanía espiritual con la figura de Francisco de Asís, de quien toma su nombre, la cual remite a la experiencia de la moderación, la pobreza y la simplicidad, traducida en la fraternidad y la minoridad. Se trata de la convergencia de dos perspectivas: la del discernimiento y la de la reconstrucción de la iglesia que “amenaza ruina”, tal como lo descubrió Francisco al pensar su misión.

En el arranque de su pontificado ha marcado distancia con los símbolos de poder, acción que ha permanecido constante. Un ejemplo es el manejo de los símbolos que acompañaron su primer saludo. El mensaje de Francisco comienza preocupado por la cercanía que expresa con un saludo, “hermanos, hermanas, buenas noches” y termina con un “descansen bien”. En este mismo acto se presenta sin la estola, que usa estrictamente para la acción litúrgica de la bendición. Y dado que esta es el símbolo de la autoridad sacerdotal por excelencia, Francisco aparece sin esta señal de autoridad. El tercer punto, y

más importante, es que indica el camino de la iglesia en términos de evangelización, y para que esto ocurra señala que se requiere volver a las fuentes, a la de la fraternidad, el amor y la fe, tres palabras que acompañaron su idea de evangelización.

El manejo de los símbolos indica que se trata de un papa con un perfil cercano a los movimientos mendicantes de la edad media y no al esquema de diplomático o académico. También que se percibe como un pastor preocupado por una evangelización que impulse la fraternidad, la recuperación de los lazos perdidos y la reconstrucción de una iglesia en ruinas.

La segunda vertiente de transformación de la iglesia se localiza en *las acciones realizadas al margen de la curia romana*. En el caso de Francisco, se percibe una distancia de esta. Los elementos que permiten sostener lo anterior son cuatro:

- En el inicio del pontificado no ratifica a los funcionarios sino que los mantiene mientras no indique otra cosa, lo que les pone en calidad de transitorios.
- El nombramiento de una comisión especial de ocho cardenales de distintas partes del mundo, para que le asesore en el gobierno de la iglesia y en la reforma de la curia, con lo que manda el mensaje de que todo está en revisión. Los primeros trabajos de esta comisión han empezado a mostrar cambios en algunos puestos clave como la Secretaría de Estado y la Congregación para los Obispos.
- La consulta a otras fuentes, además de la oficial, para el nombramiento de obispos.
- Los cambios en la administración financiera y judicial de la curia, de los que se da cuenta en tres documentos llamados *Motu proprio*: sobre la jurisdicción de los órganos judiciales del Estado de la Ciudad del Vaticano; sobre prevención y lucha contra el blanqueo, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de des-

trucción masiva, así como el referido al estatuto para la información financiera.<sup>16</sup>

La tercera vertiente que permite rastrear el proceso de cambio de la iglesia se encuentra en *las predicaciones en Santa Marta*. Desde el inicio de su pontificado, Francisco ha celebrado la misa ante distintos grupos. En ellas dirige la predicación alejándose del texto escrito. No se trata de improvisación sino de una homilía preparada para el caso y los asistentes. Así, ha sido posible escuchar que existen tres cosas centrales: “Autenticidad evangélica, eclesialidad, ardor misionero”.<sup>17</sup> A los nuevos sacerdotes les recomienda “procurad creer lo que leéis, enseñar lo que creéis y practicar lo que enseñáis”.<sup>18</sup> En la misa de canonización de María Guadalupe García Zavala señala: “Los pobres, los abandonados, los enfermos, los marginados son la carne de Cristo. Y Madre Lupita tocaba la carne de Cristo y nos enseñaba esta conducta: no avergonzarnos, no tener miedo, no tener repugnancia a tocar la carne de Cristo”.<sup>19</sup> A los movimientos eclesiales les plantea: “El Espíritu Santo nos muestra el horizonte y nos impulsa a las periferias existenciales para anunciar la vida de Jesucristo. Recordemos hoy estas tres palabras: novedad, armonía, misión”.<sup>20</sup> A los obispos italianos les dice: “ser Pastores quiere decir también disponerse a caminar en

16. Los *Motu proprio* son documentos eclesiales escritos por iniciativa personal del papa para atender asuntos urgentes y dar instrucciones precisas sobre el tema tratado, por tanto tienen carácter oficial [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/motu\\_proprio/index\\_sp.htm](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/motu_proprio/index_sp.htm)].

