

Análisis **P**lural



Mayor
VIOLENCIA,
mejor **JUSTICIA**

primer semestre de 2007

Mayor
VIOLENCIA,
mejor **JUSTICIA**

Mayor violencia, mejor justicia ■■■ 3	
Principales acontecimientos del primer semestre de 2007 ■■■ 8	
	Juan Carlos Núñez
¿La economía mexicana mejora? ■■ 32	
	Francisco J. Núñez de la Peña
El ropaje social en una estrategia económica de acentuación de privilegios: Comentarios al PND 2007-2012 ■■ 43	
	Luis Ignacio Román Morales
Breves reflexiones sobre la participación del Ejército mexicano en funciones de apoyo a la seguridad pública ■■ 79	
	Marcos Pablo Moloeznik
Las relaciones entre México y Estados Unidos de América y la cuestión migratoria ■■ 86	
	Antonio López Mijares
¿Es necesaria la llamada Reforma de Estado? ■ 106	
	Loretta Ortiz Ahlf
Propuestas necesarias para una reforma electoral ■ 130	
	Esteban M. Garaiz I.
Participación ciudadana e innovación política ■ 144	
	Luz Lomelí Meillon
Seguridad y derechos en México: un acercamiento preliminar ■ 159	
	Alejandro Anaya Muñoz
Desprivatizar la vida. ■ 174	
Reflexiones sobre la despenalización del aborto	Jesús Vergara Aceves
Instituciones desafiadas. ■ 211	
Subjetividades juveniles: territorios en reconfiguración	Rosana Reguillo Cruz

PRESENTACIÓN

ANÁLISIS ECONÓMICO

ANÁLISIS POLÍTICO

ANÁLISIS SOCIOCULTURAL

Análisis Plural

Comité Editorial Juan Carlos Núñez Bustillos / Luis José Guerrero Anaya / Catalina Morfín López / Jesús Vergara Aceves ■ **Colaboradores en este número** Juan Carlos Núñez Bustillos / Francisco J. Núñez de la Peña / Luis Ignacio Román Morales / Marcos Pablo Moloeznik / Antonio López Mijares / Loretta Ortiz Ahlf / Esteban M. Garaiz I. / Luz Lomelí Meillon / Alejandro Anaya Muñoz / Jesús Vergara Aceves / Rosana Reguillo Cruz ■ **Coordinador y editor** Jesús Vergara Aceves ■ **Corrección** Mónica Arrona ■ **Diseño** Rocío Calderón Prado ■ **Fotografías** *Público-Milenio* ■ **Producción** Agustín Goenaga ■ **Impresión** Imprejal, Nicolás Romero 518, Guadalajara Tiraje 500 ejemplares

Impreso y hecho en México ■ *Printed and made in Mexico*



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

Centro de Formación Humana
Instituto Tecnológico y de
Estudios Superiores de Occidente, A.C.
Periférico Sur Manuel Gómez Morín
8585 Tlaquepaque, Jalisco México CP
45090 Tel. 52 (33) 3669 3548

Presentación

MAYOR VIOLENCIA, MEJOR JUSTICIA

En este primer semestre del gobierno del presidente Felipe Calderón, varios acontecimientos han acaparado la atención del público: la explosión de la narcoviolenencia y la decisión presidencial de dar prioridad a una campaña en contra, con ayuda de las fuerzas armadas. Contrastando con esta violencia, la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha acaparado también la atención de los medios de comunicación. Quizá menos llamativos, pero definitivos, se anticipan los problemas de fondo en los cambios estructurales de la economía, de la Reforma del Estado y la electoral. Además, se han manifestado algunos movimientos sociales, fácilmente politizados, que también han llamado la atención, como la despenalización del aborto en el Distrito Federal o el de la juventud.

Juan Carlos Núñez es periodista, egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cursó el master de Periodismo en la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios. Actualmente, es colaborador del periódico *Público*, de Guadalajara, y profesor del Centro de Formación Humana del ITESO. Como es tradicional en la edición del *Análisis Plural*, comienza con un

panorama de los principales acontecimientos del semestre que analizamos. La ayuda de Juan Carlos es importante para ponernos al tanto de los sucesos y entrar a profundidad en los análisis.

Francisco J. Núñez de la Peña es economista y profesor del ITESO desde 1983. Nos aporta una evaluación general de la economía, con el título “¿La economía mexicana mejora?”. Desarrolla su análisis según tres indicadores: producción, empleo y confianza. Su conclusión es que la economía avanza poco y que se requieren cambios mayores.

Luis Ignacio Román Morales es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene maestría y doctorado en Economía por la Universidad de París; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2, y profesor titular en el ITESO. Su colaboración se enuncia así: “El ropaje social en una estrategia económica de acentuación de privilegios: comentarios al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. El Plan tiene como objetivo el desarrollo humano sustentable, con cinco ejes: Estado de Derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleo, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental, y democracia y política extranjera responsable.

Marcos Pablo Moloeznik es profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares (España), miembro del SNI, Nivel I, profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín (Alemania), Buenos Aires y Rosario (Argentina) y Varsovia (Polonia), así como profesor de Cursos de Verano de la Universidad de San Diego (Estados Unidos). Titula su colaboración: “Breves reflexiones sobre la participación del Ejército mexicano en funciones de apoyo a la seguridad pública”. Se refiere al buen desempeño del Ejército y a su aceptación por parte de la sociedad. Señala que esta acción supletoria de instituciones deficientes tiene aspectos problemáticos.

Antonio López Mijares es licenciado en Economía y maestro en Comunicación; actualmente lleva a cabo estudios de doctorado en el ITESO, institución donde desempeña tareas académicas. Imparte o ha impartido las materias Historia mundial contemporánea; Seminario de análisis de las relaciones internacionales; Política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe; México: su política exterior frente a la mundialización. El autor presenta varias notas sobre la política exterior de México en sus relaciones con Estados Unidos, y aborda la cuestión de los migrantes como las dificultades y los malentendidos, el “reto hispano”, el sueño americano. Termina su análisis con un anexo interesante, las notas de un viaje.

Loretta Ortiz Ahlf es licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, maestra en Derecho por la Universidad Iberoamericana, y candidata a doctor en Derechos Humanos y Derecho Comunitario Europeo por la Universidad a Distancia de España. Actualmente, es consejera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su colaboración se titula: “¿Es necesaria la llamada Reforma del Estado?”, en la cual analiza con todo detalle el aspecto fiscal de los derechos humanos, con algunas propuestas concretas de modificaciones a algunos artículos constitucionales.

Esteban Garaiz estudió en la Universidad Gregoriana de Roma, Italia Humanidades clásicas con grado en filosofía; fue profesor de Filosofía en la Universidad de Guanajuato; en El Colegio de México estudió la licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales. Titula su colaboración: “Propuestas necesarias para una reforma electoral”. Allí propone realizar campañas cortas y sin alusión a los contrincantes, a fin de politizar menos y entrar más a fondo en discusiones serias, y que las precampañas deben ser procesos internos. Se refiere también a la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral (IFE) y de otras dependencias.

Luz Lomelí Meillon es doctora en Ciencias Sociales por el CIESAS y en Ciencias Políticas por la UNAM, académica del SOJ-ITESO, y miembro del SNI, Nivel 1. Su colaboración se titula “Participación ciudadana e innovación política”. En ella nos muestra cómo la participación ciudadana construye instituciones, y analiza el problema de los trabajadores con la empresa Hitachi en Guadalajara.

Alejandro Anaya Muñoz es director del Departamento de Estudios Internacionales, de la Universidad Iberoamericana, en la ciudad de México y miembro del SNI, Nivel 1. Es maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Es autor de *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca* (Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2006). Titula su colaboración: “Seguridad y derechos humanos en México: un acercamiento preliminar”. Estudia la teoría y la práctica de las relaciones entre seguridad y derechos humanos, su aplicación en el estado de Oaxaca y en la guerra contra el narcotráfico. Termina su análisis con algunas aclaraciones importantes.

Jesús Vergara Aceves es licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía en México, D.F.; licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria y doctor en Filosofía por la UNAM; asimismo, tiene estudios posdoctorales en Filosofía y Sociología en la Universidad de Toronto y Chicago. En su colaboración, “Desprivatizar la vida. Reflexiones sobre a la despenalización del aborto”, aborda la nueva legislación del Distrito Federal en torno al aborto, desde el fundamento de los valores culturales, y analiza los cambios jurídicos y los intereses de los poderosos y los políticos.

Rossana Reguillo Cruz es miembro del SNI, Nivel II, profesora-investigadora y coordinadora del Programa de Investigación en Estudios Socioculturales del Departamento de Estudios Socioculturales del

ITESO, miembro de la Academia Mexicana de las Ciencias, y doctora en Ciencias Sociales, con especialidad en Antropología Social por el CIESAS-Universidad de Guadalajara. Asimismo, es autora de varios libros, el más reciente es *Horizontes fragmentados. Comunicación, cultura, pospolítica. El (des)orden global y sus figuras*, Guadalajara, ITESO, 2005. Su colaboración aquí se titula “Instituciones desafiadas. Subjetividades juveniles. Territorios en reconfiguración”. Estudia los efectos que el neoliberalismo globalizado ha tenido en la juventud, particularmente en México y en Latinoamérica. Las cifras ponen al desnudo el abismo entre ricos y pobres, entre preparados y no preparados para el sistema económico vigente. Luego se adentra en los testimonios de los jóvenes que muestran sus subjetividades y desafíos. Termina su análisis atisbando el futuro.

PRINCIPALES SUCESOS NACIONALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2007*

▪ Juan Carlos Núñez ▪

Enero

1 Aniversario del EZLN

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional conmemora el XIII aniversario de su alzamiento con un encuentro con los Pueblos del Mundo al que asisten representantes de 47 países. La organización insiste en el cumplimiento de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona.

Municipio Autónomo en Oaxaca

La Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), con el apoyo de 20 comunidades, crea el Municipio Libre y Autónomo de San Juan Copala, habitado primordialmente por indígenas de la etnia triqui.

2 Operación Tijuana

El gobierno federal anuncia el inicio de la Operación Tijuana para combatir el narcotráfico en la ciudad fronteriza. El Ejército envía

* El texto aquí presentado está basado en datos de "Información Sistemática A. C.", dirigida por Bernardo Ávalos Casillas.

2,620 elementos. Francisco Ramírez Acuña, secretario de Gobernación, afirma que ningún estado será rehén de la delincuencia.

Nuevo presidente de la Corte

El magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia es elegido presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Regreso a clases en Oaxaca

Alrededor de 1.3 millones de estudiantes de Oaxaca vuelven a clases luego del conflicto magisterial que inició a mediados de 2006. Ese día 300 simpatizantes de la APPO se manifiestan en el centro de la ciudad y 26 alcaldes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) le retiran su apoyo al gobernador Ulises Ruiz.

4 Ejecución de diputado

Jorge Bajos Valverde, diputado panista en el Congreso de Guerrero, es ejecutado por desconocidos en Acapulco.

Desarme de policías

Elementos del Ejército desarman a 2,200 policías municipales de Tijuana por su posible participación “en operaciones de soporte y de fortalecimiento de la impunidad de la estructura del cártel de los Arellano Félix”, explica el procurador Eduardo Medina Mora. Informa que habrá operaciones similares en Sinaloa y Tamaulipas.

9 Aumento de la tortilla

El precio del kilo de tortilla llega hasta 15 pesos en algunos expendios. Entre octubre y noviembre había pasado de 7 a 8 pesos. El secretario de Economía, Eduardo Sojo, afirma que el gobierno no intervendrá en el mercado pues tendría un efecto contraproducente.

10 Escalada de precios

El alza de la tortilla produce una escalada en los precios de diversos artículos básicos.

11 Precio de la tortilla

El presidente Felipe Calderón contradice al secretario de Economía que había señalado que el gobierno no intervendría en el tema del alza de las tortillas y promete: “Hoy mismo voy a tomar una decisión para ver qué hacemos para bajar los precios”. Informa que instruyó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que se distribuya maíz por medio de las tiendas de Diconsa y que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación (SAGARPA) deberá comprar el grano: “No me importa que lo traigan de miles de kilómetros, lo importante es que ése no sea un argumento para elevarle los precios a la gente”.

14 “Operación Conjunta Guerrero”

Un total de 200 efectivos de la Agencia Federal de Investigación y de la Policía Federal Preventiva (PFP) arriban al estado de Guerrero para establecer una operación contra el narcotráfico.

Más aumentos

El precio del kilo de huevo se incrementa en 25%.

15 Programa de empleo

Felipe Calderón pone en marcha el Programa por la Generación del Primero Empleo. Las empresas que creen fuentes de trabajo nueva estarán exentas del pago parcial de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y después recibirán subsidios.

Foxistas al PAN

Tres exsecretarios del gabinete foxista se integran al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN). Ellos son Carlos Abascal, Luis Ernesto Derbez y Francisco Salazar.

Protesta en Oaxaca

La APPO toma el Zócalo de Oaxaca para protestar contra el gobernador Ulises Ruiz y pedir la liberación de sus militantes detenidos. El presidente del Consejo Presbiteral de la Arquidiócesis de

Oaxaca, padre Manuel Arias Montes, muestra su apoyo a los manifestantes y dice que nunca en la lucha de los pobres la iglesia puede permanecer neutral.

16 Subsidio a la leche

Autoridades federales anuncian que Liconsa recibirá un subsidio de 500 millones de pesos para vender el litro de leche en 4 pesos en lugar de 4.50 como estaba previsto. Al mismo tiempo, sigue la escalada de precios, aumenta el precio de la carne y el pollo.

17 Payán renuncia al PAN

Luego de 23 años de militancia, Ana Rosa Payán, reconocida militante panista en Yucatán, renuncia a su partido por considerar que el proceso de selección de candidato a la gubernatura del estado tuvo serias irregularidades.

Súper computadora

En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se pone en marcha la supercomputadora más grande de América Latina. Puede realizar siete billones de operaciones por segundo.

18 Pacto de la tortilla

El gobierno y los productores de tortilla firman un pacto mediante el cual se oficializa el aumento de 40% al precio del alimento. Sólo cinco mil de 45 mil tortillerías se comprometen a respetarlo.

Elecciones priístas

Se registran siete fórmulas para ocupar la presidencia y la secretaría general del PRI. Las dos más fuertes son las que encabezan Enrique Jackson y Beatriz Paredes.

22 Cruzada contra la delincuencia

Felipe Calderón convoca a todas las instancias del gobierno federal y a los 31 gobernadores del país a participar en la “Cruzada Nacional contra la Delincuencia”. Acuerdan diez ejes de acción para enfrentar al crimen.

23 **Contra el aumento de precios**

La Unión Nacional de Trabajadores informa que se está formando un frente en el cual participan más de 100 organizaciones sociales contra el alza de precios. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) pide un aumento de emergencia.

Caso Sahagún-Wornat

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal reitera la culpabilidad de la escritora argentina, Olga Wornat, a quien demandó por difamación la exprimera dama Martha Sahagún.

24 **Felicitaciones de EU**

El presidente de Estados Unidos, George Bush, felicita al presidente de México, Felipe Calderón, por su lucha contra el narcotráfico.

25 **Violaciones a derechos humanos**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos denuncia que no se han atendido las recomendaciones en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas por diversas autoridades en los casos Atenco, Lázaro Cárdenas y Oaxaca.

Caso Lydia Cacho

La Suprema Corte de Justicia de la Nación crea una comisión para investigar al gobernador de Puebla, Mario Marín, y otros funcionarios por la presunta violación de las garantías fundamentales de la periodista Lydia Cacho.

Alza a la tortilla

El Congreso del Trabajo y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) declinan participar en las marchas contra el alza de precios de los productos básicos. En diversas ciudades del país el kilo de tortilla llega a los 20 pesos.

28 **Cine mexicano**

El cineasta mexicano Guillermo del Toro gana siete Premios Goya por su película “El Laberinto del Fauno”.

31 Manifestación contra aumentos

Cerca de 40 mil personas se manifiestan en el Zócalo de la ciudad de México contra el alza en los precios de la tortilla y otros productos básicos. Participan ciudadanos, integrantes de organizaciones sindicales, campesinas y sociales, así como militantes del PRD, Partido del Trabajo (PT), Convergencia y PRI.

Legalización de unión homosexual

Karla López y Karina Almagre forman la primera pareja homosexual que legaliza su unión en México. La ceremonia se lleva a cabo en Saltillo.

Candidatura de Hank

El Consejo Estatal del PRI en Baja California designa al alcalde de Tijuana, Jorge Hank Rohn, como su candidato a la gubernatura del estado.

Febrero

1 Ley de protección a la mujer

El presidente Felipe Calderón firma el decreto que promulga la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

5 Popularidad de Calderón

A dos meses de tomar protesta como presidente de México, la encuesta IPSOS-BIMSA indica que 58% de los entrevistados aprueba la gestión de Felipe Calderón, quien recibe una calificación promedio de 6.5.

6 Narcoviolencia

En un lapso de 30 minutos, grupos armados irrumpen en dos oficinas de la policía en Guerrero para ejecutar a siete personas y videograban el atentado. Además, hay ejecuciones en Michoacán, Baja California y Sinaloa.

Escuela Segura

Felipe Calderón comienza el Programa Escuela Segura destinado a combatir el narcomenudeo en escuelas de los 11 municipios más inseguros del país.

Aseguramiento de maíz

La Procuraduría General de la República (PGR) asegura 118 mil toneladas de maíz en ocho bodegas de Jalisco. Presume que el grano está siendo acaparado en plena crisis de la tortilla.

7 Caso Atenco

La Suprema Corte de Justicia de la Nación decide investigar las violaciones a las garantías individuales cometidas por cuerpos policiales en San Salvador Atenco, en mayo de 2006.

Negligencia en Pasta de Conchos

El secretario del Trabajo, Javier Lozano, reconoce que hubo “una actitud negligente” por parte de las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en las inspecciones a la minera en Pasta de Conchos.

Promocional de López Obrador

La Secretaría de Gobernación anuncia que sí permitirá la difusión del anuncio que había censurado. En el promocional aparece Andrés Manuel López Obrador tomando protesta como “presidente legítimo” de México.

8 Ataque a migrantes

Tres migrantes mexicanos son asesinados por un grupo armado cerca de Tucson, Arizona. Es la segunda agresión a indocumentados en esa zona en menos de diez días.

12 Controversia del IFE

El Instituto Federal Electoral (IFE) presenta una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra

de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, por estar en desacuerdo con el presupuesto asignado al Instituto.

13 Desquite de Fox

El expresidente de México, Vicente Fox, dice en Estados Unidos que perdió en el intento de desafuero a Andrés Manuel López Obrador, pero que 18 meses después se desquitó al ganar su candidato a la Presidencia. Para el PRD y otras organizaciones la declaración es una prueba contundente de que Fox intervino ilegalmente en las elecciones de 2006.

Reforma del Estado

El Senado aprueba por unanimidad la *Ley para la Reforma del Estado* que obliga a los legisladores, a los líderes de los partidos y a un representante del Ejecutivo a negociar y acordar en un año las iniciativas de reforma.

14 Amenaza de Al-Qaeda

Se da a conocer una supuesta amenaza de Al-Qaeda contra México por suministrar petróleo a Estados Unidos. El gobierno federal desconoce la veracidad de la amenaza, pero dice que se mantendrá “atento”.

15 Narcoviolencia

Un enfrentamiento entre narcotraficantes y policías deja cuatro muertos en Aguascalientes. El gobernador de ese estado, Luis Armando Reynoso, pide refuerzos federales.

18 Operaciones antinarco

El gobierno federal anuncia la instalación de operaciones contra el narcotráfico en Tamaulipas y Nuevo León. Son ya ocho las entidades donde se realizan estos dispositivos.

Pasta de Conchos

A un año de la tragedia en la que murieron 65 mineros, la Secretaría del Trabajo afirma que la empresa es la principal responsable.

Un día después, el gobernador de Coahuila, Humberto Moreria, denuncia que Vicente Fox le pidió solapar a Francisco Salazar, entonces secretario del Trabajo.

Elecciones en el PRI

La fórmula Paredes-Murillo arrasa dos a uno a la de Jackson-Latife en las elecciones internas del PRI. Beatriz Paredes próxima dirigente de los priístas dice que trabajará por la reconciliación.

19 Aumento a los soldados

El presidente Felipe Calderón decreta un aumento salarial de 46% a la tropa del Ejército. El anuncio es retroactivo a enero y se da en medio del plan de austeridad para los otros funcionarios públicos.

Caso Atenco

La Suprema Corte determina que los cuerpos de policía que participaron en las operaciones de San Salvador Atenco, en mayo de 2006, incurrieron en graves violaciones a las garantías individuales.

Atentado contra legislador

El diputado federal Horacio Garza Garza es víctima de un atentado en Nuevo Laredo. Su chofer muere y él resulta herido.

21 Protesta contra EU

La secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, protesta porque trabajadores estadounidenses que construyen un muro contra los migrantes en la frontera violaron territorio mexicano.

Desalojo de La Fortaleza

En el Distrito Federal, 500 policías desalojan el predio “La Fortaleza”, donde se cometían diversos delitos. El lugar será destinado a servicios para los ciudadanos, dicen las autoridades.