17. Francisco. “Homilía a las cofradías”, 5 de mayo de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130505\\_omelia-confraternite\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130505_omelia-confraternite_sp.html)].

18. Francisco. “Homilía del santo padre Francisco para la ordenación de presbíteros”, 21 de abril de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130421\\_omelia-ordinazione-presbiterale\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130421_omelia-ordinazione-presbiterale_sp.html)].

19. Francisco. “Homilía del santo padre Francisco”, 12 de mayo de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130512\\_omelia-canonizzazioni\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130512_omelia-canonizzazioni_sp.html)].

20. Francisco. “Homilía del santo padre Francisco”, 19 de mayo de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130519\\_omelia-pentecoste\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130519_omelia-pentecoste_sp.html)].

medio y detrás del rebaño: capaces de escuchar el silencioso relato de quien sufre y sostener el paso de quien teme ya no poder más; atentos a volver a levantar, alentar e infundir esperanza”.<sup>21</sup>

Otras predicaciones dan muestra de esta perspectiva renovadora, señalada en la Aparecida a los obispos, religiosos y seminaristas:

No podemos quedarnos enclaustrados en la parroquia, en nuestra comunidad [...] cuando tantas personas están esperando el Evangelio. Salir, enviados [...] Empujemos a los jóvenes para que salgan. Por supuesto que van a hacer macanas. ¡No tengamos miedo! Los apóstoles las hicieron antes que nosotros. ¡Empujémoslos a salir! Pensemos con decisión en la pastoral desde la periferia, comenzando por los que están más alejados, los que no suelen frecuentar la parroquia. Ellos son los invitados VIP. Al cruce de los caminos, andar a buscarlos.<sup>22</sup>

En este recuento, aparecen dos observaciones a los obispos. La primera en la reunión de Aparecida, ante la Conferencia del Episcopado Latinoamericano (CELAM), el 28 de julio de 2013, donde delinea esta figura:

Los Obispos han de ser Pastores, cercanos a la gente, padres y hermanos, con mucha mansedumbre; pacientes y misericordiosos. Hombres que amen la pobreza, sea la pobreza interior como libertad ante el Señor, sea la pobreza exterior como simplicidad y austeridad de vida. Hombres que no tengan “psicología de príncipes”.<sup>23</sup>

21. Francisco. “Homilía del santo padre Francisco”, 23 de mayo de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130523\\_omelia-professio-fidei-cei\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130523_omelia-professio-fidei-cei_sp.html)].

22. Francisco. “Homilía del santo padre Francisco”, 27 de julio de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130727\\_gmg-omelia-rio-clero\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130727_gmg-omelia-rio-clero_sp.html)].

23. VIS. “El Papa al CELAM: ‘El cambio de estructuras forma parte de la dinámica de la misión’”, 21 enero de 2014 [DE disponible en: <http://www.celam.org/detalle.php?id=NzYx>].

En el encuentro plantea también unas líneas programáticas para el obispo que serán asuntos a revisar en las visitas *ad limina apostolorum*:<sup>24</sup> tener en cuenta las orientaciones del Concilio Vaticano II, la recuperación del sentido social de la fe y la crítica profética. En esta ocasión, Francisco alude a las tentaciones a que se ven sometidos los obispos: la ideologización del mensaje evangélico, que lo transforme a propuestas sociales, gnósticas, espiritualizantes, psicologistas, restauracionistas o funcionales. Esto implica, para los obispos, una relectura del evangelio más allá de las formas en que lo predicán. Señala también que el riesgo de la tarea episcopal es el clericalismo y la burocracia, que impiden ir a las periferias y pervierten el ejercicio de la autoridad: el obispo debe conducir, que no es lo mismo que “mandonear”.

La segunda observación es directamente a los funcionarios de la curia romana, el 21 de diciembre de 2013, cuando señala como características de la tarea de los miembros de este organismo: la profesionalidad y el servicio; a la que añade la santidad, que entre otros rasgos implica el rechazo y objeción a las habladurías:

La santidad en la Curia significa también hacer objeción de conciencia. Sí, objeción de conciencia a las habladurías. Nosotros insistimos mucho en el valor de la objeción de conciencia, y con razón, pero tal vez deberíamos ejercerla también para oponernos a una ley no escrita de nuestros ambientes, que por desgracia es la de las chácharas [...] Porque las chácharas dañan la calidad de las personas, dañan la calidad del trabajo y del ambiente.<sup>25</sup>

24. La visita *ad limina apostolorum* (al sitio de los apóstoles) se realiza cada cinco años. Su fin es la veneración a la tumba de los apóstoles Pedro y Pablo, y realizar un informe al papa de la situación que guarda la diócesis. Al mismo tiempo, sirve para recibir consejos, observaciones y amonestaciones directamente del pontífice para la conducción de la iglesia local.

25. Francisco. “Discurso del santo padre Francisco a la curia romana con motivo de las felicitaciones de Navidad”, 21 de diciembre de 2013 [DE disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/speeches/2013/december/documents/papa-francesco\\_20131221\\_auguri-curia-romana\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/speeches/2013/december/documents/papa-francesco_20131221_auguri-curia-romana_sp.html)].

La realización de estas homilias y mensajes directos son parte del estilo de gobierno de Francisco. En estos planteamientos no recurre al estilo académico de recopilación de citas y referencias a documentos anteriores, sino al Evangelio relacionado con situaciones de vida cotidiana que resultan complicadas.

La cuarta vertiente de transformación implementada por Francisco es la publicación de la exhortación apostólica<sup>26</sup> *Evangelii gaudium*. A diferencia de la encíclica *Lumen fidei*, promulgada el 29 de junio de 2013 y escrita con las aportaciones de Benedicto XVI, *Evangelii gaudium*, emitida el 24 de noviembre de 2013, es un documento totalmente de Francisco. Su contenido es un plan para “indicar caminos para la marcha de la Iglesia en los próximos años (EG 1)”.<sup>27</sup> Este escrito, de 287 números, cuenta con un preámbulo titulado “La alegría del evangelio”, y cinco capítulos sobre la transformación misionera de la iglesia, la crisis del compromiso comunitario, el anuncio del evangelio, la dimensión social de la evangelización y los evangelizadores.

Entre los asuntos relevantes que plantea están: la renovación del encuentro personal con Jesucristo como fuente de toda transformación y alegría (EG 3); la referencia al evangelio en clave de alegría (n. 5); las tentaciones, que en la sociedad tecnológica y capitalista encuentra la alegría (n. 7); la tendencia a presentar el evangelio como un mensaje aburrido (n. 11), invitando a mirarlo como una novedad permanente que no pierde de vista la memoria de la historia concreta.

26. La clasificación de los documentos pontificios, según el Vaticano, es: cartas, cartas apostólicas, constituciones apostólicas, discursos, homilias, mensajes, *motu proprio*, encíclicas y exhortaciones apostólicas. Los más usados por el papa son las dos últimas. La encíclica —carta pública solemne con carácter circular general— es de tres tipos: doctrinal, exhortativa o disciplinar. La exhortación apostólica es un documento de carácter público y general, que refiere el sentir del papa después de haber realizado una serie de consultas a los obispos o a un grupo especializado. Se trata de un documento conclusivo a una tarea que orienta acciones posteriores.