26 Calderón fue “el mejor”

El exsecretario de Gobernación, Carlos Abascal, señala que Felipe Calderón no fue el mejor candidato sino el idóneo. Al día siguiente, se desdice y afirma que el presidente sí es el mejor.

27 Militares con VIH

Con ocho votos en favor y tres en contra, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los 11 militares dados de baja del Ejército por ser portadores del VIH no pueden ser inhabilitados.

Marzo**5 Presidenta del PRI**

Beatriz Paredes Rangel rinde protesta como presidenta del PRI. Durante su discurso se pronuncia por la unidad del partido.

Apoyo a empresas

Felipe Calderón inicia un programa de apoyo a las pequeñas y medianas industrias que canalizará 700 mil créditos en el año.

6 Despenalización de la calumnia

El Senado despenaliza los delitos de calumnia, injuria y difamación, para transferirlo al ámbito de la justicia civil. La Cámara de Diputados deberá aprobar la medida.

Transparencia

La Cámara de Diputados aprueba la reforma que incluye en la Constitución la obligación de la transparencia y rendición de cuentas de todos los poderes y en todos los niveles de gobierno.

7 Atentado contra militar

El general retirado, Francisco Fernández Solís, jefe de la Secretaría de Seguridad Pública de Tabasco, sufre un atentado con arma de fuego. Su camioneta recibe 103 tiros. Él salva la vida, pero muere su chofer.

Plan contra la delincuencia

Felipe Calderón anuncia un plan integral para combatir la delincuencia. La elaboración de un sistema único de datos criminales

y un cuidadoso control sobre las policías, son algunos de los ejes fundamentales de la propuesta.

8 Aumento de penas

El presidente Felipe Calderón envía tres iniciativas de reforma del Código Penal Federal. Propone penas de 30 años a cadena perpetua para plagiarios y asesinos, y castigo a la violencia intrafamiliar.

9 Slim, el tercero más rico

La revista *Forbes* publica la lista de los hombres más ricos del mundo. El tercero es el mexicano Carlos Slim, con una fortuna de 49 mil millones de dólares. En la anterior medición tenía 30 mil millones. Es la riqueza que crece más rápido.

Luis Echeverría

El expresidente de México Luis Echeverría, acusado de cometer delitos durante la guerra sucia, no será fichado pues padece de una enfermedad crónica.

11 Protestas anti-Bush

Protestas en Mérida y otras ciudades del país por la próxima visita del presidente de Estados Unidos, George Bush.

13 Visita del presidente de EU

Los presidentes de México y Estados Unidos, Felipe Calderón y George Bush, respectivamente, se reúnen en Yucatán durante dos días. La reunión termina sin grandes acuerdos. Proponen debilitar las finanzas del narcotráfico, mejorar la cooperación bilateral y combatir el tráfico de armas. Bush promete trabajar en lo posible por una reforma migratoria. Continúan las protestas contra el presidente estadounidense.

Sueldos de funcionarios

El Senado aprueba la ley que prohíbe a los funcionarios públicos ganar más que el presidente de la República. Además, se regulan salarios, prestaciones y gratificaciones de los altos mandos de la

burocracia. Los sueldos de quienes actualmente ganan más que Calderón serán congelados.

Narcotráfico

Al menos 30 personas mueren ejecutadas en el país en un lapso de 48 horas.

Decomiso multimillonario

La PGR realiza el decomiso de dinero más grande de la historia al asegurar más de 100 millones de dólares en efectivo en una residencia del Distrito Federal. La policía detiene a siete personas e inicia la persecución de Zhenli Ye Gon, un chino nacionalizado mexicano, a quien acusa de ser el líder de una banda que trafica precursores químicos para drogas.

22 Ley del ISSSTE

Con el voto en favor del PAN, PRI, PVEM, Panal y Alternativa, y en contra del PRD, PT y Convergencia, la Cámara de Diputados aprueba la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que contempla la creación de un nuevo sistema de pensiones en el que se aumenta la edad de jubilación, se crean cuentas individuales, se elevan las contribuciones de los empleados y se constituye una Afore pública.

Convención Nacional Democrática

En su primer día de trabajo, la Convención Nacional Democrática propone la creación de una Comisión de la Verdad que investigue los rescates bancarios y carreteros. Al día siguiente, López Obrador llena el Zócalo al cerrar la convención.

Despenalización del aborto

Durante su visita a México para participar en un encuentro de Provida, el cardenal Alfonso López Trujillo, presidente del Consejo Pontificio de la Santa Sede, califica el aborto como “una pena de

muerte infringida por adultos de la forma más cruel y despiadada en contra del ser más indefenso”.

25 Despenalización del aborto

La jerarquía católica y organizaciones de laicos salen a las calles en varias ciudades del país para protestar contra la iniciativa para despenalizar el aborto en el Distrito Federal.

Ley del ISSSTE

Maestros de seis entidades federativas suspenden clases como protesta contra la nueva Ley del ISSSTE.

28 Abucheos a Calderón

El presidente Calderón es abuchado en un acto de Telmex, en el Distrito Federal, y durante una gira a Oaxaca.

Aborto

Representantes del PRI, PRD, PT y PVEM piden a la Secretaría de Gobernación que expulse al enviado papal Alfonso López, por participar en actividades contra la despenalización del aborto.

Ley del ISSSTE

En un mensaje a la nación, Felipe Calderón se congratula por la reforma a la Ley del ISSSTE y dice que es un triunfo de la democracia. Organizaciones sindicales y sociales se manifiestan en contra de la nueva norma.

29 Caso Ernestina Ascencio

La Comisión Nacional de Derechos Humanos determina que la anciana indígena Ernestina Ascencio no fue violada por soldados del Ejército como afirman las autoridades de Veracruz. Señala que la mujer murió de anemia.

Ley del ISSSTE

Trabajadores al Servicio del Estado han presentado más de 15 mil amparos contra la Ley del ISSSTE.

Abril

2 **Narcoviolenencia**

Al menos 667 personas presuntamente relacionadas con el narcotráfico han sido ejecutadas en lo que va del año.

3 **Crisis en el IMSS**

El director general del IMSS, Juan Molinar Horcasitas, dice que si no se resuelven los problemas de fondo de la institución, el Seguro Social no sobrevivirá el actual sexenio.

Aborto

La arquidiócesis de México reúne firmas contra la iniciativa de ley de despenalización del aborto. Se difunde por televisión un anuncio en el que Chespirito se pronuncia en el mismo sentido.

Caso Ernestina Ascencio

Los hijos de Ernestina Ascencio, presuntamente violada y asesinada por militares, piden la destitución del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien afirma que la anciana murió por pobreza. La Procuraduría de Veracruz sostiene que la anciana falleció por un golpe en la cabeza luego de ser atacada por soldados.

Abusos de soldados

El obispo de Saltillo, Raúl Vera, pide justicia para las 13 mujeres violadas por militares en Castaños, Coahuila.

4 **Penas para secuestradores**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que castigar con penas de 20 a 40 años de prisión a quienes cometan el delito de secuestro express no es contrario a la Constitución.

Pasta de Conchos

Se suspenden los trabajos de rescate de las víctimas del accidente en la mina Pasta de Conchos.

Aborto

Las iglesias católica, ortodoxa griega, maronita, cristiana evangélica, el Ejército de Salvación y la Sociedad Bíblica de México se pronuncian juntas contra la iniciativa de despenalización del aborto.

5 Aborto

El cardenal Norberto Rivera critica las iniciativas de ley de convivencia y despenalización del aborto durante la liturgia del jueves santo. La organización Católicas por el Derecho a Decidir afirma que 88% de quines abortan son católicas.

6 Ejecución de periodista

El corresponsal de Televisa en Acapulco, Amado Ramírez, es ejecutado en ese puerto.

9 Plan Puebla Panamá

En Campeche se lleva a cabo la cumbre de presidentes de los países que participan en el Plan Puebla Panamá. Durante el encuentro, Felipe Calderón explica que el plan intenta la integración de la región sobre tres bases: el desarrollo humano sustentable, la competitividad regional y la promoción de valores y prácticas democráticas.

10 Fortaleza económica

El Fondo Monetario Internacional afirma que México ha disminuido su fragilidad económica gracias a su fortaleza macroeconómica y a la solidez de los indicadores financieros.

11 Conflicto minero

Autoridades judiciales ordenan restituir en su cargo al dirigente del sindicato minero, Napoleón Gómez Urrutia. La PGR dictamina que las firmas que avalaban el procedimiento en su contra fueron falsificadas por las autoridades. Gómez dice que demandará a Vicente Fox, Carlos Abascal y Francisco Salazar.

Desigualdad social

La revista *Forbes* publica que el empresario mexicano Carlos Slim es el segundo hombre más rico del mundo con una fortuna de 53 100 millones de dólares. Al mismo tiempo se publica un informe que indica que en México hay 68 millones de pobres.

12 Despenalización de la calumnia

Felipe Calderón firma el decreto que deroga del *Código Penal* los delitos de calumnia, difamación e injuria. Se pronuncia “contra toda amenaza a la prensa libre”.

Eutanasia

El Senado da entrada a una iniciativa de ley del PRD que pretende legalizar la muerte asistida.

Caso Gómez Urrutia

La PGR abre una investigación sobre la falsificación de cinco firmas en el caso Napoleón Gómez Urrutia, presuntamente realizada por funcionarios del gobierno de Fox.

16 Narcoviolencia

Las cifras de ejecutados en el día varían de 17 a 23. En muchos casos los victimarios dejan en los cadáveres mensajes para los grupos contrarios. En Nuevo León, 112 policías son arraigados bajo la sospecha de que están coludidos con la delincuencia organizada.

17 Aborto

Los obispos mexicanos exhortan a los católicos a manifestarse contra la iniciativa de despenalización del aborto.

Licitaciones de radio y TV

La Comisión Federal de Telecomunicaciones decide postergar hasta 2008 las licitaciones para concesionar nuevas frecuencias de televisión y radio.

18 Beneficio a banqueros

Senadores y diputados presentan un dictamen de reformas a la legislación financiera en la que determina no poner topes a las comisiones que los bancos cobran por sus servicios.

Aborto

El Colegio de Abogados Católicos informa que tiene 36 mil firmas de ciudadanos con las que solicitarán un referéndum sobre la propuesta de despenalización del aborto.

Narcoviolencia

Un comando armado ingresa al Hospital General de Tijuana para rescatar a un herido. Elementos del Ejército y de la Policía Federal rodean el hospital que tiene que ser desalojado. Hay tres muertos y dos heridos.

Reforma Hacendaria

El secretario de Hacienda, Agustín Carstens, declara que la Reforma Hacendaria tiene un avance de 80%.

19 Despenalización del aborto

Las comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueban el dictamen que despenaliza el aborto antes de las 12 semanas de embarazo. Intelectuales apoyan la iniciativa mientras que la Arquidiócesis de México dice que el PRD ha iniciado una campaña de odio contra la iglesia.

20 Aborto

En una carta enviada a la 83 Asamblea General de la Conferencia del Episcopado Mexicano, el papa Benedicto XVI manifiesta su rechazo a “una ley mexicana” que pretende despenalizar el aborto.

22 Aborto

Miles de personas marchan en la ciudad de México contra la iniciativa para despenalizar el aborto.

23 Aborto

La Secretaría de Gobernación señala que la Iglesia Católica se ha extralimitado en sus acciones contra la despenalización del aborto, pero considera que no es el caso de la carta enviada por el Papa. En tanto, la Arquidiócesis Primada de México sostiene que los asambleístas que aprueben la reforma serán excomulgados.

Bancos

La Comisión de Hacienda del Senado aprueba un dictamen que regula y reduce las comisiones que cobran los bancos cobran por sus servicios.

24 Despenalización del aborto

Con 46 votos en favor y 19 en contra, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba en una exaltada sesión la reforma que despenaliza el aborto antes de las 12 semanas.

Transparencia

El Senado aprueba por unanimidad la reforma al artículo 6o. constitucional, con la cual la información en poder de cualquier autoridad se considera pública.

25 Desfile del 1 de mayo

El presidente Felipe Calderón anuncia que no asistirá al desfile obrero del 1 de mayo. Es la primera vez en la historia reciente de México que el presidente no acude al acto.

Reforma del Estado

Se instala la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado. Partidos, gobierno y legisladores prometen presentar propuestas en un mes.

Elecciones 2006

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) dictamina que las boletas electorales no son documentos disponibles para el público y sólo pueden ser revisadas por autoridades competentes.

26 Aborto

El secretario de Salud, José Córdoba Villalobos, dice que ni el IMSS ni el ISSSTE practicarán abortos en sus clínicas del Distrito Federal porque están bajo jurisdicción federal. El jefe del Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, responde que deben acatar la ley.

29 Aborto

El jefe del Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, solicita a la Iglesia Católica la documentación en torno a su presunta excomunión por aprobar la despenalización del aborto.

Mayo**1 Desfile obrero**

Los sindicatos independientes y los oficiales marchan, cada uno por su lado, para conmemorar el Día del Trabajo. Hay protestas por los aumentos de precios. La burocracia federal recibe 4.6% de aumento salarial.

Calderón-Elba Esther

Elba Esther Gordillo, dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), señala que los maestros contribuyeron con su voto al triunfo de Felipe Calderón.

2 Emboscada al Ejército

Cinco soldados mueren y dos resultan heridos en una emboscada que les tiende un grupo armado en Carácuaro, Michoacán. El presidente dice que la batalla contra el narcotráfico costará más vidas.

3 Ley del ISSSTE

El Consejo de la Judicatura Federal instala un “juzgado auxiliar” para atender los cerca de 100 mil amparos contra la nueva Ley del ISSSTE.

4 Ley Televisa

El coordinador de los senadores panistas, Santiago Creel, reconoce que la Ley Televisa se aprobó con presiones.

5 Caso Atenco

Los dirigentes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco son sentenciados a 67 años y medio de cárcel. No hay sanción para los policías que violaron garantías individuales.

7 Narcotráfico

Un enfrentamiento entre narcotraficantes y militares en plena ciudad de Apatzingan, Michoacán, deja cuatro muertos y tres heridos. El Ejército utiliza tanquetas.

8 Caso Ahumada

Luego de tres años de prisión, el empresario Carlos Ahumada es liberado. Un minuto después es reaprehendido, para ser liberado horas más tarde.

9 Fuerzas Armadas

El gobierno federal crea un cuerpo de élite del Ejército y Fuerza Aérea para intervenir en “situaciones excepcionales”. El Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal estará bajo las órdenes del presidente.

10 Suprema Corte

Por primera vez en la historia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pone en Internet un proyecto de resolución para que pueda ser consultado por cualquier ciudadano. Se trata del documento sobre la Ley Televisa.

11 Atentado

Cuatro guardaespaldas del gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, son asesinados “por una confusión”. La cifra de ejecutados suma mil en lo que va del año.

14 Asesinato de funcionario

El director del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información de la PGR, José Nemesio Lugo Félix, es asesinado en el Distrito Federal.

17 Fox “irresponsable”

El presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, afirma que Vicente Fox se comportó de manera irresponsable, pero legal en las elecciones de 2006. “Me hubiera gustado que se comportara de manera ética”, dice.

20 Triunfo del PRI en Yucatán

La candidata del PRI, Ivonne Ortega, vence en las elecciones para la gubernatura de Yucatán a su más cercano competidor, el panista Xavier Abreu.

22 Derechos humanos

Amnistía Internacional expresa su preocupación por el nombramiento que hizo Felipe Calderón a Francisco Ramírez Acuña como secretario de Gobernación, pues como gobernador de Jalisco “no impidió ni castigó” graves violaciones a los derechos humanos.

Multa a partidos

El Consejo General del IFE aprueba multas por 99 millones de pesos a los partidos políticos por irregularidades en sus cuentas.

28 Cofetel

Los ministros de la Corte declaran inconstitucional la exclusión de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que habían sido nombrados antes de las reformas y piden sean ratificados.

29 Ley Televisa

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional algunas fracciones del artículo 20 de la Ley Televisa, por considerar que implican un trato discriminatorio para los medios con

fines culturales y educativos. Considera que violan el principio de seguridad e igualdad jurídica.

31 Ley Televisa

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emiten un fallo que declara inconstitucional el refrendo automático de las concesiones a los empresarios mediáticos, como plantea la Ley Televisa.

Boletas electorales

El IFE aplaza una vez más la decisión de quemar las boletas electorales de los comicios de 2006.

Junio

2 Muertos en retén militar

Cinco personas, entre ellos dos niños, mueren baleados por soldados del Ejército. Los hechos ocurrieron en Los Alamillos, Sinaloa, cuando los militares marcaron el alto al conductor del vehículo en que viajaban las víctimas y éste no obedeció. Hay tres heridos graves.

4 Visita al Papa

Durante una gira por varios países de Europa, el presidente Felipe Calderón se reúne en El Vaticano con el Papa Benedicto XVI y lo invita a visitar México en 2009.

5 Ley Televisa

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera inconstitucionales cuatro artículos clave de la Ley Televisa que otorgan privilegios a los grandes empresarios de los medios.

Ley del ISSSTE

Maestros disidentes construyen con ladrillos y mezcla bardas en la Plaza de la República del Distrito Federal, para protestar contra la Ley del ISSSTE. Días después, se retiran.

8 Combate al narcotráfico

El gobierno federal pide al Congreso de Estados Unidos aumentar los apoyos para enfrentar al narcotráfico. Autoridades estadounidenses hablan de la posibilidad de instaurar en México un proyecto similar al Plan Colombia.

11 Narcotráfico

El Ejército toma el aeropuerto de Mexicali porque hay indicios de que los elementos de la PFP asignados a ese lugar favorecen las actividades del narcotráfico.

Ejército

Un juez militar dicta auto de formal prisión a 19 militares involucrados en la muerte de civiles en un retén.

12 Derechos Humanos

Juan Silva Meza, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presenta un dictamen en el que propone que la corte investigue los hechos ocurridos en Oaxaca, en 2006, debido a que hubo graves violaciones a las garantías individuales por parte de las autoridades.

13 Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos confirma la violación de dos mujeres a manos de efectivos del Ejército en Carácuaro, Michoacán, durante la operación antidrogas.

20 Elecciones en Baja California

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de Baja California declara que es improcedente la candidatura del alcalde de Tijuana, Jorge Hank Rhon, debido a que la ley electoral de ese estado indica que no pueden ser candidatos quienes ostenten un cargo público.

Reforma Fiscal

El secretario de Hacienda, Agustín Carstens, presenta el proyecto de Reforma Fiscal del gobierno federal que, dijo, busca combatir

privilegios de las empresas. La iniciativa contempla, además, gravar el comercio informal, aumentar impuestos a sorteos y cobrar altos gravámenes a las pinturas en aerosol.

21 **Mario Villanueva**

El ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, es liberado luego de permanecer seis años en prisión acusado de narcotráfico. Instantes después de dejar el reclusorio es detenido nuevamente.

25 **Limpia en la PFP**

El secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, anuncia que 284 agentes de la PFP serán relevados de sus cargos.

PRD

Leonel Godoy es declarado candidato del PRD al gobierno de Michoacán para los próximos comicios luego de su triunfo en las elecciones internas.

29 **Medios de Comunicación**

Luego de 33 años de transmisiones, el noticiario radiofónico Monitor sale del aire. Su director, José Gutiérrez Vivó, acusa al gobierno federal de impulsar un boicot económico en su contra para sacarlo del aire.

¿LA ECONOMÍA MEXICANA MEJORA?

▪ Francisco J. Núñez de la Peña ▪

Como viene de fuera, no se siente ligado más que prudencialmente por las creencias tradicionales y la autoridad establecida... Trae noticias de fuera y compara las razones del lugar con otras que escuchó muy lejos.

Fernando Savater (2000: 13)

La realidad económica de un país es percibida de distintas maneras por sus habitantes. Si una persona tiene dificultades para mantener su empleo es muy probable que vea la situación nacional de un modo diferente de otra recién promovida a un puesto de mayores responsabilidades e ingresos. Si alguien trabaja en una región en decadencia quizás sea menos optimista que quien vive donde abundan las oportunidades para mejorar. Incluso, dentro de una misma empresa, dos personas con competencias y trayectorias laborales diversas pueden diferir en su evaluación acerca de la economía.

Por lo anterior, es difícil convencer a todos los lectores de una visión de la economía construida por una persona —con su subjeti-

vidad y con datos que no hablan de experiencias personales, sino de promedios o totales nacionales o estatales.

Algunos economistas utilizamos las estadísticas que generan o difunden principalmente dos instituciones —el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Banco de México—, para hacer afirmaciones acerca de la evolución de la economía mexicana. Yo analizaré una parte pequeña de la información disponible.

1. Primer indicador: producción

El indicador básico para medir el tamaño de una economía es la producción. En el primer trimestre de 2007, el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un incremento anual de 2.6% en términos reales. Pero, como siempre, no todas las actividades llevaron el mismo paso: los servicios fueron más dinámicos (3.7%) que la industria (0.6%) y el sector agropecuario (0.2%). Dentro de los servicios, transportes y comunicaciones aumentó mucho más (7.6%), en particular las actividades de telefonía (celular y tradicional). Y el pequeño crecimiento del PIB agropecuario reflejó que algunas de sus actividades se adelantaron hacia finales de 2006. Además, en unas regiones el avance fue más rápido que en otras.