27. En adelante, la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* se cita dentro del texto de acuerdo con los lineamientos de uso de los documentos pontificios, por la primera letra de las dos primeras palabras del documento en latín —en este caso EG—, poniendo enseguida el número a que se refiere. Cuando se cita varias veces dentro de un mismo párrafo solo se señalan los números a partir de la segunda mención.



En el posicionamiento del evangelio alude al problema de la autorreferencialidad (EG 8), a los esquemas aburridos con que se comunica —encierra— a Cristo (n. 11) y a la deshistoricización (n. 13). Ante ello señala que es necesaria la recuperación de la memoria histórica, y la evangelización en tres ámbitos: la pastoral ordinaria, las personas bautizadas que no tienen una pertenencia cordial a la iglesia, la proclamación del evangelio a quienes no conocen a Jesucristo o siempre lo han rechazado (n. 14). Y respecto a los problemas propios de cada región, reconociendo la colegialidad, plantea: “no es conveniente que el Papa reemplace a los episcopados locales en el discernimiento de todas las problemáticas que se plantea en sus territorios” (n. 16).

En el capítulo primero señala que lo central es retomar, de manera permanente, el estilo misionero y no la administración de lo sagrado (EG 25), de lo que se deriva la transformación de costumbres, estilos, horarios, lenguajes, estructuras. Llama a esto una conversión pastoral (n. 27); conversión incluso del papado (n. 32). Este enfoque misionero pone en su justo lugar a las doctrinas, dogmas, tradiciones y moral, centrando todo en la simplificación del mensaje a lo esencial para señalar su belleza y potencial de transformación integral (n. 35-37). El criterio de proporcionalidad permite ubicar lo esencial (n. 38). Al mismo tiempo, propone la revisión de las costumbres, normas y preceptos ligados a la historia que no responden a las circunstancias actuales (n. 43).

El segundo capítulo aborda el asunto de la crisis de la comunidad en medio de una economía de la exclusión (EG 53), que genera inequidad y sacralización del sistema económico imperante, que no ha mostrado sus beneficios (n. 54), favoreciendo la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera (n. 56), y propone una reforma financiera que no ignore la ética (n. 57) ni promueva la exacerbación del consumo (n. 60).

El capítulo tercero señala criterios y perspectivas para el anuncio de la Buena Nueva: la primera cuestión es que “la gracia supone la cultura” donde se encarna el anuncio (EG 115); que ha de estar atento

a la verdad bíblica (n. 146) como fundamento de la predicación. Con ello, Francisco centra la mirada en la Escritura como detonante de toda transformación. El capítulo cuarto aborda el tema de la dimensión social de la evangelización (n. 176), donde pone como criterio de evaluación la opción preferencial por los pobres, a la que reconoce como categoría teológica antes que cultural, sociológica, filosófica o política (n. 198). En el capítulo quinto plantea lo que pareciera obvio: “una evangelización con espíritu es una evangelización con Espíritu Santo” (n. 261). Se trata de recuperar el sentido misionero dando razón de la esperanza, sin comportamientos de príncipes y tocando la miseria humana, *sine glosa*, sin comentarios (n. 270-271).

### 3. LAS CRÍTICAS AL PAPA FRANCISCO

Las voces discordantes provenientes de dentro de la iglesia señalan que el papa Francisco se ha alejado de la tradición y ha respetado poco las formas y rúbricas de la liturgia; cuestionan, además, la creación de una estructura con el grupo de consulta para la reforma de la curia romana, donde no aparecen los responsables de los distintos dicasterios. Esta situación ha sido leída como una toma de distancia de la estructura de poder vaticana.