Tomemos, por ejemplo, la industria manufacturera. Según la estadística disponible por entidades federativas (sólo incluye a 17), en el primer bimestre de 2007, en cinco de ellas (Puebla, Coahuila, Sinaloa, Querétaro y Sonora), la producción fue menor que en el mismo periodo de 2006; en seis, el ritmo fue lento (Baja California, Distrito Federal, Veracruz, Tlaxcala, Estado de México y Jalisco); en Nuevo León el dinamismo fue intermedio; en Durango, Yucatán, San Luis Potosí y Morelos fue rápido, y en Aguascalientes, mucho más. Pero si se lee la prensa de este último estado no se descubre un auge gene-

ralizado, pues dos ramas explican la mayor parte de la expansión manufacturera (la industria automotriz con sus proveedores y la de alimentos). Y lo mismo puede decirse de Puebla: pocas ramas fueron las principales responsables de la baja.

En enero-marzo de 2007 se registró el menor crecimiento económico en México de los últimos siete trimestres. ¿Es satisfactoria una tasa de 2.6% anual? No. Cuando la producción sube con lentitud, es muy difícil que una gran parte de la población mejore su situación, pues se generan pocos nuevos empleos y las oportunidades de acrecentar el ingreso son escasas.

2. Segundo indicador: empleo

Otro indicador útil para describir la trayectoria de una economía es el número de trabajadores. En México existen dos fuentes de información acerca del empleo y la ocupación en las entidades federativas: a) el número de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, datos mensuales desglosados en nueve actividades); y b) la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, que lleva a cabo el INEGI (datos trimestrales en siete sectores). Las cifras más oportunas son las del IMSS.

En el primer trimestre de 2007, los asegurados en el IMSS equivalen a una tercera parte de la población ocupada en México, pero hay diferencias amplias entre las entidades (por ejemplo, 52.2% en Baja California Sur y 11.1% en Oaxaca).

El número de asegurados en enero-mayo de 2007 fue mayor que un año antes en todas las entidades federativas (el incremento del total nacional pasó de 5.6% a 6.6%). Pero la tasa disminuyó en 13 estados en comparación con el mismo lapso de 2006: Nayarit, Sonora, Chihuahua, Oaxaca, Baja California Sur, Tamaulipas, San Luis Potosí,

Chiapas, Sinaloa, Tabasco, Campeche, Veracruz y Baja California. En 12 casos, el aumento en 2006 había sido grande, pero en Oaxaca varió de 3.9% en enero-mayo de 2006, a 1.9% un año después.

El cambio en Nayarit (de 11.2% a 5.1%) se debió, en gran parte, al fin de la construcción de una enorme obra de infraestructura en este estado (la presa El Cajón). En Baja California Sur el dinamismo se mantuvo alto (pasó de 16.2% a 14.4%, y en Aguascalientes (de 3.7% a 10.9%) y Quintana Roo (de 5.9% a 15%) se aceleró notablemente.

La evolución de las regiones y las actividades económicas siempre es desigual. Éstas no tienen la misma importancia en todas las entidades ni están organizadas de igual forma (por ejemplo, en Oaxaca, el 27.2% de los cotizantes en el IMSS labora en establecimientos de 1 a 15 personas; y el promedio nacional es el 18.5%). Por tanto, los estados no tienen las mismas fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades y, en consecuencia, su potencial es diverso. Por ejemplo, en 2007, después de Quintana Roo, Baja California Sur es el estado donde ha aumentado más el número de asegurados y Oaxaca está en el extremo contrario.

Las diferencias entre las entidades son muy grandes en cualquiera de las actividades (por ejemplo, en Comunicaciones y transportes y en Construcción).

¿La economía mexicana está mejorando? Sí, pero no al mismo paso en todos los lugares y en todas las actividades. Y, sin duda, un aumento lento del PIB no es una gran noticia, sobre todo para quienes desean que la pobreza en México descienda con celeridad. Esto difícilmente ocurrirá, a menos que haya un milagro (es decir, que cambien drásticamente las condiciones que facilitan el funcionamiento económico en todas las entidades).¹

1. Es insuficiente una política fiscal redistributiva (por ejemplo, todos los recursos

■ **Cuadro 1** Baja California Sur y Oaxaca: variación porcentual del promedio de asegurados en el IMSS por actividad económica (enero-mayo de 2007/enero-mayo de 2006)

	Baja California Sur	Oaxaca
Construcción	41.9	-1.5
Industria de la transformación	19.8	1.3
Servicios para empresas, personas y el hogar	14.8	4.7
Industria eléctrica, captación y suministro de agua potable	10.8	4.4
Transportes y comunicaciones	9.2	-1.8
Comercio	8.0	-1.2
Servicios sociales y comunales	7.9	4.8
Industria extractiva	4.1	19.2
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	-8.7	3.3
Total	14.5	2.1

Fuente: IMSS, 2007

■ **Cuadro 2** Comunicaciones y transportes: Variación porcentual del promedio de asegurados en el IMSS por entidad federativa (enero-mayo de 2007/enero-mayo de 2006)

Distrito Federal	-1.8	Tabasco	3.4	Chihuahua	6.0	Sonora	7.4
Oaxaca	-1.8	Yucatán	3.7	Baja California	6.0	Coahuila	8.5
Quintana Roo	0.7	Jalisco	3.9	Tlaxcala	6.1	México	8.8
Sinaloa	1.3	Veracruz	4.4	Querétaro	6.4	Aguascalientes	8.9
Chiapas	1.3	Nayarit	5.0	Nuevo León	6.6	Tamaulipas	9.0
Zacatecas	1.9	San Luis Potosí	5.1	Hidalgo	6.6	Baja California Sur	9.2
Michoacán	2.2	Guerrero	5.7	Guanajuato	6.9	Durango	10.1
Morelos	2.9	Colima	5.8	Puebla	7.0	Campeche	31.9

Cuadro 3 Construcción: Variación porcentual del promedio de asegurados en el IMSS por entidad federativa (enero-mayo de 2007/enero-mayo de 2006)

Nayarit	-6.4	Tamaulipas	8.0	Coahuila	13.2	Querétaro	18.1
Chiapas	-5.0	Aguascalientes	8.1	Nuevo León	14.4	Quintana Roo	18.5
Oaxaca	-1.5	Veracruz	9.0	Zacatecas	14.7	Distrito Federal	20.2
San Luis Potosí	-0.9	Chihuahua	9.9	Baja California	15.2	Guerrero	20.9
Colima	4.3	Sonora	10.1	Estado de México	15.5	Yucatán	21.5
Durango	6.1	Tabasco	10.5	Morelos	16.1	Michoacán	23.8
Hidalgo	7.1	Puebla	11.0	Jalisco	17.2	Tlaxcala	29.2
Campeche	8.0	Guanajuato	11.1	Sinaloa	17.4	Baja California Sur	41.9

Fuente: *Ibíd.*

3. Tercer indicador: confianza

Los indicadores de confianza resumen las percepciones de los hogares (consumidores) y las empresas (productores) en México, con base en dos encuestas por muestreo: Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor y Encuesta Mensual de Opinión Empresarial. La información más reciente corresponde a mayo de 2007.

El Índice de Confianza del Consumidor y el Índice de Confianza del Productor (son promedios nacionales) se calculan con base en las respuestas a las preguntas siguientes:

adicionales que, según la propuesta de Reforma Integral de la Hacienda Pública de junio de 2007, tendría el gobierno federal en 2012 serían equivalentes a 65% del PIB conjunto de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, tres de las entidades más pobres de México).

Preguntas

Comparada con la situación económica que los miembros de este hogar tenían hace 12 meses, ¿cómo cree que es su situación en este momento?

¿Cómo considera usted que será la situación económica de los miembros de este hogar dentro de 12 meses, respecto a la actual?

¿Cómo considera usted la situación económica del país hoy en día comparada con la de hace 12 meses?

¿Cómo considera usted que será la condición económica del país dentro de 12 meses respecto a la actual situación?

Comparando la situación económica actual con la de hace un año, ¿cómo considera en el momento actual las posibilidades de que usted o alguno de los integrantes de este hogar realice compras tales como muebles, televisor, lavadora, otros aparatos electrodomésticos, etc.?

Respuestas posibles

Mucho mejor, Mejor, Igual, Peor y Mucho peor

Mayores, Iguales y Menores

Preguntas

¿Cómo considera usted la situación económica del país hoy en día comparada con la de hace 12 meses?

¿Cómo considera usted que será la situación económica del país dentro de 12 meses, respecto a la actual?

¿Cómo considera usted la situación económica de su empresa hoy en día comparada con la de hace 12 meses?

¿Cómo cree usted que será la situación económica de su empresa dentro de 12 meses, respecto a la actual?

Comparando la situación actual del país y de su empresa con la de hace un año, ¿cree que éste es el momento adecuado para que se realicen inversiones?

Respuestas posibles

Mucho mejor, Mejor, Igual, Peor y Mucho peor

Sí, No y No sabe

La confianza de los consumidores en México va en aumento en 2007, pero aún no llega a los niveles observados en el primer semestre de 2006; la de los productores —menos volátil que la de los consumidores— sigue alta. Esto puede concluirse de los dos indicadores elaborados mensualmente por el INEGI, basados en opiniones.

■ **Gráfica 1** Índice de confianza del consumidor (base 2003 = 100)



Fuente: Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor, INEGI

■ **Gráfica 2** Índice de confianza del productor (puntos)



Fuente: Encuesta Mensual de Opinión Empresarial, INEGI

4. Conclusión

Mi opinión, con fundamento en los datos anteriores, es que en la actualidad la economía avanza poco y, sin duda, no veremos en el futuro próximo cifras como las de China e India, a menos de que ocurra algo extraordinario.

Las bajas tasas de crecimiento económico en los últimos años no son una casualidad. Muestran lo que hemos podido hacer dadas las condiciones imperantes. ¿Podríamos tener resultados más satisfactorios? Sí, si eliminamos los grandes obstáculos que aún existen para que florezca la actividad productiva (afortunadamente, la inflación ya no es un impedimento).

No se trata de inventar más apoyos o estímulos gubernamentales, sino, principalmente, de quitar lo que estorba y poner lo que facilita el desarrollo económico. Más y mejor infraestructura física, mejor educación y menos reglamentaciones inadecuadas son parte de la fórmula necesaria.

Hace más de 230 años un escocés publicó un libro acerca de la riqueza de las naciones que, en lo fundamental, sigue vigente. En uno de sus capítulos se encuentran dos artículos muy pertinentes: “De las obras y establecimientos para facilitar el comercio de la sociedad” y “De las rentas o gastos de establecimientos para la educación de la juventud” (Smith, 1977: libro V, cap. 1).² Pero antes escribió:

Cuál sea la especie de industria doméstica más interesante para el empleo de un capital, y cuyo producto puede ser probablemente de más valor, podrá juzgarlo mejor un individuo interesado que un ministro que gobierna una nación. El magistrado que intentase

2. El texto original está en inglés. Esta traducción está en Smith, 1977.

dirigir a los particulares sobre la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible a su atención, impracticable por sus fuerzas naturales, y se arrogaría una autoridad que no puede fiarse prudentemente ni a una sola persona ni a un Senado, aunque sea el más sabio del mundo, de manera que en cualquiera que presumiese de bastarse por sí solo para tan inasequible empeño sería muy peligrosa tan indiscreta autoridad (*ibíd.*: libro IV, cap. II).

Urge aprender de las experiencias exitosas de otros países y, sobre todo, actuar.

Bibliografía

- INEGI. *Encuesta Mensual de Opinión Empresarial*, Aguascalientes, INEGI, mayo, 2007.
- . *Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor*, Aguascalientes, INEGI, mayo, 2007.
- . *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Aguascalientes, INEGI, 2007.
- Savater, Fernando. *Diccionario filosófico*, México, Planeta, 2000.
- Smith, Adam. *Riqueza de las naciones*, México, Publicaciones Cruz, 1977.

APÉNDICE

Oaxaca, Baja California Sur y Nuevo León

El PIB de Oaxaca es aproximadamente 2.5 veces el de Baja California Sur, pero su población ocupada es 5.7 veces; es decir, la productividad en Oaxaca es menos de la mitad de la de Baja California Sur, donde hay más oportunidades económicas y los ingresos de su población ocupada son superiores. ¿Por qué? En parte, porque difieren las características de su población y las actividades predominantes.

Cuadro 4 Distribución porcentual de la población ocupada según su ingreso en el primer trimestre de 2007

Ingreso en salarios mínimos	Nuevo León	Baja California Sur	Oaxaca
Hasta 1	7	5	22
Más de 1 hasta 2	12	18	17
Más de 2 hasta 3	28	20	13
Más de 3 hasta 5	24	25	13
Más de 5	19	25	5
No recibe ingresos	3	3	26
No especificado	7	4	4
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Cuadro 5 Algunos indicadores de la población en el primer trimestre de 2007

Indicadores	Nuevo León	Baja California Sur	Oaxaca
Escolaridad promedio de la población económicamente activa (años)	10.0	9.7	7.2
Población ocupada en el sector primario*	2.0	23.4	33.5
Ocupados en actividades poco calificadas*	30.7	36.2	53.2
Población subocupada* Trabajadores subordinados y remunerados	8.0	2.8	13.3
con acceso a las prestaciones de ley (% del total de trabajadores subordinados y remunerados)	26.4	16.8	4.1

* % de la población ocupada Fuente: *ibid.*

EL ROPAJE SOCIAL EN UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA DE ACENTUACIÓN DE PRIVILEGIOS: COMENTARIOS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

▪ Luis Ignacio Román Morales ▪

Los planes nacionales de desarrollo en México no han sido los documentos estratégicos que contienen los auténticos objetivos, metas, líneas de acción y acciones concretas que guían las políticas públicas. Teóricamente su función era cumplir con tales fines estratégicos; sin embargo la retórica, las coyunturas externas e internas y posiblemente la falta de objetividad sobre los alcances y los límites de las políticas públicas, han degradado el sentido de este producto básico de la planeación con la que supuestamente deberíamos contar.

No obstante, estos planes permiten dar cuenta de algunos elementos de las concepciones básicas de desarrollo que plantean los gobiernos, así como de su selección de prioridades y la forma básica en que justifican sus acciones. Por ello, resulta pertinente tratar de ubicar la concepción de desarrollo que tiene el actual gobierno mexicano, mediante su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).

El objetivo del PND es el Desarrollo Humano Sustentable y se piensa actuar en torno a él con base en cinco ejes:

- I) Estado de Derecho y seguridad.
- II) Economía competitiva y generadora de empleos.
- III) Igualdad de oportunidades.
- IV) Sustentabilidad ambiental.
- V) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Aun en el plano meramente discursivo, se detecta una apología del trabajo, pero al mismo tiempo una aceptación que podría leerse como complaciente de condiciones de trabajo inhumanas. Así, el presidente Felipe Calderón reconoce que hay “millones de mexicanos que trabajan de sol a sol para sacar adelante a su familia” (PND, 2007: 13). Cabe preguntarse entonces: ¿por qué se requiere trabajar “de sol a sol”, cuando la legislación establece que con una jornada máxima de 48 horas semanales se podría satisfacer las necesidades de los trabajadores?

En la introducción del documento se refrenda la consulta social efectuada por el gobierno para la elaboración del PND, pero no se menciona qué proceso se llevó a cabo para que esta consulta se convirtiera, realmente, en un elemento básico de los contenidos y las perspectivas del PND (si es que así lo fue). La cuestión no sería la de demostrar que la consulta se haya hecho, sino que ésta haya tenido el impacto mencionado, de ser “un elemento fundamental en la elaboración del PND”, más allá de las ideas que previamente ya tendrían los propios funcionarios gubernamentales, encargados de diseñar la estrategia de desarrollo.

En cuanto a la mecánica de la consulta, resalta el papel jugado por el ejercicio de visión México 2030, efectuado por Felipe Calderón

como presidente electo, poco antes de asumir operativamente las funciones presidenciales.

En el caso concreto del ejercicio realizado en la ciudad de Guadalajara, la mayor parte del tiempo dedicado a él se concentró en los discursos de diversos gobernadores del occidente del país, básicamente orientados a resaltar los logros locales de sus respectivas administraciones. En cuanto a la consulta en sí misma, constó de un ejercicio de aproximadamente una hora de duración en el que se integró una serie de mesas temáticas, en las que ni siquiera hubo tiempo para que los participantes se presentaran, ni se supo cómo, de qué sector social o con qué representatividad participaban en el ejercicio. La consulta constó de tres preguntas que se discutían en pequeños grupos de cuatro personas.

En el caso de la mesa de competitividad y empleo, las cuestiones eran dónde veíamos a México en 2030, qué obstáculos detectábamos y qué se tendría que hacer. Por cada una de ellas, cada participante tendría que escribir tres frases de respuestas en papeletas, discutir las cinco minutos con el resto de los integrantes y entre todos seleccionar tres papeletas. Por cada ronda de preguntas se leyeron las papeletas seleccionadas y el conjunto de la sala votó por las frases presentadas para cada una de las preguntas. Después se seleccionaron las cinco frases que obtuvieron mayor votación por cada pregunta y con ello la consulta a la sociedad estaba hecha. Esto da muestra del proceso de consulta social realizado en la visión México 2030, que es retomado en el PND.

En el presente artículo nos dedicaremos, inicialmente, a ubicar la coherencia lógica de los cinco ejes de desarrollo, así como de su contribución al objetivo general del PND en cuanto al Desarrollo Humano Sustentable. A partir de esta visión general, nos enfocaremos en el segundo eje de desarrollo, en el que se centran las propuestas de estra-

tegas económicas, el denominado eje de desarrollo competitivo y creación de empleos.

1. El Plan Nacional de Desarrollo, su lógica y sus riesgos de inconsistencia

El PND define el Desarrollo Humano Sustentable como su principio rector, y conforme al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asume que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras” (PND, 2007). El Plan considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas, lo que remite a una versión individual más que societal, como referente del proceso de desarrollo.

Siendo el Desarrollo Humano Sustentable el principio rector del PND, cabe entonces preguntarnos cómo contribuye cada eje a dicho desarrollo y cuál es la coherencia entre los distintos ejes.

En cuanto a la primera pregunta, abordemos cada uno de los cinco ejes. Partiremos del supuesto de que, efectivamente, el Desarrollo Humano Sustentable, tal y como lo define el PNUD y lo retoma el gobierno mexicano, es la piedra de toque sobre la que se deben armar las políticas públicas en los próximos seis años. No cuestionaremos la selección de “ejes del desarrollo” propuestos, ya que finalmente se construyen a partir de la propuesta político-económica que Felipe Calderón y el Partido Acción Nacional (PAN) enarbolaron para competir por la presidencia de la República que ahora ejercen. El sentido y la selección misma de dichos ejes fueron motivo de debates y cuestionamientos en 2006, durante el proceso electoral, pero ahora se

trata de analizar su coherencia operativa y la forma en que se piensan implantar.

Veamos, pues, cómo puede contribuir cada eje al logro del Desarrollo Humano Sustentable:

Estado de Derecho y seguridad. El Estado de Derecho y la seguridad contribuyen a dicho desarrollo, siempre y cuando la propia estructura jurídica de una nación y los mecanismos para ofrecer seguridad tiendan a ello. Si esto no forma parte de los criterios centrales de la estructura jurídica ni de las prácticas orientadas en favor de la seguridad, no tienen por qué contribuir en tal sentido. Por eso, es pertinente preguntarse sobre la relación entre el sistema jurídico mexicano y el llamado Desarrollo Humano Sustentable, y de la relación seguridad-sustentabilidad.

La estructura jurídica mexicana es profundamente compleja, tanto por la riqueza y las múltiples modificaciones que ha sufrido la Constitución, como por la multiplicidad de leyes, códigos, reglamentos y regulaciones diversos que nos rigen y que no siempre son consistentes entre ellos. Dificilmente podría evaluarse de manera clara si el derecho mexicano, en su conjunto, contribuye o no al Desarrollo Humano Sustentable.

En cuanto a la seguridad, es necesario establecer una mayor precisión en cuanto a qué se refiere con ella el PND. Visto en términos de asuntos relativos a la delincuencia y a la criminalidad, el papel de las políticas de seguridad pública en el desarrollo humano sostenible dependerá de la capacidad que tengan para actuar en el marco de un auténtico respeto a los derechos humanos fundamentales, a las libertades de los ciudadanos y a la capacidad de actuación gubernamental frente a la impunidad de actos perjudiciales para el conjunto de la sociedad, aunque vengan de las más altas esferas de poder político,

económico o de mayor influencia social, cultural o mediática. ¿Cuenta el gobierno con la capacidad, la voluntad y la libertad para actuar en este sentido? De no hacerlo estaría faltando a la lógica del Estado de Derecho que pregona.

Sin embargo, la seguridad no es sólo *policías y ladrones*. La seguridad de la población también está profundamente amenazada por los terremotos y los huracanes, por las sequías y las inundaciones; por las calles y las carreteras en mal estado; por deficiencias de calidad o el pobre mantenimiento de la obra pública en general; por la falta de medicamentos y servicios médicos o su inaccesibilidad; por la promoción de formas de consumo dañinas para la salud; por la violación de derechos humanos de parte de diversas autoridades; por la ineptitud o la corrupción en la toma de decisiones fundamentales... en fin, por un sinnúmero de factores que amenazan la libertad, el patrimonio y la integridad física o mental de la población. Cabría precisar cuál es el planteamiento del gobierno frente a estos factores de inseguridad.