En algunas librerías de corte conservador no se venden los libros del cardenal Bergoglio, en los que desliza algunas críticas a los grupos tradicionalistas, y existen voces que han descalificado la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* (la alegría del evangelio) del nuevo papa, señalándola como marxista y poco informada en el plano económico.<sup>28</sup> En tanto, las críticas provenientes del entorno protestante fundamentan sus planteamientos en el nombre del documento, al hablar del

28. Como la del periodista Rush Limbaugh, emitida el 27 de noviembre de 2013 en el programa radiofónico *El segmento de Limbaugh* [DE disponible en: [http://www.rushlimbaugh.com/daily/2013/11/27/it\\_s\\_sad\\_how\\_wrong\\_pope\\_francis\\_is\\_unless\\_it\\_s\\_a\\_deliberate\\_mistranslation\\_by\\_leftists](http://www.rushlimbaugh.com/daily/2013/11/27/it_s_sad_how_wrong_pope_francis_is_unless_it_s_a_deliberate_mistranslation_by_leftists)].

evangelio en clave de alegría y no enfatizar el aspecto subjetivo que la evangelización trae consigo, como el arrepentimiento y la fe personal, así como “la tragedia de estar perdido sin Jesucristo”.<sup>29</sup> La preocupación es formulada en una interrogante: “¿No será la misión concebida por Francisco una tentativa de la Iglesia Católica Romana para aumentar su catolicidad y ampliar así su razón de ser el signo final de la unidad para toda la humanidad?”.<sup>30</sup>

Los grupos tradicionalistas catalogan como excesiva la extensión del documento *Evangelii gaudium* y dicen que le falta precisión, rigor y claridad. Particularmente el grupo tradicionalista Fraternitas Sacerdotalis Santi Pio X cuestiona la convergencia de una temática religiosa con un enfoque social relacionado con el entorno económico, así como la falta de una alusión al pecado y al sacramento de la penitencia. Señala, asimismo, la adecuación del anuncio a los tiempos, lugares y personas (EG 35-37.43) como una nueva forma del evolucionismo. Se oponen también al reconocimiento del pluralismo, el ecumenismo y al diálogo interreligioso por considerarlos contrarios a la verdadera iglesia.<sup>31</sup> Otros grupos conservadores<sup>32</sup> critican la desacralización del papado

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Una valoración responsable y reposada del papel del papa Francisco en la iglesia, parte de reconocer las tensiones a las que se enfrenta. No es ingenuidad considerar que rema contra la corriente, entre ambientes que tienden más a moverse por la forma que por el fondo, como los

29. Leonardo de Chirico. “*Evangelii Gaudium* según Francisco”, en *Magacín*, 14 de diciembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.protestantedigital.com/ES/Magacin/articulo/6138/Evangelii-gaudium-segun-francisco>].

30. *Idem*.

31. Padre Franz Schmidberger. “La alegría el Evangelio, el dolor de los fieles”, en *DICI*, 18 de diciembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.dici.org/en/documents/evangelii-gaudium-dolor-fidelium-la-alegria-el-evangelio-el-dolor-de-los-fieles>].

32. Messainlatino. “Le ragioni di un nome” [DE disponible en: <http://www.messainlatino.it>].

grupos conservadores o tradicionalistas, que hay dentro y fuera de la iglesia e incluso en los puestos de poder.

Su proceder ha sido moderado, pues no ha generado una ruptura con la tradición y el magisterio, pero enfatiza la adecuación a tiempos, lugares y circunstancias, poniendo como eje de la renovación de la iglesia el retorno al Evangelio, lo que implica un retorno a la simplicidad, la fraternidad y la minoridad. Se trata de devolver a la persona el poder de análisis a partir del discernimiento, una asignatura pendiente en la iglesia. No parece que puedan esperarse cambios revolucionarios, condenas y rupturas sino la reconstrucción de la iglesia buscando no perder lo bien hecho, y de allegarse elementos nuevos, para que el edificio quede en pie.