Economía competitiva y generadora de empleos. Proponer una economía competitiva y generadora de empleos subordina la generación de éstos a la competitividad, mientras que en los *slogan* de campaña se daba a entender que el objetivo primario de la propuesta del actual presidente era el empleo y no la competitividad. Ello no quiere decir que la competitividad sea mala, innecesaria o secundaria, pero sí implica una reversión en las prioridades respecto a la postura político-electoral que se enarbó en 2006.

¿Conduce la competitividad al Desarrollo Humano Sustentable? Sí, si se reúne una serie de condiciones básicas:

- Que la competitividad se logre con la generación de empleo digno, suficiente y crecientemente productivo.

- Que no se obtenga mediante un usufructo depredador de la naturaleza y de los recursos naturales y sí, por el contrario, se actúe en favor del resarcimiento del daño ecológico.
- Que los empleos generados por las empresas más competitivas sean estables, dignamente remunerados, cuidadosos de condiciones adecuadas de seguridad e higiene en el trabajo y generadores de nuevas competencias para los trabajadores.
- Que no contribuya a estructuras de mercado cada vez más concentradas en detrimento de la mayor parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, sino que genere beneficios crecientes para las unidades productivas que partan en condiciones más desventajosas.
- Que impulse el desarrollo científico y tecnológico mediante la inversión en investigación y desarrollo local.
- Que permita contribuir a un mayor desarrollo social, mediante una asignación de recursos crecientes en favor de la inversión pública y del gasto social del Estado.

Si la competitividad conduce a que se beneficien unas cuantas empresas, sectores, regiones y personas, generando poco empleo, mal pagado, inseguro e inestable, entonces llegar a ser más competitivos y generadores de empleo será sólo un medio de mayor concentración del ingreso, por un lado, y de precariedad, por el otro. Los resultados podrían ser utilizados publicitariamente como grandes logros gubernamentales, pero no se estaría tendiendo a un desarrollo más humano y menos a uno más social o ecológicamente sustentable.

Igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades es una quimera si se le entiende no sólo en el sentido de la provisión de algunos servicios y subsidios mínimos, sino en el de la generación de meca-

nismos para asegurar la satisfacción de los derechos básicos, progresivos y con calidad aceptable. Tal igualdad, efectivamente, contribuiría de manera significativa a un Desarrollo Humano Sustentable y éste redundaría en mejores oportunidades para el conjunto de la población.

Sin embargo, nos encontramos muy alejados de esta opción: ¿cuál es la igualdad de oportunidades de una persona que está entre el 1% más pobre de la población frente a una del 1% más rico? Sin una auténtica política redistributiva, que involucre no sólo al 10% más rico de los hogares, sino a las condiciones específicas de los detentadores de grandes fortunas, y que en especial incida en las utilidades no reinvertidas y no distribuidas, difícilmente podrá tenderse hacia una igualdad de oportunidades.

En el PND la igualdad de oportunidades se concentra en tres aspectos: el educativo, el profesional y el de la salud, pero ¿cuál es la igualdad de oportunidades educativas cuando el 70% de los alumnos de primaria cuenta con niveles de comprensión nulo o insuficiente en español y matemáticas básicas y sólo unas cuantas escuelas poseen estructuras que permiten un aprendizaje adecuado? No se trata sólo de contar con el derecho a la educación, sino de que esa educación se traduzca, efectivamente, en una menor desigualdad de oportunidades.

¿Cuál es la igualdad de oportunidades en el acceso a la salud entre los no beneficiarios de sistemas de seguridad social y entre los diferentes sistemas existentes?, ¿cómo se comparan éstos con la provisión de los servicios de salud para los estratos socioeconómicos más acaudalados? Si no se actúa en este sentido, tampoco basta con ser beneficiario formal de servicios de salud deteriorados.

Los mismos ejemplos que planteamos en términos de educación y salud podrían efectuarse en cuestión de vivienda, de alimentación,

de pensiones o de atención, imparcialidad y eficiencia en la atención que ofrezca el sistema jurídico a los ciudadanos, sólo por mencionar algunos casos que van más allá de los espacios de igualdad delimitados en el PND.

La igualdad de oportunidades, entendida en un sentido más amplio que la eventual posibilidad de encontrar trabajo, sólo puede establecerse a partir de un piso social con el que aún no contamos ni contaremos en el corto plazo. Entonces, la cuestión es cómo establecer las condiciones y las prácticas gubernamentales que tiendan en ese sentido.

Si la estructura de la distribución del ingreso es extremadamente concentrada en México, la única posibilidad de tender hacia una menor desigualdad de oportunidades pasa por la necesidad de que los grupos socioeconómicos de menores ingresos comiencen a favorecerse, de manera proporcional, más que los de altos ingresos, del crecimiento económico. Sin embargo, la estrategia de desarrollo del actual gobierno no cuenta con orientación alguna en ese sentido.

Sustentabilidad ambiental. La contribución de la sustentabilidad ambiental al desarrollo sustentable es prácticamente una redundancia gramatical, bajo la definición de Desarrollo Humano Sustentable del PNUD, retomada por el gobierno mexicano.

La cuestión es cómo lograr dicha sustentabilidad y de qué manera ésta puede contribuir no sólo en el plano ambiental, sino en el conjunto del desarrollo social.

La evolución de la contaminación, del uso de los recursos naturales, de la forma del crecimiento urbano, del tipo de agricultura y de turismo predominante, del manejo de los desechos sólidos, de las políticas de provisión y manejo del agua, etc., dan cuenta de que los procesos económicos y sociales son cada vez más insustentables. Lograr su reversión implica afectar los intereses económicos y políticos que

directa o indirectamente se benefician del tipo de procesos que han predominado hasta ahora. ¿Qué acciones se plantea al respecto el gobierno actual? De no haber una respuesta clara, tampoco quedará claro cómo se puede lograr el objetivo manifiesto de la sustentabilidad ambiental.

Democracia efectiva y política exterior responsable. Es evidente que ser efectivos en términos democráticos y asumir nuestra responsabilidad ante el resto del mundo implicaría una contribución significativa, tanto en el interior de la sociedad, como ante los demás países. Al igual que en el punto anterior, nos preguntamos sobre la precisión de lo que se quiere en el PND: ¿A qué se refiere con la efectividad de la democracia y en qué planos lo propone?, ¿qué significa “ser responsable en política exterior”?

Baste señalar, por ahora, que es prácticamente generalizada la opinión de que la democracia no puede reducirse a las urnas, sino que debe involucrar las prácticas cotidianas de la población. Ello involucra tanto a los organismos empresariales como a los sindicales, a las formas de organización en las empresas, a la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos, al acceso a la información sobre los mismos (no sólo en el gobierno central, sino en todas las acciones que se financien con recursos públicos). La eficiencia en la democracia implicaría, entonces, la garantía de la participación crítica y abierta de la población y de sus organizaciones en el diseño, el seguimiento, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. Será pertinente detectar la posición gubernamental al respecto.

El cuadro 1 esboza las posibles complementariedades e inconsistencias que pueden existir entre los diversos ejes establecidos en el PND y en el interior de cada uno de ellos. La idea es detectar tanto los círculos virtuosos como los posibles conflictos que pudiesen surgir de

la determinación de los cinco ejes, aun cuando consideráramos que cada uno de ellos es correcto en sí mismo.

El PND plantea diez objetivos generales que refieren asuntos de seguridad nacional, Estado de Derecho, crecimiento económico, competitividad, reducción de la pobreza, distribución del ingreso, ejercicio de derechos, sustentabilidad ambiental, democracia y relaciones con el exterior. Sin embargo, la estructura del documento no está organizada en función del cumplimiento de tales objetivos, sino de los ejes que hemos estado abordando a lo largo de este artículo.

El sentido económico, social y ecológico del PND se centra en el segundo, tercero y cuarto ejes de desarrollo, referidos, respectivamente a la búsqueda de una economía competitiva y generadora de empleos, la igualdad de oportunidades y la sustentabilidad ambiental.

2. El eje económico: economía competitiva y generadora de empleos

El PND indica la secuencia de prioridades gubernamentales en términos económicos de la siguiente manera:

Como lo demuestra nuestro devenir económico en las últimas décadas, la estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, inflación, endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo (PND, 2007: 34).

Lo anterior indica que el empleo es visto como un derivado de la llamada “estabilidad macroeconómica” y que ésta es entendida sólo en un sentido financiero (tasas de interés, precios, deuda y balance fiscal),

	Economía competitiva y generadora de empleos	Igualdad de oportunidades	Sustentabilidad ambiental	Democracia efectiva y política exterior responsable
Estado Derecho y seguridad	<p>La competitividad no es un objetivo explícito del derecho mexicano. En el Estado de Derecho la economía competitiva no sería un eje central, sino una premisa en la que habría que justificar cómo contribuye al Estado de Derecho, o cómo es una resultante del mismo.</p>	<p>El Estado de Derecho implica la garantía de derechos, no de la obtención de oportunidades para que eventualmente se pueda acceder a ellos.</p>	<p>Si el Estado de Derecho es permisivo con el deterioro ambiental, esto afecta la sustentabilidad.</p>	<p>Si el Estado de Derecho permite la presencia de estructuras corporativas y verticales de control de las organizaciones (como sindicatos y cámaras empresariales), así como un control oligopólico de los medios de comunicación, la democracia difícilmente será efectiva</p>
Economía competitiva y generadora de empleos	<p>Si los competitivos sólo es la minoría y su capacidad de generación de empleos es proporcionalmente ínfima respecto al crecimiento de la PEA; si además no contamos con I&D que permita una generación de empleo propia en la generación de tecnología para satisfacer nuestras necesidades... ¿Cómo se piensa compatibilizar competitividad y empleo?</p>	<p>La igualdad de oportunidades está definida operativamente sólo como la capacidad común de entrar a los mercados. Sin embargo, el término de igualdad se confronta con una de las sociedades más desiguales del mundo. Si la competencia se presenta bajo una profunda desigualdad, no resulta claro cómo un proceso de competitividad favorable hacia quienes parten en condiciones inicialmente ventajosas genere oportunidades más parejas entre los competidores</p>	<p>La lógica competitiva implica aprovechar las ventajas comparativas existentes. Si una de ellas es la permisibilidad del deterioro y del agotamiento ambiental, mediante costos financieros menores hacia las empresas por tal deterioro o agotamiento, entonces los objetivos de competitividad y sustentabilidad serán contradictorios en el corto plazo.</p>	<p>Si la competitividad se logra en beneficio de una minoría de empresas, sectores, regiones, grupos sociales e individuos, entonces la correrá al contrario de la democracia.</p>

Continuación	Economía competitiva y generadora de empleos	Igualdad de oportunidades	Sustentabilidad ambiental	Democracia efectiva y política exterior responsable
Igualdad de oportunidades	Si la competitividad no favorece una mayor igualdad de oportunidades y esta última no puede lograrse en una estructura con competitividad concentrada, hay un conflicto de objetivos entre competitividad e igualdad de oportunidades.	La desigualdad en la estructura de distribución del ingreso y del patrimonio, en prestaciones, en dotación de servicios básicos y calidad de los mismos (en especial en educación, salud e infraestructura pública), implican una estructura que vuelve imposible plantearse un lógica de igualdad de oportunidades que vaya más allá de aspectos formales de mercado.	La sustentabilidad ambiental implica mayores restricciones en el uso de sus recursos a la población que esté más susceptible de depender de la explotación de recursos ecológicos frágiles. ¿Cómo garantizar que esa población tenga mayores oportunidades sin que requiera atentar contra tales recursos para tratar de sostener o mejorar su calidad de vida?	¿Cómo garantizar la democracia efectiva cuando la asignación de políticas generadoras de oportunidades pueda ser orientada en favor de las fuerzas políticas que ejerzan tal asignación para capitalizarla políticamente?
Sustentabilidad ambiental	La sustentabilidad no implica un desarrollo más competitivo sino más cooperativo. A diferencia de la competitividad supone un uso de recursos no excluyente del que otros puedan hacer.	La sustentabilidad implicaría una igualdad de oportunidades no sólo intra sino intergeneracional. ¿Si no la tenemos intra, como la haremos inter?	¿Cómo plantearse un desarrollo sustentable cuando la economía se basa en la obtención de divisas derivadas de una extracción indiscriminada de petróleo, un turismo depredador y una agricultura basada en exportación intensiva de agua?	Si se encontrase presente una lógica social que en los hechos no favoreciese la sustentabilidad ambiental y democráticamente actuase contra ella, ¿se tendría que priorizar entre democracia y sustentabilidad?, ¿de qué manera?

negando el carácter macroeconómico de la esfera productiva, de la distribución del ingreso y del propio empleo. Al subordinar la esfera real a la financiera, las auténticas prioridades en la política pública no se centran en el orden de lo social, del crecimiento económico o de la inversión productiva, sino del *statu quo* prevaleciente en los actuales juegos de poder financiero. Difícilmente podría argumentarse en contra de la estabilidad financiera, pero una cosa es plantearla en articulación directa y en función del desarrollo de las capacidades productivas y del desarrollo social, y otra muy distinta es invertir las prioridades y condicionar el desarrollo económico y social a los equilibrios financieros. La lógica seguida desde la crisis de 1995 por el gobierno mexicano y reafirmada por este PND es que no puede haber desarrollo sin estabilidad financiera.

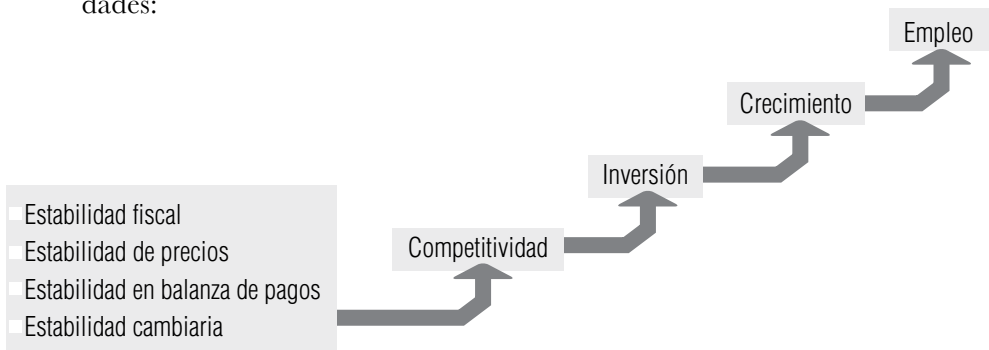
La cuestión en términos estructurales es si puede haber estabilidad financiera sin desarrollo, es decir, si puede haber estabilidad de precios sin crecimiento en la producción; si puede haber estabilidad fiscal sin el crecimiento de empresas que efectivamente sean sujetas a una creciente base gravable; si puede haber estabilidad externa, y por lo tanto en el tipo de cambio, mediante una provisión de divisas basada en la exportación de petróleo crudo (y con las reservas agotándose), en las remesas de los migrantes, en inversión especulativa y en la entrada de “divisas sucias y lavables”, parcialmente provenientes del narcotráfico, del tráfico de seres humanos, de mercancía robada, de biodiversidad, de joyas arqueológicas, de órganos humanos, etc.; si puede haber competitividad sin inversión en investigación y desarrollo, etc. Plantear las preguntas en estos términos significaría invertir la lógica en que está basado el PND.

Pero el Plan no sólo subordina el empleo a las variables financieras, sino el acceso de las empresas a los grandes mercados y a la inversión privada, como motor de la competitividad:

Una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico (*ibid.*: 84).

Vuelve la misma cuestión señalada anteriormente: los resultados sociales en cuanto a empleo se plantean en función de los resultados particulares en términos de competitividad y no a la inversa. Intrínsecamente, se dice que la condición para que haya empleo es la competitividad de las empresas, lo que a su vez expresa el dilema de una competitividad que se basa en una mayor precarización del trabajo con objeto de reducir costos laborales. En otras palabras, esto podría llevar al planteamiento de que para tener mayor empleo se requiere aceptar peores trabajos. No existe ninguna declaración explícita que proponga una mayor precarización para ser más competitivos, pero sí la permisibilidad de expansión de trabajo precario, lo que se muestra en la prácticamente nula creación de empleo permanente y el relativo auge de los eventuales e informales. No obstante, la insistencia en este tipo de prácticas no ha conducido a mejora alguna en los registros sobre la competitividad mexicana en el plano internacional.

Por lo anterior, parece dibujarse la siguiente secuencia de prioridades:



Por lo anterior, el objetivo del eje de competitividad y empleo, a saber: “... la finalidad de la política económica de la presente Administración será lograr un crecimiento más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos” (*ibíd.*: 83), tiene una lectura particular: el crecimiento y el empleo son las finalidades últimas de la política económica, pero con ello indica que son lo contrario de las primeras. En consecuencia, son una derivación de todo un esquema de política económica que privilegia inicialmente las variables monetarias y financieras, luego las comerciales, luego las productivas y, por último, el empleo.

En el diagnóstico sobre la economía mexicana se habla de un crecimiento inercial del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.5% anual, lo que supera el crecimiento tendencial anual desde 1982 (2.3%), ligeramente superior al promedio registrado durante el sexenio 2000-2006. Sin embargo, el objetivo muestra las limitaciones reales para lograr crecimientos significativamente mayores. Se espera que para finales del periodo 2006-2012 se pueda aumentar el PIB en 5%, lo que es similar a lo logrado en 2006 (4.8%) y menor al obtenido a fines de las gestiones anteriores (7% en 1994 y 1988). En todo caso, se constata el pobre avance en la productividad y la pérdida de posiciones en competitividad.

Ante ello, el PND propone incrementar la inversión en capital físico, promoviendo la rentabilidad de las empresas privadas y las garantías al sector privado, así como la inversión en capital humano y las políticas para aumentar la productividad. Para lograrlo se pretende una mayor “profundización financiera” (es decir, una mayor recurrencia y cobertura de la población en operaciones de crédito) y una expansión de los sistemas individualizados de pensiones (lo que a su vez alimenta al propio sistema financiero).

En conclusión, la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, es fundamental para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso (*ibíd.*: 89).

En suma, tal parecería que para tener una mejor distribución del ingreso es necesario generar mejores condiciones de ganancia para los grupos de mayores ingresos y que éstos, a su vez, difuminen sus mayores recursos con beneficios económicos y sociales. No es difícil advertir que bajo esta estrategia el riesgo de una mayor polarización social es enorme, es decir, que se logre el objetivo intermedio de favorecer las ganancias financieras y empresariales, pero que ello no conduzca al fin último de crecimiento, empleo y distribución del ingreso, sino a una mayor concentración de capitales, a una estructura de mercado más oligopolizada y a condiciones de empleo y remuneración cada vez más deterioradas.

El eje de *Economía competitiva y generadora de empleos* involucra 13 áreas de desarrollo, encabezadas por las de orden financiero, 17 objetivos y 96 estrategias de política económica, con niveles de agregación muy disímiles. Cabe señalar que el eje de estas políticas se encuentra en los tres primeros objetivos (los de orden financiero), pues a partir de ellos se busca lograr los mecanismos de financiamiento, no sólo para el resto de los objetivos, sino para el conjunto del PND. *Grosso modo*, los objetivos planteados por el gobierno, en su propia lógica, son los siguientes:

1) *Contar con una hacienda pública que promueva el desarrollo con estabilidad (que tenga ingresos, pero que no genere déficit)*. El PND propone una significativa reforma fiscal, que anticipaba tanto la reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como el paquete de reformas fiscales enviado por la Secretaría de Hacienda al Congreso el 22 de junio de 2007.

Destaca en esta lógica la propuesta del establecimiento de la *flat tax* (denominada en el caso mexicano *Contribución Empresarial a Tasa Única*) como impuesto común sobre las ventas de las empresas (deducidos costos directos de producción y pago de salarios) y el llamado “impuesto a la informalidad” (impuestos sobre depósitos bancarios mensuales superiores a \$20 000, no provenientes de fuentes fiscalizables). Adicionalmente, se plantea una nueva forma de articulación hacendaria con estados y municipios, así como una reestructuración del sistema de rendición de cuentas.

Esta propuesta de reforma implica un aspecto positivo: la posibilidad de generar un crecimiento significativo en los ingresos públicos, así como una reducción en la dependencia de los ingresos petroleros. Igualmente, implica una captación de recursos derivados de ingresos particulares, cuya proveniencia es desconocida para el sistema financiero, lo que puede llevar, en los hechos, a la creación de impuestos que van más allá de la informalidad. Sin embargo, el establecimiento de la tasa unitaria de impuesto puede tener un impacto sumamente diferenciado sobre las empresas, donde las más pequeñas y las que laboren con márgenes de rendimiento menor queden, en términos absolutos, en condiciones de mayor restricción financiera frente a los establecimientos más grandes y rentables.

En este sentido, la política de ingresos contraviene los planteamientos redistributivos del ingreso planteados por el gobierno actual. En todo caso, la lógica redistributiva provendría de la política de gasto

y no de la de ingreso público. Esto es, que en vez de que las empresas paguen proporcionalmente más en función de su poder económico, el pago sea similar, pero el gasto del Estado se reorientaría prioritariamente hacia los sectores de menores ingresos (focalización), lo que a su vez implica una mayor atención presupuestal al gasto social y menor al económico. Este último correría, principalmente, a cargo del sector privado y la función del Estado estaría planteada en la desregulación y la facilitación para que este sector cumpla con esa función. Este esquema implica una profundización de la lógica de libre mercado prevaleciente desde hace 25 años.

La cuestión que se plantea es si la inversión privada jugará ese papel de desarrollo económico, de productividad, de competitividad y de generación de empleo y, en caso de que lo haga, si dicha lógica permitirá generar una inercia de desarrollo en el mediano y largo plazos, y no sólo una serie de beneficios en el corto plazo, aprovechando condiciones de empleo precarias, bajos costos a las empresas por deterioro ambiental, subsidios y, en general, las ventajas que le ofrece a los grandes corporativos su presencia en estructuras de mercado altamente concentradas (monopolizadas u oligopolizadas).

2) *Democratizar el sistema financiero (ampliar la base social que tenga acceso al crédito), sin arriesgar la estabilidad financiera, para detonar “el crecimiento, la equidad y el desarrollo”. Si hay crédito hay demanda de bienes y servicios, por lo tanto hay ventas, inversión crecimiento, salarios, en fin, desarrollo. En términos generales, esta propuesta se basa en el otorgamiento de mayores garantías en favor de los derechos de propiedad y la reducción de los costos de transacción en los mercados financieros. Esto significa que la garantía del derecho de propiedad facilita la demostración de que un individuo o empresa tiene garantías para que le otorguen un crédito, en cuanto que la reducción de los llamados costos de transacción se*

refiere a los derivados del proceso de mercado en que incurre un bien o servicio, más allá del valor en sí mismo que éste tenga. El ejemplo más palpable es la privatización de los ejidos, justificado por la posibilidad que da a los ejidatarios de obtener crédito bajo la garantía de la propiedad de las parcelas (lo que también implica el riesgo de que las pierdan en caso de caer en cartera vencida).

Igualmente se plantea una mayor liberalización y permisibilidad para el ingreso de nuevos bancos, o la generación de esquemas financieros derivados de la operación de empresas ubicadas en otros sectores, pero que cuentan con la información y la clientela para operar en términos financieros, como desde hace tiempo ha sido el caso de Banco Azteca o el que está integrando Wal-Mart.

El esquema de profundización financiera implica la promoción del “nicho de mercado” financiero de los grupos de menores ingresos, ya que en la actualidad la mayor parte de las operaciones bancarias se desenvuelve sólo en el espacio del quintil de mayores remuneraciones. Esto implica una mayor posibilidad de crédito, demanda y endeudamiento que podrá favorecer, por una parte, la demanda global de bienes durables (y por lo tanto la producción y las importaciones) y, por la otra, el mayor endeudamiento de la población de menores ingresos.

En cuanto a la lógica de la banca de desarrollo, se pretende reorientarla en una lógica de focalización, con un objetivo de crédito social más que de desarrollo económico, esperando que esta última función sea cubierta de manera creciente por la mayor apertura al sector privado. Ello implica que las prioridades sectoriales y regionales de desarrollo del sector financiero privado jugarán un papel aún más determinante.

3) Consolidar el sistema (individualizado) de pensiones, para que sea más equitativo y con mayor cobertura, entendiendo por equitativo que sea accesible a más

gente. La principal lógica innovadora es la búsqueda de la portabilidad del seguro, es decir, la posibilidad de mantener los derechos de antigüedad al pasar de un sistema (por ejemplo, el ISSSTE), a otro (por ejemplo, el IMSS).

En términos macroeconómicos, esto puede facilitar una mayor flexibilidad entre los segmentos de mercado de trabajo público y privado, máxime ante las presiones financieras existentes en el primero, proporcionalmente mayores que en el aseguramiento privado. En contraparte, los esquemas actuales y las propuestas gubernamentales de continuar en el sistema de pensiones se profundizarán en el sentido de la individualización de los costos y beneficios (mediante las cuentas personales para el retiro), en lugar de los mecanismos de subsidiariedad social a partir de los cuales fueron concebidas las instituciones de seguridad social. Aun en el caso de la atención médica, la expansión del Seguro Popular en lugar de la de la seguridad social refuerza esta tendencia. Ello no contribuye a lograr una mejor distribución de los beneficios sociales o a reducir la polarización social sino, por el contrario, a perpetuarla.

4) *Fomentar condiciones en el mercado laboral para la creación de empleos de alta calidad*. El gobierno del “presidente del empleo” plantea el objetivo de promoción del empleo y la paz laboral. Para lograrlo, se pretende fortalecer las políticas de productividad y competitividad.

Así, se buscará promover “las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”. Esto es, favorecer la inversión privada, mediante mejores garantías para su productividad, competitividad y rentabilidad. El apoyo al empleo se ofrece, entonces, por la vía de los beneficios a los empresarios (en su carácter de empleadores), especialmente en tres direcciones:

- La modificación legal de las normas laborales para facilitar aún más la flexibilización del mercado de trabajo, manteniendo la lógica de las estructuras sindicales actuales (es decir, sin la garantía de una auténtica participación democrática del trabajador en la vida sindical y, por ende, sin que se facilite que los sindicatos representen los intereses de los trabajadores).
- La continuación de las políticas para atenuar las imperfecciones del mercado, buscando ofrecer más información sobre ofertas y demandas, así como una mayor adecuación de las características de la oferta de trabajo a las necesidades de la demanda, mediante las políticas educativa y de capacitación.
- El establecimiento de subsidios y exenciones gubernamentales para la contratación de grupos sociales específicos, particularmente de los jóvenes.

La idea de conjunto es lograr la operación de un sistema de relaciones laborales que favorezca la productividad y la competitividad, del cual automáticamente se piensa que se derivaría la generación de empleo.

Cabe recordar que gran parte de la problemática ocupacional de los últimos años proviene del desencuentro entre crecimiento económico y generación de empleo. Esto es, que la creciente productividad genera un desempleo tecnológico que no es suficientemente compensado por la generación de empleo nuevo, y que la concentración de la competitividad en un grupo muy reducido de empresas desplaza al resto de la estructura productiva (empresas y trabajadores) a condiciones precarias.

5) *Potenciar la productividad y la competitividad para favorecer el crecimiento y el empleo.* Las lógicas explícitas de apoyo se concentran en favor de: I) las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), II) la formación de

esquemas de integración productiva (*clusters*, distritos industriales, encadenamientos productivos, etc.), III) la promoción a sectores que generen mayor valor agregado (como automotriz, electrónica y autopartes), IV) la reconversión (faltaría precisar en el PND qué implica ésta) de los sectores tradicionales, V) la agilización administrativa de los trámites para la creación y el funcionamiento de las empresas, VI) la búsqueda de regulaciones que favorezcan las prácticas monopólicas y VII) la búsqueda de un mayor aprovechamiento de los acuerdos comerciales con el resto del mundo. No se menciona entre los criterios de promoción el apoyo a los sectores, regiones o tipos de empresa que pudiesen implicar un mayor efecto multiplicador sobre la generación de empleo, lo cual hubiese establecido un enlace entre el objetivo de empleo y el de productividad y competitividad.

En este punto se pretende la formación de un espacio multipartito de definición de una agenda de productividad y competitividad, con la inclusión de los distintos niveles y órdenes de gobierno, así como del sector privado, pero sin hacer mención alguna de trabajadores, organizaciones civiles o medio académico, lo que reproduce una lógica de determinaciones productivas a partir de los grupos de mayor poder político-económico.

Al igual que en el caso del objetivo de las políticas de empleo, cabe la pregunta sobre los objetivos y su posible confusión con los medios. Si el medio para generar el empleo es la productividad y la competitividad, se podría prevenir una situación en la que se logre un aumento en la productividad, eventualmente en la competitividad, pero no en el empleo.

La centralización de las políticas en torno a la productividad y la competitividad también se denota en el caso de la política tecnológica (investigación científica, adopción e innovación tecnológica), cuyo objetivo único explícito es el desarrollo de la productividad.

En cuanto al comercio internacional y las relaciones económicas con el resto del mundo, se busca una mayor profundización de la misma, ya que el gobierno considera que sus efectos han sido muy positivos y favorecerán la productividad y la competitividad de la economía mexicana. Ésta tal vez sea una de las afirmaciones polémicas respecto al balance de la política económica mexicana y la estrategia de su continuidad.

6) *Promover la creación, el desarrollo y la consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas.* Las estrategias asociadas a este objetivo giran en torno a: I) la búsqueda de una mayor productividad de las MPyME, II) la centralización y la facilitación de los apoyos a las mismas, III) la búsqueda de integración de cadenas productivas y IV) el escalamiento de la producción para la generación de mayor valor agregado.

El PND presenta una tipología de MPyME en función de su tamaño, generación de empleo y potencialidad de encadenamiento productivo, así como del tipo de apoyo que podrían recibir: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico. Sin embargo, no hay mayor precisión sobre los contenidos que tendría cada uno de los apoyos ni los montos o cobertura involucrados. Este aspecto es central, puesto que más allá de la lógica estratégica de apoyo a las MPyME, se advierte históricamente la búsqueda de grandes objetivos y una asignación de recursos desproporcionadamente baja respecto a tales objetivos. Recuérdese que en la estrategia que se había planteado para el sexenio 2000-2006 el apoyo a las MPyME sería clave, y gran parte de la propuesta de política empresarial de la campaña presidencial de Vicente Fox se había basado en ello. Sin embargo, los apoyos reales para el desarrollo de estas empresas fueron poco trascendentes.

En el caso del PND 2007-2012, la brevedad con la que se plantea la explicación de este objetivo no permite ubicar las formas en que se podrán obtener, asignar, ejecutar y evaluar los apoyos a los que someramente se hace referencia.

7) *Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.* Al igual que en el caso de las MPyME, las estrategias (señaladas a continuación) parecen ser, en su mayoría, pertinentes en sí mismas, pero poco claras en cuanto a la forma en como se piensa implantarlas y el alcance que éstas tengan:

- Reorganizar y articular los apoyos.
- Diversificar la actividad económica rural.
- Priorizar los apoyos hacia zonas de alta y muy alta marginación.
- Favorecer el relevo generacional en el campo.
- Garantizar certeza jurídica (en especial el derecho de propiedad).
- Modernizar el sector pesquero.
- Levantar el Censo Nacional Agropecuario.

Por ejemplo, en cuanto a la certeza jurídica prácticamente no existe mayor explicación respecto a lo que se refiere, al igual que en el caso del desarrollo pesquero, cuando lo que se pretende es la competitividad internacional (bajo condiciones tecnológicas iniciales de profundo atraso), y no se plantea el desarrollo del mercado interno o la promoción de un consumo más amplio de productos pesqueros. Asimismo, se reconoce la falta de información para la toma de decisiones en el sector (y por ello la necesidad urgente de levantar el Censo Agropecuario, que se fue posponiendo desde 2001 y apenas ahora, en julio de 2007, se está aplicando).

8) *Abastecer el mercado alimentario interno con productos nacionales, con atención fitosanitaria y reforzamiento de políticas agropecuarias dirigidas a la certidumbre de los mercados.* Lo que originalmente podría entenderse como una política dirigida hacia la soberanía alimentaria, se plantea en términos estratégicos como una política de defensa a la lógica de los productores privados y al seguimiento de los mecanismos de mercado.

9) *Mejorar los ingresos de los productores rurales, incorporándolos a cadenas de valor globales y a la producción de bioenergéticos.* En esta estrategia se insiste en el establecimiento de mecanismos para elevar la productividad, incluyendo organización, capacitación, asistencia técnica, acceso a insumos productivos e investigación y desarrollo, especialmente ante la apertura total de maíz, frijol, azúcar y leche en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al igual que en la caso de las MPyME se busca elevar la productividad mediante la generación de valor agregado y encadenamientos productivos, en función de la demanda del mercado (y no de las necesidades sociales en términos de la obtención de productos primarios, independientemente de sus posibilidades de expresarse en el mercado). Un ejemplo de ello es la especificación de la estrategia de desarrollo para la producción de bioenergéticos. El maíz, en términos sociales, requeriría orientarse para producir tortillas, pero en términos de mercado tal vez sea mejor usarlo para producir combustibles. En contraste, para enfrentar la pobreza se mantendrá el programa Procampo hasta 2012.

10) *Desarrollar acciones para preservar agua, suelo y biodiversidad.* Para cumplir con este objetivo se plantean tres estrategias, apenas enunciadas, sin que quede explicada la operación que se requiere para lograrlo:

- Ordenamiento ecológico de territorios y mares.
- Bioseguridad y agrobiología.
- Producción agropecuaria sustentable.

11) *Generar acuerdos con los actores involucrados en las políticas asociadas al medio rural.* Este objetivo tiene un carácter operativo respecto al tipo de acuerdos requeridos para operar en el medio rural (con el Congreso, autoridades estatales y sectores sociales en el medio rural).

12) *Impulsar el turismo mediante la diversificación de mercados, productos y destinos, así como el fomento a la competitividad del sector a través de un servicio de calidad internacional.* Al igual que en planes anteriores, se reafirma la importancia y las potencialidades del turismo, en términos de generación de inversión, empleo y combate a la pobreza. Se piensa aumentar la competitividad, diversificar la oferta turística y fortalecer los mercados, garantizando la certeza jurídica a la inversión. Con ello, el gobierno considera que se podrá lograr un desarrollo integral en el sector.

En el contexto de esta área de desarrollo se insiste en el turismo extranjero de población con alto poder de compra. Cabría ubicar los beneficiarios directos de este turismo en términos del tamaño de las empresas (hoteles, restaurantes, comercios, etc.) y la diversificación de sitios turísticos. Se mantiene un cierto desdén respecto tanto al turismo nacional, como al internacional que no sea de altos ingresos (ser el turismo cultural), que si bien puede atraer menor demanda *per cápita*, podrá implicar una mayor diversificación de sitios visitados, así como un mayor acercamiento a los beneficiarios de pequeños establecimientos y la población de menores ingresos.

13) *Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, mediante la colaboración entre los actores involucrados en el desarrollo regional, en especial con los estados y municipios.* Entre las estrategias planteadas en este espacio resaltan, como en líneas anteriores, el impulso a la competitividad de las regiones, en especial a las de menor desarrollo relativo, y particularmente a los sectores turístico y agropecuario. Asimismo, se destaca el objetivo de construcción de infraestructura (con una mayor participación del sector privado), la promoción del acceso al crédito, la consideración de las condiciones locales y la utilización productiva en nivel local del envío de remesas.

De nuevo se pone énfasis en la búsqueda de productividad, competitividad y la promoción al sector privado; otra vez la distribución del ingreso (en este caso entre territorios), el empleo o la reducción de la pobreza se colocan en función de lo anterior.

A partir de este objetivo se establecen como prioritarios en infraestructura los sectores incluidos en los cuatro últimos objetivos del eje de *economía competitiva y creadora de empleos*: comunicaciones y transportes, energéticos, agua y vivienda. Es notoria la atención que se le otorga a estos sectores, para los cuales se presenta un diseño estratégico más acabado que el indicado para la mayor parte de los objetivos anteriores.

14) *Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones.* Las estrategias referidas a este sector son:

- Generar esquemas para la expansión en el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- Promover la estructura de conectividad, para alcanzar 60% de la población.

- Modificar el marco normativo para favorecer el crecimiento de las telecomunicaciones, la utilización y el desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.
- Generar esquemas de financiamiento y autosustentabilidad para la aplicación y el desarrollo de proyectos para uso de tecnologías de la información y su continuidad operativa.
- Crear los mecanismos y las condiciones para una mayor inversión en infraestructura y prestación de servicios de telecomunicaciones.
- Ampliar y mejorar la cobertura de los transportes.
- Abatir el costo del transporte, aumentar su seguridad y comodidad; fomentar la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio.
- Modernizar la gestión del sistema de transporte.
- Mejorar esquemas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

15) *Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores (electricidad, hidrocarburos y energía en general).* En cuanto a la energía eléctrica, se piensa adecuar los niveles tarifarios a los costos de producción, para limitar el déficit actualmente existente. Ello podría implicar un incremento significativo de precios, en especial para los sectores de menores ingresos. Al respecto cabe advertir que la respuesta gubernamental sería que los hogares con mayores ingresos reciben mayor subsidio (el conjunto del que se ofrece al consumo básico e intermedio), pero también que en los hogares con menores ingresos el subsidio recibido es proporcionalmente mayor con relación a su ingreso. El otro aspecto clave es la presión para incrementar el peso del sector privado en este ramo.

Lo anterior se advierte de manera más específica en las siguientes estrategias:

- Desarrollar la infraestructura para el servicio de energía eléctrica, realizando inversiones para atender la demanda e impulsando el desarrollo de proyectos bajo las modalidades que no constituyen servicio público.
- Fortalecer las empresas del sector, con mejores estándares y prácticas operativas, empleando sistemas de calidad, tecnología de punta, y con un uso más eficiente en gasto corriente y de inversión.
- Ampliar la cobertura en comunidades remotas, con energías renovables cuando no sea técnica o económicamente factible la conexión a la red.
- Diversificar las fuentes primarias de generación de electricidad.

En materia petrolera, la idea principal es procurar una gestión del Estado que permita equilibrar la disponibilidad de reservas con los niveles de extracción de petróleo. Esto es explicable por el agotamiento en las mismas (quedan nueve años) y por la incapacidad financiera del Estado para explotar los mantos petroleros de Coatzacoalcos II y Chicontepec, en el Golfo de México. Una situación similar puede referirse con relación al aprovechamiento del gas. Probablemente la búsqueda de mayor capacidad de gestión rectora del Estado se refiera a la pretensión de hacer modificaciones legales que permitan una mayor entrada de capitales privados en el sector petrolero, especialmente para la generación de infraestructura que permita la explotación de los mantos mencionados, el aprovechamiento del gas y la producción de petroquímicos. Con ello, se confirmaría el papel rentista de la economía mexicana y la gestión y utilización privada de los beneficios de los mantos aún no explotados.

Esta hipótesis es congruente con las siguientes estrategias planteadas por el PND en este renglón.

- Fortalecer la exploración y la producción de crudo y gas, la modernización y la ampliación de la capacidad de refinación, así como el incremento en almacenamiento, suministro y transporte, y el desarrollo de procesadoras de productos derivados y gas.
- Fomentar mecanismos de cooperación para la ejecución de proyectos de infraestructura energética de alta tecnología, así como promover proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.
- Revisar el marco jurídico para hacer de éste un instrumento de desarrollo del sector, fortaleciendo Petróleos Mexicanos y promoviendo mejores condiciones de competencia en aquellas áreas en las que se incorpore inversión complementaria.
- Adoptar prácticas de gobierno corporativo y de mejora operativa.
- Fortalecer el mantenimiento, la seguridad y la mitigación del impacto ambiental.
- Modernizar y ampliar la capacidad de refinación, en especial de crudos pesados.

Igualmente, se plantea el uso de energías renovables y eficiencia energética, desarrollar la investigación en el sector energético y ampliar la capacidad reguladora de las instituciones del sector energético.

16) Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos. Las estrategias concebidas en este objetivo fueron las siguientes:

- Desarrollar incentivos e instrumentos económicos para la preservación de ríos, lagos, humedales, cuencas, acuíferos y costas, adecuando las concesiones a los volúmenes disponibles.
- Impulsar la realización de infraestructura (pública y privada) para el abasto de agua potable y de los servicios de drenaje y alcantarillado, principalmente hacia la población que carece de esos servicios.
- Promover una mayor eficiencia en los organismos operadores de agua, con el fin de evitar pérdidas y alentar el uso óptimo de la infraestructura hidráulica.
- Llevar a cabo las acciones necesarias para proteger a los centros de población y a las actividades productivas de los efectos causados por fenómenos hidrometeorológicos.

Si bien resulta indispensable la realización de obras de agua potable y alcantarillado, es extraño que en la lógica de sustentabilidad del agua no se planteen instrumentos de política industrial para la producción de bienes ahorradores de agua, mismos que podrían asociarse al sector de la construcción (tanto de vivienda como de infraestructura) y con un diseño de política industrial sustentable.

17) Ampliar el financiamiento para vivienda de los segmentos de menores ingresos y emprender proyectos de construcción con un desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos. Las estrategias concebidas para este objetivo son:

- Dar certidumbre jurídica a la propiedad, homologando los registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y cumpliendo la obligatoriedad del registro público de inmuebles.
- Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción.

- Incrementar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda.
- Reaprovechar la infraestructura urbana y su equipamiento, reduciendo presiones en las finanzas públicas de los estados y municipios, así como el impacto que la ubicación de los proyectos de construcción y de vivienda pudiese tener en la calidad y el costo de vida de sus habitantes.
- Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.
- Generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y asistir para el desarrollo de un mercado eficiente y activo de vivienda para arrendamiento.
- Promover el mejoramiento de la vivienda existente y las condiciones para impulsar vivienda progresiva y su producción social, mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.

Al igual que en el conjunto de la lógica de este eje, el objetivo básico es el desarrollo de un mercado sectorial (en este caso, el mercado de la vivienda) y el otorgamiento de garantías a la propiedad y al establecimiento de esquemas financieros para compra, renta y reparación. No aparece estrategia alguna ligada a la autoconstrucción o a la regulación del tipo de vivienda y de urbanización requerida para articular los intereses individuales y colectivos (desde la manzana hasta la sociedad entera), en materia de los criterios de habitabilidad y sustentabilidad.