La estrategia del papa para la renovación de la iglesia sigue el adagio latino *Gutta cavat lapidem non vi sed saepe cadendo* (la gota que cae horada la piedra, no por su fuerza sino por su caída constante). Solo de esta forma se entiende lo que he llamado las cuatro vertientes de la transformación. La *revisión de los símbolos* permite recuperar la simplicidad y quitar al papado los elementos que acentúan el poder y no el servicio. Las *acciones al margen de la curia romana* facilitan escuchar la voz de los episcopados que permanecen distantes de esta, más preocupados por el trabajo pastoral que por la administración, y facilita realizar los ajustes más adecuados. Al mismo tiempo, le permiten sustraerse al poder encantador de una curia experta en aislar al pontífice de la realidad. Las *predicaciones en Santa Marta*, de manera continua y a públicos distintos, han logrado mantener la esperanza en la renovación y son como la gota que cava la piedra, planteamientos a tiempo y destiempo, a los actores centrales de la iglesia. La *exhortación apostólica*, independientemente de los giros que pudiera tener si se hubiese optado por un documento escrito en el estilo tradicional, constituye un plan coherente con las estrategias anteriores.

Los retos están ahora en el cuidado de los elementos humanos de los que el papa Francisco se rodee. Juan Pablo II y Benedicto XVI optaron

por acercarse a los grupos más conservadores, como los Legionarios y el Opus Dei, e incluso a los movimientos tradicionalistas a los que intentaron regresar a la iglesia. No queda todavía muy clara la distancia de Francisco con estos grupos, que incluso, y a pesar de estar intervenidos, continúan formando a los obispos recién nombrados y a seminaristas. Se trata, entonces, de cambiar alianzas acercándose a los grupos más comprometidos con el proyecto del Evangelio y de sustituir a quienes peligrosamente quieren corregirle la plana.

Por otra parte, la operación de los lineamientos de reforma de la iglesia pasa por los obispos, por lo que la cercanía a las conferencias episcopales, el trabajo de los nuncios y el nombramiento de nuevos obispos y cardenales, son elementos clave para que los planteamientos no queden en retórica.

Están pendientes temas más complejos como el celibato sacerdotal, el papel de las mujeres en la iglesia, la resolución de los conflictos de algunas congregaciones religiosas y el de los sacerdotes casados, entre otros.

Por esta razón, la esperanza discreta es la mejor posición para ubicar, en este momento, la tarea que recibió Francisco en 2013, y que ha decidido hacerlo a la luz del mensaje del Cristo de San Damián a otro Francisco en 1205: “repara mi Iglesia, que como ves, amenaza ruina”.<sup>33</sup>

33. 2a. Vida de Celano 10.



**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

**La colección *Análisis Plural* ofrece un análisis semestral de los hechos más sobresalientes que afectan a México, desde distintas ópticas y sobre diversos ámbitos, realizado por un grupo multidisciplinario de expertos, a través de artículos de opinión y estudio, que en conjunto intentan dar sentido y explicar lo acontecido, para comprender mejor la realidad nacional.**

En el segundo semestre de 2013 se cumplió el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, tras lo cual es posible identificar un estilo de gobernar que, a decir de los colaboradores de este volumen, dista poco de las prácticas del PRI de su antecesor Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), donde en lo político se distingue una restauración autoritaria, mientras que en lo económico mantiene una continuidad en las políticas de corte neoliberal, con la aprobación de las llamadas reformas estructurales.

El decidido impulso del Ejecutivo federal a estas reformas fue otra de las marcas del periodo y para finales del año se habían logrado concretar las realizadas en materia educativa, telecomunicaciones, financiera, hacendaria, político electoral y energética. La primera y la última fueron las que más polémica causaron, por el rechazo en algunos sectores y movilizaciones para tratar de bloquearlas, primero, y revertirlas, después.

Ello obligó a la administración de Peña Nieto a recurrir a todos sus recursos para imponerlas, incluido el uso de la fuerza, con lo que pasó la primera prueba de fuego de su administración, pero dejó un ambiente enrarecido en el país que deberá gobernar por otros cinco años.



**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

ISBN 978-607-9361-08-2



9 786079 361082