3. Igualdad de oportunidades

En cuanto a la igualdad de oportunidades, sólo abordaremos el sentido general del eje de desarrollo en cuanto a salud y educación, y no

su clasificación temática más precisa, sus objetivos particulares y sus estrategias específicas.

El PND centra la igualdad de oportunidades, primero en la promoción al acceso a la salud, y enseguida al sector educativo, señalando su importancia en términos de capital humano y de política frente a la inseguridad pública:

Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores. De esta manera, los niños y los jóvenes tendrán una formación y una fortaleza personal que les permita enfrentar y no caer en los problemas de fenómenos como las drogas, las adicciones y la cultura de la violencia (PND, 2007: 35).

La visión funcionalista de la educación para lograr que los alumnos lleguen a ser rentables en el mercado de trabajo, no se droguen y no sean violentos, coloca al sistema educativo en función de la demanda del mercado de trabajo, partiendo del supuesto de que existe dicha demanda para una población económicamente activa creciente (aunque el crecimiento económico no sea más que un derivado de la estabilidad financiera en la estrategia gubernamental) y que los problemas de drogadicción y violencia dependen, de manera significativa, del sistema educativo, desdeñando otros factores de desestructuración, como la ausencia de un crecimiento económico que efectivamente sea generador de empleo digno y suficiente, la polarización social, la dependencia económica de actividades ilícitas, el hacinamiento en las viviendas, la posible influencia perniciosa que ejercen algunos medios masivos de comunicación, la corrupción existente en los sistemas poli-

ciales y de justicia o la precariedad en el empleo, sólo por señalar algunos factores. En otros términos, económicamente desplazan al sistema educativo en su potencialidad como generador de cambio económico y, por el contrario, se le atribuye —por sí solo— una potencialidad magnificada como eje de estabilidad social.

En lo concerniente a la sustentabilidad ambiental, se busca una relación con los procesos de productividad y competitividad, para lo cual parece predominar la óptica de mercados de servicios ambientales, que permitan rentabilizar la protección de los recursos. De nuevo, al igual que en el caso del desarrollo social, el ambiental se subordina a la existencia de una lógica de mercado que permita su desarrollo.

4. Conclusión

El PND es teóricamente congruente con una visión del mundo basada en la productividad, la competitividad, el impulso a los mercados y a la propiedad privada, así como a la lógica individual y familiar de recepción de apoyos sociales. Sin embargo, ello no significa que sus objetivos particulares sean consistentes entre ellos y con sus prácticas ni que, en su conjunto, efectivamente conduzcan al Desarrollo Humano Sustentable.

Las bases teóricas, lógicas y metodológicas del Plan son congruentes con los elementos fundamentales de las políticas económicas esenciales aplicadas durante los últimos 25 años, y de hecho implica una progresión en ese mismo sentido. Sin embargo, la historia de este periodo no ha sido la de un crecimiento productivo, competitivo, sustentable o socialmente pertinente.

El hecho de reforzar los esquemas de política prevalecientes implica considerar que la insuficiencia en los logros (por decir lo menos) de los últimos 25 años no se debe al sentido de las políticas

económicas aplicadas, sino a la falta de profundidad en las mismas o a factores externos. Por ello, lo básico no es cambiar de rumbo sino profundizarlo, especialmente en política financiera, incorporando cada vez más elementos de mercado, participación privada creciente en sectores estratégicos, liberalización externa y enfoques de capital humano en la política social.

En la edad media, el Santo Oficio consideraba que los males que sufrían las comunidades se debían a la presencia de las brujas y herejes. Cuanto más dura era la Inquisición, más se creía que el mantenimiento o la profundización de tales males se debía a que no habían sido suficientemente severos con los castigos a la brujería y a la herejía; entonces, el único camino posible era endurecerlos todavía más. Bajo ese tenor se podía justificar cualquier injusticia y cualquier crueldad. Ahora actuamos reafirmando que no hay otro camino posible más que el reforzamiento de las políticas de liberalización. Sigamos quemando brujas, que eso nos evita buscar en serio la fuente de nuestros males y de la propia responsabilidad de los grupos de interés más poderosos en ellos. Sigamos, a menos que realmente queramos que florezca el Renacimiento.

**BREVES REFLEXIONES SOBRE
LA PARTICIPACIÓN
DEL EJÉRCITO MEXICANO EN
FUNCIONES DE APOYO A LA
SEGURIDAD PÚBLICA**

▪ Marcos Pablo Moloeznik ▪

Tan sólo a diez días de haber asumido la primera magistratura, Felipe Calderón Hinojosa —en su calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas— toma la decisión de comprometer al Ejército en funciones de apoyo a la seguridad pública en diversos municipios y entidades federativas. Se trata de una facultad del presidente de la República, consagrada en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, ajustada a derecho. Dicho en otras palabras, para el máximo órgano jurisdiccional mexicano, la participación del instrumento militar en actividades de

Cuadro 1 Opinión de instituciones

Institución	Muy buena	Ni buena, ni mala	Mala/muy mala
Iglesia	64	21	12
IFE	61	26	9
Ejército	60	26	7
CNDH	50	27	15
IMSS	33	27	36
PGR	33	32	27
SCJN	33	32	23
Cámara de Diputados	19	28	43

Fuente: Ipsos-Bimsa, 2004. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos; cursivas nuestras. *Vitrina metodológica*: Encuesta levantada del 13 al 17 de agosto de 2004; tipo de entrevista: personal (cara a cara); tamaño de la muestra: 1 000 entrevistas; selección de la muestra: se seleccionaron 83 secciones electorales de todo el país y se realizaron aproximadamente 12 entrevistas por sección; público objetivo: hombres y mujeres de 18 años o más; intervalo de confianza: 95%.

Siglas: IFE: Instituto Federal Electoral; CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos; IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social; PGR: Procuraduría General de la República; SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

naturaleza policial, no quebranta el orden jurídico vigente (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996).¹

Adicionalmente, cabe destacar que las propias autoridades locales (municipales y estatales) han manifestado públicamente su acuerdo con la injerencia directa del gobierno central —a través del instituto armado— en su ámbito de competencia; a esto se suma la aprobación ciudadana, a la luz de la imagen pública de confianza en el Ejército (que la mayoría de la población entiende como sinónimo de Fuerzas Armadas), así como del sentimiento de indefensión de los ciudadanos frente a la violencia y la criminalidad dominantes en aquellos espacios intervenidos.

1. Tesis, dicho sea de paso controvertidas, que posteriormente fueron incorporadas como jurisprudencia; véase, Tesis P/J 35/2000, 39/2000 en, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, pp. 556 y 557.

De esta manera, tal como se desprende de los resultados de las encuestas de mayor confiabilidad —entre ellas la que se presenta a continuación—, el Ejército encabeza las preferencias en el imaginario colectivo mexicano.

De conformidad con este ejercicio, la sociedad mexicana observa un marcado aprecio por sus militares y es proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden con el Ejército (73%); del mismo modo, considera que las misiones primarias del instituto armado deben ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (58%), antes que la defensa de la soberanía (18%). En contraste, la mayoría de las personas no recomendaría a sus familiares abrazar la carrera de las armas (sólo 40% recomendaría ingresar al Ejército) y la mayoría exige a las Fuerzas Armadas el respeto a los derechos humanos (68%).

Mientras que, en lo que respecta a las misiones y las responsabilidades asignadas al instrumento militar, el más reciente Programa Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) da cuenta de una multiplicidad de ellas, entre las que se contempla el apoyo a la seguridad pública:

Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, el deterioro ambiental, así como *apoyar a las fuerzas de seguridad pública* y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas (2001a: 3; cursivas nuestras).

Este amplio menú de deberes, que descansa sobre las espaldas de las fuerzas marciales mexicanas, responde a la debilidad institucional de aquellas dependencias estatales a las que el soberano confía su resolución, pero cuyos magros resultados obligan al Poder Ejecutivo a recurrir a una de las escasas instituciones confiables en la República mexicana: el brazo armado del Estado. Así, tratándose de las misiones establecidas, el documento programático sectorial asume los siguientes compromisos a futuro:

Enfrentará con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales y los producidos por la mano del hombre, el deterioro ambiental y continuará participando en obras sociales para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas, sumándose al esfuerzo por mejorar la seguridad pública y aportando su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país (*ibíd.*: 4).

Lo anterior se ve complementado con los Planes de Defensa Nacional, concebidos y dirigidos a: “[...] preparar a las Fuerzas Armadas para responder efectiva y coordinadamente contra agresiones del exterior, contra trastornos del orden interno, contra desastres y contra cualquier otra eventualidad similar previsible que trastorne la paz, la seguridad y el orden interior” (SEDENA, 2001b: 326 y 327).

Ahora bien, cabe destacar que, inmediatamente por debajo de la lucha contra el narcotráfico (delitos contra la salud) —concebido como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana—, *en segundo lugar destaca como misión de las Fuerzas Armadas el apoyo a la seguridad interior y pública, incluyendo el mantenimiento del orden interno*. En ese tenor, el programa de Defensa más reciente contempla, como la segunda actividad específica, dirigir y coordinar las acciones orientadas a garan-

tizar la Seguridad Interior de la Nación, y como objetivo específico: “Garantizar la capacidad de respuesta del Ejército y Fuerza Aérea ante situaciones que atenten contra la estabilidad y la paz social de la Nación” (SEDENA, 2001a: 9).

Esto significa que la propia naturaleza, capacidades y planeación estratégico-operacional del Ejército responden y se ajustan —entre otras— al desempeño funciones de carácter policial o parapolicial; aunque, tal como se demuestra en otro trabajo, comprometer a los militares en actividades de índole policial los aleja de su razón de ser y de sus pares hemisféricas; además, contribuye a la crisis de identidad de la profesión.² En todo caso, la intervención del Ejército en misiones y funciones de policía debería ser de carácter subsidiario y excepcional, ante situaciones que —por su gravedad— no dejaran a la conducción política del Estado otra salida más que recurrir a su *ultima ratio* de fuerza, en cuanto detentador del monopolio de la violencia.

En rigor de verdad, se trata de empeñar a los militares para recuperar territorio que el Estado fue cediendo a la delincuencia organizada, en especial al narcotráfico. La debilidad de diversas autoridades municipales y gobernadores se refleja en la pérdida de espacios públicos y en vacíos o tierra de nadie (*no man's land*) que, paulatinamente, fueron ocupados por mafias o grupos al margen del aparato estatal. En otros términos, se trata de situaciones que van más allá de la seguridad pública, puesto que son una amenaza real a la seguridad nacional (si se entiende como tal aquellas acciones dirigidas a preservar la integridad, la permanencia y la estabilidad del Estado mexicano, tal como lo establece la Ley en la materia) y que han rebasado tanto la capacidad como el instrumento coercitivo de los gobiernos locales.

2. Para mayores detalles véase Moloeznik, 2005.

Sin embargo, del discurso oficial (encarnado en el propio presidente de la República y su secretario de Gobernación) se desprende que México se encuentra en “una guerra sin tiempo contra el narcotráfico”, que se puede prolongar indefinidamente. Si bien estamos de acuerdo con que situaciones excepcionales (dominio territorial de los cárteles de la droga) requieren respuestas excepcionales (participación directa del Ejército para recuperar el espacio territorial perdido y en manos de actores no gubernamentales), toda planeación consciente y deliberada que se precie de serlo debería tener en cuenta las dimensiones espaciales y temporales. De manera tal que no se puede —de manera irresponsable— prolongar *sine die* el empeñamiento de los militares en funciones propias de los cuerpos de seguridad pública; más allá de la erosión del Estado de Derecho que importa utilizar al Ejército como una *constabulary* o gendarmería en el marco doméstico, comienza a ponerse en entredicho la legitimidad de la decisión al más alto nivel de conducción política y la imagen pública positiva del instrumento armado.

Además, de acuerdo con la Teoría Económica, los recursos son escasos y de uso alternativo, por lo que el tiempo corre en favor de los actores no gubernamentales que cuestionan el poder del Estado y contra los cuales se ha comprometido a las Fuerzas Armadas. En síntesis, la participación del brazo armado del Estado debería responder a la idea-fuerza de la selectividad, en tiempo y espacio y, una vez logrado el objetivo establecido, regresar a los cuarteles, a la sazón como medida excepcional y de corto plazo.

Finalmente, un análisis del escenario estratégico nacional recomienda apostar por la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo sistemas de inteligencia y contrainteligencia policial. El eje articulador de las medidas gubernamentales —en los tres órdenes— debería responder a la filosofía de la calidad sobre la

cantidad, invirtiendo en los intangibles; por eso, esta política sectorial de seguridad debería concebirse en el mediano y largo plazos, escasamente redituables desde el punto de vista político-partidista, pero vitalmente necesaria para el Estado y la población de México. Así, el *estadista* se diferencia y distancia del político electorero cuando es capaz de superar la coyuntura y responder a una visión de largo aliento. México necesita estadistas y, en el campo de la seguridad pública, poco se logrará si se continúa atacando los efectos en lugar de identificar las causas y actuar en correspondencia.

Bibliografía

- Ipsos-Bimsa. “Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército”, México, 2004.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas Mexicanas”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (FASOC), Santiago de Chile, FLACSO, enero-junio, 2005. Disponible en <http://www.fasoc.cl>.
- Secretaría de la Defensa Nacional. *Programa de Operación y Desarrollo de la Secretaría de la Defensa Nacional 2001-2006*, México, SEDENA, 2001a.
- Secretaría de la Defensa Nacional-Colegio de la Defensa Nacional. *Glosario de términos relacionados con Seguridad y Defensa Nacional*, México, SEDENA, 2001b.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, México, marzo, 1996.

LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA CUESTIÓN MIGRATORIA

■ Antonio López Mijares ■

1. Introducción

Este trabajo está dividido en dos apartados y un anexo: en el primero, “La política exterior de México: notas para un análisis”, sitúo el lugar de nuestro país en el contexto internacional y global, de acuerdo con sus potencialidades humanas y materiales; simultáneamente ubico nuestras opciones en un contexto histórico que, quizás todavía, explica buena parte de nuestras fobias y desconfianzas hacia el mundo exterior (hacia ciertos países del mundo exterior).

En el segundo, “La cuestión migratoria en el sexenio de Felipe Calderón”, conclusión del anterior, esbozo algunos planteamientos sobre el cambio sexenal y sus consecuencias para la política exterior de México; asimismo, procuro caracterizar la llamada “cuestión migratoria” a partir de su inclusión, quizás forzada, en la agenda bilateral en los inicios del gobierno de Vicente Fox, entendiéndola como un fenómeno de múltiples dimensiones en el que también nos cabe,

como nación y como sociedad, asumir determinadas responsabilidades, lo que con frecuencia se olvida.

También agrego un anexo, “Notas de viaje sobre Estados Unidos de América”, escrito hace unos tres años, a raíz de una visita de dos semanas a ese país. Las notas sintetizan al máximo algunas de mis impresiones, derivadas tanto de contactos con periodistas, empresarios, académicos, funcionarios, trabajadores y activistas, como de mi propia versión de los hechos. Considero que el anexo complementa y enriquece la lectura de los apartados ya descritos.

2. La política exterior de México: notas para un análisis

La política exterior mexicana, resguardada durante casi todo el siglo XX en los imperativos jurídico-morales del respeto al derecho ajeno y de la no intervención en los asuntos de otros países, fue el reflejo coherente de una evaluación que se pretendía realista del lugar de México en el orden mundial y, sobre todo, de su ubicación geográfica. La vecindad con Estados Unidos —única en el mundo por la singularidad asimétrica y diferencial de una frontera común— conformó, a través de una interpretación histórica específica, hábitos y acciones de carácter defensivo, básicamente reactivas, que se nutrieron de diversos códigos y símbolos de afirmación nacionalista.

Desde hace un par de decenios, diversos sectores, sobre todo los vinculados a la transición política y a la creciente interacción económica de nuestro país, plantean que ha llegado la hora de definir y dotar de contenido a eso que denominamos “interés nacional”. La pregunta al respecto se impone: ¿México necesita una nueva política exterior, cohesionada en torno a ejes específicos de acción política, económica, cultural, con el propósito de alcanzar objetivos claramente trazados?, o bien, ¿nos convendría más ampararnos en un *statu quo* benéfico para

el país, a buen resguardo de conflictos y desafíos? No es fácil responder. Sin embargo, los países que han logrado constituirse en participantes activos (y constructivos) de los escenarios internacionales y/o globales, son aquellos que objetivaron sus poderes tangibles e intangibles —intelectuales y materiales— mediante acciones concretas enmarcadas en una estrategia sustentable de largo plazo.

¿Cuáles serían los argumentos de México para emprender una política exterior activa? Intentaré precisar el peso económico y político de nuestro país: decimotercera economía del mundo, por el volumen de su Producto Interno Bruto (PIB), y con un ingreso *per cápita* de unos ocho mil dólares, cifra alejada de los 30 mil que corresponden a naciones como Suiza, Suecia, Japón o Noruega, pero también de los 400 o 500 dólares de países como Haití y Nicaragua, o de los mil anuales de ingreso de la República Popular China, nueva potencia mundial. Nuestro país es la segunda economía de América Latina; su producción anual de bienes y servicios se equipara con la de la totalidad de África, excepto África del Sur, y está a la altura o por encima, en términos absolutos o relativos, de los países más importantes del llamado “sur”, esto es: Brasil, Indonesia, India, China, Egipto, Sudáfrica, etcétera.

Es evidente que estos gruesos trazos estadísticos soslayan otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indicadores mediante los cuales nuestro país pone en evidencia la situación real de su desarrollo —desigual— y los niveles concretos de bienestar de su población, mayoritariamente bajos.

Esta situación de coexistencia de un protagonismo económico creciente en términos absolutos —el peso cuantitativo de la economía mexicana, su importancia como una de las 15 primeras naciones comerciales del mundo— con indicadores de bienestar y desarrollo

preocupantes por los grados de marginación y desigualdad que ponen de manifiesto, resulta paradójica y constituye un factor importante para definir el margen de maniobra de nuestro país en los escenarios internacionales. De todas maneras, estamos ante una situación inédita: de acuerdo con proyecciones que provienen de organismos responsables como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), países que comparten con México una significativa “diversidad estructural” (eufemismo para referirme a la coexistencia de amplios sectores desplazados con otros que son activos protagonistas de los procesos globales), como son los miembros del BRIC —sigla que hace referencia a Brasil, Rusia, India y China—, estarán entre las primeras diez naciones del mundo por su peso económico y productivo en algún momento de los próximos 20 o 30 años, lo que supone una adaptación significativa de nuestras categorías de análisis sobre los factores y las condiciones del éxito económico, sobre todo cuando éste coexiste con una acentuada desigualdad socioeconómica.

2.1 Las relaciones entre México y Estados Unidos

a. Antecedentes

El proyecto del nacionalismo revolucionario, cuyos principios y características se ponen de manifiesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 3o., 27, 89, 123), buscaba consolidar un proyecto de nación a partir de la reflexión sistemática sobre los factores que habían propiciado, durante el siglo XIX, la debilidad y la subordinación hacia el exterior, así como el carácter inarticulado de nuestros esfuerzos de construcción nacional.

Asimiladas las experiencias de una guerra perdida con Estados Unidos de América y de las numerosas intervenciones europeas, México

sustentó tradicionalmente su política exterior en criterios soberanistas defensivos. En este sentido, el régimen del general Porfirio Díaz fue el primero en esbozar una política ya no sólo de reacción hacia las iniciativas venidas del exterior, sino capaz de establecer prioridades estratégicas y un programa diplomático consistente: en lugar de parapetarse tras un muro de aislamiento, sustentó su proyecto modernizador en el involucramiento de Europa y Estados Unidos en nuestro país, a través de la inversión de capitales. Díaz trajo la inversión foránea, sobre todo británica y estadounidense, lo que supuso ganar capacidad de maniobra al dosificar y equilibrar dos poderes equivalentes. Don Porfirio comprendió que involucrar a las grandes potencias de la época en la suerte económica del país significaba mover las relaciones de su marco político-militar a otro más amplio y, en cierto sentido, más complejo; esto implica, dicho en términos conceptuales, transitar de la subordinación sin atenuantes a un cierto grado de interacción asimétrica, lo cual supuso un cambio cualitativo de enorme importancia en nuestras relaciones internacionales.

Con la consolidación del régimen revolucionario, a partir de la década de los veinte, el Estado se constituyó en el eje que articulaba, de modo corporativo, la vida nacional. Se desencadenaron procesos de reivindicación cultural y política, y también se buscó un relativo aislamiento del exterior. Manteníamos una relación amistosa con los vecinos, marcada por la distancia, la desconfianza y los buenos propósitos.

México, pese a pertenecer a la esfera de influencia estadounidense, como es el caso del sistema interamericano en su conjunto, mantuvo considerables márgenes de acción, a través de un sistema político y económico de indudable legitimidad, que alcanzó su plenitud durante los años del llamado desarrollo estabilizador, en las décadas de los cincuenta y los sesenta.

En los setenta empiezan a resquebrajarse los esquemas políticos y económicos vigentes, con la crisis de deuda como detonante. El partido hegemónico entró en crisis en cuanto a su capacidad para representar y ordenar la vida política nacional, y los esquemas proteccionistas quedaron rebasados por nuevos procesos de interdependencia y apertura. La entrada al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por su sigla en inglés) antecedente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a mediados de los ochenta, fue la señal de que México, obligado por las circunstancias internas y externas, abría su economía al mundo; también por ese entonces comenzaban a manifestarse nuevos actores en el escenario político y, por tanto, a percibirse la necesidad de renovar los canales y los modos vigentes de participación en la vida pública.

Nuestro país no tenía alternativa: o seguía reproduciendo a un alto costo un sistema político de rigidez creciente, incapaz de incorporar las demandas de los sectores más dinámicos de la sociedad, o propiciaba reformas que canalizaran la latente violencia social por cauces políticos e institucionales.

El régimen de Carlos Salinas de Gortari planteó en su momento un cambio del paradigma de la política exterior mexicana, la no intervención en los asuntos internos de los Estados. El presidente de la República, al promover como proyecto central de su mandato la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), delineó un nuevo marco, si no de derecho sí de hecho, para el futuro desenvolvimiento de nuestra política internacional. La apuesta por la interdependencia —que para algunos es una profundización de la dependencia— despertó y sigue despertando suspicacias y recelos en distintos sectores políticos y sociales.

Es difícil, pese a los 13 años transcurridos desde la entrada en vigor del TLCAN, determinar por completo sus efectos (aunque sí sea

posible percibir sus insuficiencias en cuanto a generar procesos de equiparamiento entre las regiones desarrolladas y subdesarrolladas de Norteamérica); sin embargo, este tratado sólo formaliza un proceso en marcha desde hace decenios: la rápida integración de la parte moderna de nuestra economía en el gran espacio económico norteamericano. Dicho proceso poco tiene que ver con el de los países de la Unión Europea, pues en nuestro caso se trata, más bien, de una integración comercial, con escasos elementos de interdependencia en ámbitos como el social y el laboral.

b) Proyecciones

Si atendemos las proyecciones demográficas, culturales y productivas de México para los próximos decenios, y si se mantienen los cambios graduales hacia un pragmatismo consciente de sus posibilidades en la perspectiva mexicana sobre el ámbito internacional, nuestro país será, más temprano que tarde, un importante interlocutor de Estados Unidos en una gran diversidad de espacios y temas.

Está en marcha una integración económica y también cultural que desborda fronteras y cuyas consecuencias sólo podemos aventurar. Dicho de otro modo: no hay muro ni política migratoria que sirvan para obstaculizar la magnitud de los intereses compartidos y la complementariedad de nuestras economías.

¿Qué va a pasar en el futuro? No hay respuestas fáciles. En todo caso, creo que México es un país lo suficientemente maduro como para buscar soluciones propias a sus dilemas y obstáculos, pero en un contexto de interdependencias asumidas con sus principales interlocutores internacionales. En el caso de Estados Unidos y México, sus relaciones han dejado de ser unívocas, para transformarse en un entramado de vínculos en múltiples niveles, una relación crecientemente interdependiente, dada la mutua vulnerabilidad a eventos como crisis

económicas y/o políticas. Cabe recordar, en este sentido, que somos el tercer socio comercial del vecino, sólo por detrás de Canadá y China, que nos desplazó como proveedor en fecha reciente. En otro aspecto, de gran importancia, la presencia mexicana o chicana en los espacios de la cultura, la política y la economía estadounidenses son ya muy significativos y lo serán más en los próximos años.

Estamos ante una relación, que sin dejar de ser asimétrica, es en conjunto más equitativa y responsable respecto al pasado. Esto no supone, desde luego, el desvanecimiento de los malentendidos ni la abolición por decreto de los intereses nacionales encontrados: tenemos la responsabilidad de mantener una perspectiva propia sobre el escenario global, acorde con nuestra historia y nuestros objetivos.

Ahora nos corresponde como país definir los rasgos generales de nuestro papel en el mundo, sobre todo como vínculo entre el norte y el sur, respaldando esta presencia activa con el hecho tangible de nuestras estrategias y acciones culturales, políticas, económicas.

3. La cuestión migratoria en el sexenio de Felipe Calderón

Con la asunción de Felipe Calderón como presidente de México el 1 de diciembre de 2006, muchas cosas parecieron cambiar, por lo menos en el ámbito de los buenos deseos, en lo que respecta a las relaciones entre nuestro país y su vecino del norte; la embajadora Patricia Espinosa Castellano, secretaria de Relaciones Exteriores ha dicho que: "... el criterio fundamental de la política exterior que ha marcado este gobierno es la promoción responsable y activa del interés nacional, mediante el impulso de un desarrollo integral que garantice la calidad de vida de cada uno de los mexicanos, en un marco de seguridad y respeto de sus derechos" (2007).

3.1 Periodo de confusión

Pareció dejarse atrás (cuando menos declarativamente), en nombre de la profesionalidad diplomática y del reconocimiento al deterioro de la posición internacional de nuestro país, el clima de confusión que terminó prevaleciendo en la última etapa del gobierno de Vicente Fox en el ámbito de los asuntos exteriores, clima enrarecido donde malentendidos y querellas, azuzados tanto por el protagonismo presidencial como por la pasividad de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada entonces por Luis Ernesto Derbez, desempeñaron su papel en dicho deterioro, visible en un creciente aislamiento respecto de regiones y países con los que manteníamos vínculos estables —la Unión Europea, Cuba, Venezuela, entre otros— y también con Estados Unidos, para cuyo gobierno, pese a la públicamente proclamada y no solicitada adhesión foxista a sus posiciones en materia internacional, la relación con México se había convertido en un elemento irrelevante de su renovada política exterior, de tintes cuasi-imperiales.

El cambio en las estrategias internacionales del gobierno de George W. Bush, originado principalmente por el 11-S y el consiguiente cambio radical de prioridades político-militares (cambio manifiesto en una nueva doctrina de seguridad nacional, de origen teórico *neoon* y las consecuentes intervenciones militares en Afganistán e Irak), y la correspondiente posición mexicana en el Consejo de Seguridad, terminaron por posponer hasta fecha indeterminada cualquier iniciativa de colaboración diplomática efectiva entre ambos países.

3.2 Política exterior hoy: el tema migratorio en perspectiva

La persistente realidad de una agenda compleja, integrada por asuntos cuyo tratamiento y resolución no dependen en estricto sentido

de la buena voluntad de los respectivos gobiernos —al tratarse de una relación “interdependiente y asimétrica”—, exige sobre todo un esfuerzo sistemático de comprensión histórico-cultural y de prudencia política, esfuerzo que supone naturalmente alejarse de los respectivos reduccionismos que, con frecuencia, afectan las percepciones mutuas entre mexicanos y estadounidenses, y que en última instancia redundan en una incompreensión de consecuencias negativas directas para colectividades e individuos, entre ellos de manera obvia para nuestros migrantes.

Cabe reconocer que para este nuevo gobierno, en el contexto de una revisión que parece ir en serio sobre los errores del inmediato pasado y sobre lo que supusieron para la deteriorada posición internacional del país, la cuestión migratoria se mantiene como un tema de primera importancia en la relación bilateral. La canciller Espinosa ha afirmado, explícitamente, en el contexto de la discusión política estadounidense sobre el tema (la propuesta bipartidista del 21 de mayo pasado, remitida al Senado de dicho país, incluía un proyecto de reforma migratoria en dos vertientes: por una parte, establecía la regularización del estatus migratorio de los indocumentados que cumplieran ciertos requisitos mínimos, de índole civil y económica; por otra, imponía reglas estrictas al acceso de los trabajadores a dicho país), que la cuestión migratoria:

[...] es un enorme reto para el país... fuente de permanentes tensiones al interior del país y con nuestro vecino del norte. Sabemos que la migración al exterior está acompañada de una gran vulnerabilidad para la integridad, los derechos y dignidad de quien migra al exterior... Está en el interés de México que el flujo migratorio tenga orden, seguridad y respeto a las personas y a las leyes... Hoy en Estados Unidos debaten reformas a las leyes migratorias. Es un debate interno de los propios estadounidenses y por ello nuestra

posición es de respeto a sus procesos internos. Naturalmente, el carácter bilateral del tema explica que la Secretaría dé un seguimiento puntual al debate (*ibid.*).

La declaración tiene el mérito de manifestar con claridad un hecho que ni los medios de comunicación ni los propios responsables de nuestra política exterior, incluyendo al primer canciller de Fox, Jorge G. Castañeda, impulsor de la inclusión del tema migratorio en un lugar prioritario de la agenda bilateral, pudieron o quisieron explicar: pese a que México y específicamente nuestros conciudadanos son actores centrales —y víctimas, en buena medida— del fenómeno, el asunto sólo adquiere sentido desde la perspectiva de la política interna del vecino del norte; y en esta dimensión específicamente estadounidense —los rasgos propios del juego político y legislativo en dicho país, el peso específico de los intereses y de los votantes, más la influencia de una gravitante y todopoderosa opinión pública— podemos entender los elementos estratégicos inherentes al debate migratorio.

a) Malentendidos

En este sentido vale mencionar algunos malentendidos que, con frecuencia, obstaculizan una percepción clara de lo que es, dónde se origina y cómo se manifiesta la multicitada migración; en primer lugar, la pobreza no es el factor más importante a la hora de tomar la decisión de atravesar la frontera, por los medios que sea, sino la desigualdad. No hay una relación simple ni directa entre pobreza y migración (PNUD, 2007). No sólo no migran los más pobres ni las remesas benefician a los estados que concentran los indicadores más desfavorables en desarrollo humano —Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, entre otros— sino que, como han mostrado diversos estudios del PNUD, buena parte de quienes emigran lo hacen teniendo empleo

estable e incluso ingresos superiores al promedio (entre 10 y 15 mil pesos trimestrales).

¿Por qué lo hacen entonces? —pregunta Rossana Fuentes Berain— Simple: allá del otro lado ganarán entre cuatro y cinco veces eso. Es un asunto de desigualdad, de asimetría entre dos economías, la de EU y México, pero también la del norte y sur de nuestro propio país, porque si bien el DF tiene índices de desarrollo humano equivalentes a los de la República Checa, de acuerdo con el informe del PNUD, Chiapas los tiene semejantes a Cabo Verde (2007).

Por otra parte, el Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007 pone en perspectiva el tema migratorio al subrayar que, si bien es deseable por un lado promover una agenda binacional que garantice el respeto escrupuloso a los derechos humanos de los migrantes en su tránsito fronterizo, legal o ilegal (este respeto debe incluir, sin duda, a los centroamericanos que cruzan por nuestras fronteras al sur y el sureste, bajo condiciones con frecuencia vejatorias), y por otro impulsar la creación de fondos binacionales, con un sustancial aporte estadounidense, dirigidos al desarrollo y la convergencia regionales (asumiendo como referencia los fondos estructurales europeos, decisivos a la hora de equiparar condiciones de crecimiento y desarrollo económico), lo más significativo es considerar las asimetrías regionales —el conjunto de las desigualdades geopolíticas, económicas y culturales que ya desde los sesenta Pablo González Casanova (1966) caracterizó como “colonialismo interno”— como la causa primordial de las migraciones interna y externa. El siguiente dato, proveniente de la OCDE, da cuenta de la magnitud del fenómeno: alrededor de 260 mil mexicanos indocumentados entran a Estados Unidos cada año,

esto es, más de la mitad de los 408 mil inmigrantes ilegales anuales en dicho país (*El Universal*, 25/06/2007).

Ante esta perspectiva, y dadas las dimensiones del fenómeno, el informe de Naciones Unidas recomienda asegurar los derechos de los migrantes y movilizar los recursos nacionales desde las regiones, para crear y sustentar el desarrollo local, única vía duradera para arraigar a las comunidades y establecer procesos sostenibles de desarrollo en un horizonte de largo plazo.

b) “El reto hispano”

La movilización política y el revuelo mediático en torno a la propuesta de reforma migratoria ocurrida en fecha reciente (como sucedió ya a mediados de 2006 con las manifestaciones masivas de trabajadores y organizaciones de *civil rights*, favorables a la amnistía general y a la legalización de los indocumentados, en ciudades como Los Ángeles, Chicago, Houston y Nueva York), ponen de manifiesto diferencias significativas —incluso fracturas profundas— en la sociedad estadounidense, que atañen sobre todo a visiones encontradas sobre los valores y los fundamentos político-religiosos, culturales y étnicos de aquella sociedad. En este sentido, el resonante ensayo de Samuel P. Huntington (2004) sobre el “peligro mexicano” expresa, al margen de su mayor o menor rigor analítico, las fobias y los miedos de sectores amplios —incluidos algunos “ilustrados”— que poseen una perspectiva unívoca sobre la “identidad estadounidense”, en buena medida centrada en el carácter WASP (*white, anglo-saxon and protestant*) de los padres fundadores, como si las oleadas sucesivas de inmigrantes provenientes de Europa (sobre todo judíos, irlandeses, italianos, suecos y un largo etcétera), América Latina (mexicanos, salvadoreños, guatemaltecos, puertorriqueños, cubanos), y Asia (fundamentalmente chinos y japoneses, aunque en fechas recientes se acentúa la migra-

ción de paquistaníes, indios, tailandeses, entre otros) no hubiesen contribuido de manera decisiva a enriquecer, de múltiples formas, la vida cotidiana y las expresiones científicas, artísticas y culturales del vecino, refutando así, en los hechos, toda formulación esencialista acerca de la “identidad estadounidense auténtica”.

Más allá de que las iniciativas de ley formuladas, a veces con un reconocimiento explícito tanto de la complejidad del tema como del valor de la migración para la sustentabilidad económica y demográfica estadounidense (iniciativa Kennedy-McCain, por ejemplo), puedan o no ser aprobadas por una Cámara Alta particularmente reticente a consentir cualquier posibilidad de amnistía, y por tanto de reconocimiento de la ilegalidad migratoria como práctica cotidiana en aquel país, es indudable que la reciente visibilidad del tema en la vida pública supone ya un cambio radical e irreversible frente al ocultamiento de que es objeto la presencia cotidiana de los indocumentados, por razones que involucran tanto el oportunismo de empresarios y responsables políticos (sobre todo de los legisladores) como el ejercicio de una “doble moral”, por la que se hace posible beneficiarse de personas en situación legal precaria, con todas las implicaciones humanas que esto acarrea (incumplimiento de derechos laborales básicos, salarios disminuidos, etc.), al tiempo que se demoniza al país expulsor y/o a los propios migrantes. Olga Pellicer escribe al respecto:

Pase lo que pase en el Senado, reforma o no reforma, lo que es imposible es la vuelta al *statu quo*. Han cambiado a tal grado las condiciones para que los trabajadores mexicanos ingresen y busquen trabajo en Estados Unidos que se puede hablar con certeza de una etapa nueva en la relación México-Estados Unidos en materia migratoria (2007).

c) Sueños perdidos, opciones

Como se había señalado anteriormente, la esperanza de compartir con Estados Unidos de América la responsabilidad de definir un estatus migratorio conveniente para ambas sociedades y gobiernos, en términos de seguridad nacional y de integración para el desarrollo compartido, es un sueño sepultado.¹ Las previsiones optimistas de políticos y académicos —que ahora nos parecen ingenuas— a inicios de esta década muestran, a la vista de lo ocurrido desde 2001, y considerando los derroteros del actual debate público estadounidense, que las relaciones entre México y su vecino estarán limitadas por el marco estrecho, puramente comercial, del TLC, y transitarán por los tortuosos laberintos de una agenda donde el narcotráfico ocupa un lugar preeminente, sustituyéndose así la tentativa originaria que dio pie a la creación del TLC —hacer posible la “sociedad de la prosperidad”— por un pragmatismo político y económico de miras cortas. Dadas las circunstancias prevalecientes, las posibles iniciativas para enfrentar el problema migratorio quedan ahora en las manos de los propios interesados, es decir los indocumentados que viven y trabajan en Estados Unidos, aliados con sectores políticos y sociales sensibles a la situación migratoria de millones (iglesias, sindicatos, organizaciones civiles, etc.), y favorables a un proceso migratorio inclusivo.

Pero también del lado mexicano es hora, sin duda, de reconsiderar las estrategias (y las consecuentes transformaciones) que hagan posible, por la vía de los hechos, una relación de mayor equilibrio con el vecino, sustentada en una capacidad efectiva para ofrecer alternativas a quienes no tienen otra opción que migrar. Como señala con precisión Olga Pellicer,

1. De hecho, el jueves 28 de junio, el Senado de Estados Unidos rechazó votar de manera rápida la propuesta de reforma migratoria, lo que significa en los hechos posponerla hasta que la nueva administración presidencial y el nuevo congreso decidan —o no— incluir la cuestión migratoria en la agenda política y legislativa.

[...] en los últimos años, funcionarios y algunos académicos mexicanos transmitieron el espejismo de que se avanzaba hacia una reforma migratoria sobre la cual esperaban ejercer influencia cabildeando a favor de aquellos aspectos fundamentales para los intereses de México. Hoy esas esperanzas están definitivamente enterradas... Si algo se logra será a través de la movilización de los migrantes mismos, desde allá y organizada por ellos (*ibíd.*).

Bibliografía

- Espinosa Castellano, Patricia. “Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Patricia Espinosa Castellano, durante el desayuno-conferencia de prensa en el salón José María Morelos y Pavón” (de la SRE), 28 de mayo de 2007.
- Fernández de Castro, Rafael. “Política exterior: ¿plan de navegación?”, en *Excelsior*, 14 de junio de 2007.
- Fuentes-Berain, Rossana. “Todos somos inmigrantes”, en *El Universal*, 23 de junio de 2007.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, México, Era, 1966.
- Huntington, Samuel P. “El reto hispano”, en *Foreign Policy*, mayo de 2004. Disponible en www.fp-es.org
- Pellicer, Olga. “Nueva etapa en la inmigración hacia Estados Unidos”, en *Proceso*, 24 de junio de 2007.
- PNUD. “Desarrollo humano y migración”, en *Informe sobre Desarrollo Humano y Migración (México 2006-2007)*, Ariel, 2007.

ANEXO

1. Notas de viaje sobre Estados Unidos de América²

Tengo la impresión, construida a partir de lecturas y observaciones directas, así como de los testimonios ofrecidos por diferentes y variados interlocutores, mexicanos y estadounidenses, de que los núcleos mayoritarios de la sociedad de Estados Unidos son básicamente conformistas (con su nivel de consumo, con las apariencias y las realidades de su sistema político), como vio desde principios del siglo XIX Alexis de Tocqueville; en consecuencia, creo que las transformaciones de índole política, cultural, científico-técnica y económica ocurridas (y por ocurrir) corresponden a la visión y a la iniciativa de grupos minoritarios activos.

Conforme se profundiza en el conocimiento de la vida pública de aquel país mediante el contacto con diferentes interlocutores y situaciones, va haciéndose evidente la incapacidad de muchas de nuestras ideas (y tópicos simplificadores) sobre aspectos como: a) la relación entre el sistema político estadounidense y los intereses locales o corporativos; b) las actitudes diferenciadas de empresas e individuos ante los procesos globales; c) la defensa ideológica del libre comercio en un contexto donde el proteccionismo está firmemente arraigado; d) los alcances (y límites) de la democracia participativa; e) la convivencia interracial; f) la diferenciación creciente entre regiones, en términos de prosperidad, según su vinculación con el exterior, etcétera.

2. La globalización y sus dilemas

- En primer lugar, una obviedad: Estados Unidos puede ser homogéneo sólo para una primera —y apresurada— mirada. Predomina una diversidad de contextos y situaciones, de actitudes y de concepciones ante temas que, como el de la globalización, también en aquel país despierta adhesiones y rechazos tajantes, así como incertidumbre. Por ejemplo, Seattle, una ciudad que sustenta su prosperidad y su dinamismo en la innovación tecnológica y en el activo comercio con la cuenca del Pacífico (integrando una región económica homogénea con la Columbia Británica, y con Vancouver en concreto), es un ejemplo de optimismo y defensa de los valores del liberalismo político y comercial, frente a Pittsburg,

desplazada como centro industrial de importancia por regiones y ciudades representativas de la tercera revolución industrial (biotecnología, telecomunicaciones, computación, etc.) y cuyos sectores económicos y políticos, pese a los indudables esfuerzos de reconversión industrial, viven los procesos de apertura a la defensiva, enfatizando la necesidad de protección ante lo que se percibe como peligros provenientes de la competencia desleal del exterior.

En el caso de Seattle, tanto la ciudad como la región noroeste en que se sitúa, aparecen como espacios geográficos, tecnológicos, productivos y culturales en condiciones de plantear y perseguir sus propios objetivos económicos y comerciales en el Pacífico. Esta situación es producto de iniciativas particulares y corporativas, no de una estrategia federal; en este sentido, es probable que las estrategias económicas regionales vayan ganando importancia sobre las nacionales, puesto que la región, gracias a sus vínculos y su cohesión “naturales”, parecería ser más viable que el Estado-nación en estos tiempos globales.

- ❖❖■ Para buena parte de los estadounidenses, el término “globalización” tiene una connotación inequívocamente económica, comercial, financiera: intercambio de bienes y su financiamiento, por una parte, y tecnologías innovadoras, por la otra. Se mencionan pocos factores que entre nosotros son fundamentales, como por ejemplo la emergencia de nuevos actores, o la pérdida de la importancia del Estado-nación, o la dislocación de identidades tradicionales, o las migraciones masivas que transforman las relaciones entre estados y culturas. Todo esto parece no existir para los responsables políticos, técnicos y productivos, para quienes el proceso aparenta ser, en lo esencial, un asunto de intercambios de bienes y servicios y poco más.
- La globalización es resistida en Estados Unidos por amplios sectores hostiles al “cosmopolitismo” que ésta supone (o se supone que supone). La política de subsidios a sectores políticamente influyentes (los granjeros y agricultores, las empresas en sectores industriales tradicionales, como en el caso del acero y quizás del automóvil, etc.) y el activismo de poderosos sindicatos que defienden el trabajo de los estadounidenses, supuestamente en peligro por los trabajadores indocumentados, por la competencia externa y por la salida de inversiones a países más baratos y permisivos, ponen de

manifiesto una actitud ambivalente en aquel país: por una parte, su gobierno y sus grandes empresas defienden a ultranza el libre comercio, a partir de sus ventajas comparativas (y sobre todo competitivas) en sectores de avanzada, como la biotecnología, las telecomunicaciones, la aviación; por otra, amplios sectores, tal vez mayoritarios, parecen volcados hacia el interior, hacia la propia cultura y costumbres, hostiles o ajenos, cuando menos en apariencia, a lo que sucede en el mundo exterior.

- El proteccionismo parece estar arraigado de manera estructural en el sistema económico y financiero estadounidense. La conjunción de intereses sindicales, gremiales, corporativos y ambientalistas, por razones diversas y cada uno con su propia versión de los hechos, tiende a constituirse en un obstáculo para determinadas posiciones favorables a la apertura comercial, lo cual es un problema grave para países como los nuestros, que reclaman un trato equitativo —grado de apertura equivalente— por los países industrializados, protegidos por una estrategia eficaz de subsidios y proteccionismo no arancelario.

3. América Latina

El subcontinente no parece ser una prioridad para el gobierno o las empresas de Estados Unidos. Fuera de México, considerado ya como un socio (o un país en su órbita de influencia), los estadounidenses sólo consideran como interlocutor a Brasil, ya sea por su importancia territorial, demográfica, política, económica, ya por su enorme potencial. El resto no parece ocupar un lugar significativo, ni en las realidades ni en el imaginario de nuestro vecino del norte. En cambio, grandes diarios liberales como el *Washington Post* o *The New York Times* hacen una cobertura equilibrada sobre la política, la economía y la cultura de nuestros países.

4. Sobre el sistema político

Una buena definición de la política exterior de Estados Unidos, escuchada en una reunión de especialistas, es: “multilateralismo orientado a la defensa de intereses unilaterales”.

Otra hipótesis interesante es la continuidad sustancial de la política exterior estadounidense,

con administraciones demócratas o republicanas. De acuerdo con esta hipótesis, cada administración caracteriza su política exterior con la mezcla, dosificada según los intereses predominantes, de estos cuatro elementos: promoción de la democracia, de los derechos humanos, del libre comercio, y mantenimiento de las alianzas que garantizan la seguridad nacional (aunque puede alegarse en contra el surgimiento de la “Doctrina Bush”, ruptura evidente frente a los modelos previos, que combinaban unilateralismo y multilateralismo en sus decisiones políticas fundamentales).

¿ES NECESARIA LA LLAMADA REFORMA DEL ESTADO?

▪ Loretta Ortiz Ahlf ▪

1. Introducción

En la agenda jurídica de México, casi queda como recuerdo una tarea fundamental, y que debe ser acometida de manera imperiosa, la llamada “Reforma del Estado”, un enorme e inasequible pendiente del que no se alcanza siquiera a dimensionar a cabalidad su exacta envergadura. Los temas pasan por las modificaciones de tipo institucional como las destinadas a terminar con resabios del presidencialismo, las tendientes a la reconfiguración del marco jurídico del Congreso de la Unión (duración de los periodos de sesiones, número de integrantes y la reelección inmediata en la función), o bien las reformas de tipo estructural donde ubicamos la fiscal, la energética o la laboral; estas últimas deberán plantear un nuevo esquema económico del impuesto en los últimos años, que no pretenda recuperar las funciones paternalistas del Estado, pero que sí lo ubique en una perspectiva de mayor responsabilidad social.

Al lado de los temas señalados se debe ajustar todo el sistema jurídico mexicano, partiendo de la Constitución, para lograr una protección efectiva de los derechos humanos acorde con los instrumentos

internacionales celebrados por México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la única de toda Iberoamérica que no se ha reformado en lo atinente a la materia de derechos humanos y los tratados comerciales. Resulta inaceptable, en cualquier sistema jurídico moderno, que la Carta Magna no garantice en sus normas el derecho de presunción de inocencia, los derechos políticos, la prohibición de la suspensión de los derechos políticos sin que medie sentencia firme, la falta de limitaciones a la suspensión de los derechos fundamentales, el derecho de acceso a la justicia efectiva, el derecho de indemnización por error judicial, la expulsión de extranjeros sin derecho de audiencia previo. Desde la década de los ochenta, cuando México ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos,¹ debió ajustar su legislación para garantizar, de manera efectiva, la debida protección de los derechos regulados por la misma, de conformidad con el artículo 2, sin que a la fecha siquiera se cuente con un bosquejo de reformas.

La Reforma del Estado en esta materia es indispensable. El discurso jurídico de la Constitución de 1917 resulta obsoleto e inoperante; parte del concepto de otorgamiento de las garantías individuales y no de un reconocimiento de los derechos fundamentales, que en razón de la propia dignidad humana corresponden a todo individuo y que el Estado debe garantizar su efectivo ejercicio y protección. Por tal motivo, tanto el Poder Judicial federal como el local distinguen de manera errónea los derechos fundamentales de las garantías individuales, cuando ambos conceptos deben coincidir y, en todo caso, el individuo debe ser objeto de la mayor protección, independiente-

1. Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978, se ratificó en México el 24 de marzo de 1981, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

mente de que la norma sea interna o una internacional que se haya incorporado a nuestro sistema jurídico.

Es evidente que el discurso jurídico actual sobre derechos humanos, además de tener un fundamento *ius* filosófico del que carece la Constitución de 1917, obedece a dar un cabal cumplimiento a un sinnúmero de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, para no generar la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

Muchos se preguntan si es necesaria una Reforma del Estado con el argumento de que sólo se requiere que se apliquen las normas que integran el sistema jurídico actual. Sin embargo, si se aplican no se observa cambio alguno en el *statu quo*, ni en la realidad que están llamadas a modificar. En ese mismo sentido, también cabe la pregunta: ¿por qué México requiere una reforma a su Constitución, cuando se ha reformado en más de 400 ocasiones² y en el caso de Estados Unidos su Constitución de 1787 sólo se ha reformado 27 veces (Constitución de Estados Unidos de América, 2004). La respuesta la ubicamos en nuestra herencia jurídica, ya que el derecho mexicano deriva del derecho codificado napoleónico (Toynbee, 1961: 350-365). En cambio, en el caso del sistema jurídico del Reino Unido y de Estados Unidos su tradición les permite ajustarse a las nuevas necesidades de regulación, sin modificar de manera constante sus normas, ni acudir necesariamente al Parlamento o al Congreso, por cuanto los jueces, mediante la equidad, resuelven diversos conflictos y crean al mismo tiempo derecho en sus sentencias y resoluciones.

Sería deseable que en el proceso de Reforma del Estado se replanteara cuáles son los valores éticos que deben servir de base para dicha

2. Véanse las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 211-253.

reforma, y la conveniencia de abandonar un sistema de derecho codificado, que considera como únicas fuentes del derecho a las formales, para dar paso a la aceptación de otras como la equidad, sobre todo si se parte de que, cada vez más, los partidos políticos responden a intereses políticos que están muy lejos de las necesidades y deseos de la población, con lo cual las leyes que aprueban resultan inadecuadas para resolver las diversas problemáticas que plantea la sociedad y que imperan en nuestra realidad social, desconocida en muchas ocasiones por ellos.

Se debe cobrar cabal conciencia de la existencia del racismo y de la diferencia de clases que impera en México, y que dichas clases pertenecen a un único Estado. Es imposible separar a México básicamente en dos aldeas: en una de riqueza y otra de pobreza. No podemos crear un paraíso dentro de nuestro país para las clases adineradas y pretender dejar fuera del mismo a 40 millones de personas que viven en pobreza extrema y suponer que vamos a sobrevivir pacíficamente.

Existen múltiples fines que el ser humano busca, y a pesar de eso los individuos pueden dialogar entre sí e ilustrarse recíprocamente. Por supuesto que si no tuviésemos una comunidad de valores, cada grupo social estaría encapsulado en su propia burbuja impenetrable.

La actividad de buen gobierno exige la consecución de un objetivo de beneficio colectivo, y legitimar entre la población gobernada la sustancia de los cambios que son imperativos para conformar sociedades basadas en la justicia, la libertad y la prosperidad. Esos cambios requieren un proyecto de largo plazo, en una época en que los liderazgos políticos son inexistentes.

Por la imposibilidad de abordar todos los temas de la Reforma del Estado y de agotarlos, sólo nos limitaremos a presentar algunas propuestas en materia fiscal, derechos humanos, acceso a la justicia y política exterior.

2. Una propuesta de reforma constitucional en materia fiscal

Para que el federalismo sea una realidad en México resulta indispensable dotar a los estados, al Distrito Federal y a los municipios del mayor grado posible de autosuficiencia hacendaria, condición sin la cual no están en posibilidad de ejercer la autonomía política y administrativa que constitucionalmente les corresponde.

En el pasado, la autosuficiencia hacendaria se vio acotada bajo los argumentos de evitar la concurrencia fiscal que se da cuando la Federación y las entidades federativas gravan con distintas contribuciones las mismas fuentes de ingresos, así como la necesidad de distribuir equilibradamente el producto de la recaudación fiscal, considerando que las diversas regiones que integran la República mexicana no poseen el mismo grado de desarrollo económico. Por consiguiente, se vuelve indispensable que el gobierno federal reparta, de manera equitativa, los recursos fiscales para frenar posibles conflictos tributarios entre las entidades federativas, así como posibles corrientes migratorias internas de estados y municipios pobres a los ricos, y en particular al Distrito Federal.

Los factores antes señalados ocasionaron que desde 1979, mediante la adición de un párrafo especial a la Fracción XXIX del artículo 73 constitucional se estableciera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que otorga participaciones especiales a los estados y municipios en los tributos federales coordinados, a condición de que no se mantengan en vigor gravámenes locales o municipales sobre las mismas fuentes de ingresos. A la vuelta de casi 30 años, la Coordinación Fiscal ha mostrado una marcada tendencia a la concentración de la recaudación tributaria en el gobierno federal, en detrimento de las otras esferas de gobierno. Esta concentración, si bien facilita la solución de los problemas ya apuntados de concurrencia fiscal y desequilibrios

regionales, no fortalece a las instituciones y principios federalistas.

Por lo tanto, para lograr un inadecuado equilibrio entre las necesidades presupuestales del gobierno federal y las crecientes demandas de los gobiernos locales y municipales, nuestra Carta Magna exige que haya un replanteamiento en materia hacendaria, con miras a fortalecer nuestro régimen federal, estableciendo en el propio texto de la Constitución las bases de distribución de las potestades fiscales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios o, dicho de otra forma, una distribución de manera clara y precisa de las fuentes gravables entre las tres esferas de gobierno.

La reforma propuesta toma en consideración los siguientes factores:

- 1) El régimen constitucional en vigor, con sus contradicciones antifederalistas, obedece básicamente a razones económicas, lo cual genera falta de autonomía e independencia de las entidades federativas y de los municipios.
- 2) El sistema de distribución de competencias puede distorsionarse aún más con base en las facultades implícitas.
- 3) Debe partirse del concepto fundamental de equidad tributaria, particularmente en lo tocante a evitar la concurrencia fiscal, la doble tributación y la existencia de contribuciones interestatales.
- 4) Es fundamental mantener un equilibrio en la distribución del producto de la recaudación para atenuar, hasta donde las circunstancias lo permitan, los desequilibrios regionales y el crecimiento de las corrientes migratorias internas.
- 5) También es urgente mantener controles estrictos sobre las haciendas federal, local y municipal para prevenir dispendios o actos de corrupción.

Artículo 124:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Para los efectos derivados del párrafo inmediato anterior, tratándose del establecimiento, determinación, recaudación y administración de las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estarán en lo siguiente:

1. Quedan reservadas a la Federación las siguientes contribuciones:

- a) Impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas incluyendo a extranjeros que obtengan ingresos de fuentes de riquezas ubicadas en el territorio nacional;
- b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine la ley federal secundaria que expida anualmente el Congreso de la Unión, la que en todo caso fijará dicha parte proporcional de conformidad con el grado de desarrollo económico relativo que también se fije anualmente en dicha ley para cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal;
- c) Contribuciones sobre el comercio exterior;
- d) Contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27;
- e) Contribuciones sobre todo del sector financiero incluyendo el aplicable entre otras instituciones a las de crédito, grupos financieros, aseguradoras, casas de bolsa, casas de cambio, hipotecarias, arrendadoras financieras y afianzadoras.

f) Contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

g) Contribuciones especiales sobre:

- 1) Energía eléctrica;
- 2) Producción y consumo de tabacos labrados;
- 3) Gasolina y demás productos derivados del petróleo;
- 4) Aguamiel y productos de fermentación;
- 5) Explotación forestal; y
- 6) Cerillos y fósforos;
- 7) Producción y consumo de cerveza.

I. El Congreso de la Unión al imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto en los términos de la Fracción VII del Artículo 73, se limitará estrictamente a gravar las fuentes de ingresos que en esta Fracción I, se consignan.

II. Se entienden concedidas a la potestad tributaria de los Estados y del Distrito Federal, las siguientes contribuciones:

- a) Especiales sobre producción y servicios que no incidan sobre o graven las materias reservadas a la Federación con arreglo a lo que dispone en los párrafos (1) a (7) del inciso g) de la Fracción I de este Artículo;
- b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine anualmente la ley federal secundaria a que refiere el inciso b) de la Fracción I que antecede; y
- c) La participación en el rendimiento del impuesto sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, en la proporción que la ley secundaria federal determine anualmente. En la inteligencia de que para los efectos de dicha determinación el Congreso de la Unión fijará, también en forma anual, el correspondiente grado de desarrollo económico de cada entidad federativa.

Los Estados transferirán a la Hacienda Pública Municipal las contribuciones a que alude el Artículo 115, Fracción IV. El Distrito Federal podrá imponer directamente las contribuciones a que se refiere este mismo párrafo, conforme a lo previsto en el Artículo 122.

III. A los Estados y al Distrito les está prohibido gravar bajo el principio de residencia, domicilio, o cualquier otro que produzca el efecto de gravar actos u operaciones de cualquier tipo, las fuentes contributivas que señala.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para que los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, con arreglo a lo previsto en las Fracciones I, II, III del Artículo 124, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. También están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma a que se refiere el párrafo inmediato anterior, todos los extranjeros, sin distinción alguna, que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en el territorio nacional.

Artículo 115.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las

legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso de manera invariable.

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que deberán establecer los Estados a su favor sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por una ley federal secundaria.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes de los Estados no limitarán la facultad de los Municipios de percibir las contribuciones a que se refieren los incisos a), b) y c). Las leyes federales y las locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Artículo Transitorio. Se deroga la Fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Propuesta de reforma en materia de derechos humanos

Una de las asignaturas pendientes en el desarrollo constitucional de México ha sido la falta de precisión respecto al lugar que ocupan los derechos humanos en el orden jurídico y en la organización social. En la inteligencia colectiva de una sociedad civil cada vez más madura y políticamente organizada en los últimos 15 años, los derechos humanos, su respeto y promoción, han ido cobrando cada vez más importancia. Esto evidencia la carencia de un discurso adecuado y coherente sobre el tema de nuestra Constitución, lo que se acentúa cuando se advierte el importante desarrollo de los derechos humanos en los instrumentos internacionales y jurisprudencia derivada de su aplicación.

Se parte del principio de que el discurso jurídico actual sobre los derechos humanos, además de ser una elaboración *ius* filosófica o una propuesta de tipo internacional, es una regulación eminentemente constitucional que debe partir de una triple vertiente:

- a) Mediante el reconocimiento de derechos de carácter universal, es decir, atribuidos a todo el género humano en conjunto y a cada persona en lo particular, y contenidos fundamentalmente en instrumentos internacionales.
- b) Ajustar las garantías constitucionales a lo establecido en los instrumentos internacionales con miras a lograr su protección efectiva y no solamente su mera enunciación formal, además de derogar cualquier disposición contraria a los derechos enunciados en dichos instrumentos.

- c) Asegurar que en caso de violación de cualquier derecho fundamental los individuos gocen de acceso a la justicia para su reclamo mediante un recurso sencillo rápido y eficiente, como lo establecen tanto la Convención Americana de San José Rica como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Dentro de las reformas propuestas sobre el tema se sugieren las siguientes:

Artículo 1o.

El pueblo de México reconoce que el respeto de los derechos humanos constituye la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y de las garantías reconocidas por la misma, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, forman parte integral de esta Constitución, completan y adicionan el catálogo de derechos en ellos reconocidos. En caso de contradicción, las normas sobre derechos humanos se interpretarán de conformidad con el derecho internacional. No se autoriza la celebración de tratados o de cualquier instrumento del que emanen compromisos internacionales, en virtud de los cuales se restrinjan los derechos y garantías amparadas en esta Constitución.

Los particulares, ante la violación de sus derechos y garantías, incluso de aquellos previstos en los tratados internacionales de los que México sea parte, podrán acudir ante los medios

de protección constitucional que establece el orden jurídico mexicano.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos que entren en territorio nacional alcanzarán por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Es deber del Estado garantizar las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, social y cultural del país y promoverán la participación de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Queda prohibida toda discriminación, motivada por origen étnico o nacional, de género, raza, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, lengua, religión, opiniones política o de cualquier índole, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y de las libertades de las personas.

La modificación que se presenta en el primer párrafo del artículo 1o. ha tenido como propósito rescatar una declaración presente en la Constitución de 1957, relativa a la importancia de los derechos humanos como fundamento de las instituciones sociales en el país. Por otra parte, y aunque es la disposición que reconoce los derechos y otorga las garantías que se desarrollan en el articulado subsiguiente, ha sido poco claro precisamente en el reconocimiento de los derechos humanos y su distinción con las garantías de tipo sustantivo y procesal, además de no considerar expresamente los derechos provenientes de fuente internacional.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, éstos tienen sin lugar a duda un carácter universal, y han dejado de considerarse en sentido negativo, es decir, como meros límites al ejercicio soberano del poder, para devenir en una serie de facultades atribuidas al género humano en su conjunto y a cada persona en lo individual, con independencia de cualquier factor incidental como nacionalidad, ciudadanía, grupo étnico de procedencia, género, etcétera.

En la propuesta del artículo 1o. ha sido necesario incluir un pronunciamiento sobre la primacía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el orden jurídico mexicano, además de establecer su vinculación constitucional en atención a que estos tratados regulan normas de *ius cogens*.³ La propuesta consiste en establecer su prevalencia de manera general y desde un punto de vista interpretativo, a semejanza del artículo 10 de la Constitución española de 1978, con lo cual se obliga a las autoridades judiciales y administrativas en el caso de los derechos humanos aplicar los tratados y normas internacionales que obliguen al Estado mexicano.⁴

El artículo 1o., a diferencia del régimen actual, establece que en caso de existir alguna contradicción entre las normas por aplicar en el ámbito interno e internacional, prevalecen en su interpretación las

-
3. Las normas de *ius cogens* de conformidad con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por México en 1975, son normas imperativas de derecho internacional general aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto, como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.
 4. Artículo 10.2 de la Constitución de España: "Las normas relativas a los derechos humanos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

internacionales; así, se establece una primacía de criterios interpretativos, en lugar de resolver esta problemática con criterios de jerarquía entre la Constitución y los tratados.

Al incorporar las normas internacionales en materia de derechos humanos, tanto las convencionales como las consuetudinarias, al proyecto del artículo 1o., se evita una reforma de dicha disposición, sin seguir el proceso de reforma constitucional, que es mucho más complejo. Otras constituciones establecen criterios similares; por ejemplo, la Constitución de Venezuela de 1999 establece que “para la denuncia de los tratados de la materia, deberán seguirse los procedimientos previstos para la reforma o enmienda constitucional, en virtud de haber otorgado jerarquía constitucional a los instrumentos sobre derechos humanos”.⁵

Además, en un ejercicio de coherencia legislativa, parece que este artículo es la ubicación idónea de la previsión contenida actualmente en la segunda parte del artículo 15, relativa a la prohibición de suscribir tratados que “alteren” las garantías, verbo que debe sustituirse por “restringir” en su forma subjuntiva, esto es, restrinjan. El espíritu de esta afirmación, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, es que en esta materia es posible una ampliación de la cobertura constitucional, tanto por medio de tratados internacionales, como de la legislación secundaria, lo que no ocurre al tratarse de restricciones y limitaciones, las cuales deben expresarse en la Constitución o derivarse de la legislación constitucional reglamentaria.

5. El artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público”.

Esta propuesta contiene, en el párrafo quinto del mismo artículo 1o., una cláusula de igual importancia como lo hacen ya la mayoría de los Estados constitucionales contemporáneos, que implica un compromiso por parte del Estado para hacer efectivas las condiciones de igualdad y libertad en la sociedad. Se toman elementos de la Constitución de España y el artículo 3.2 de la de Italia.

En el párrafo sexto del citado artículo 1o. se propone una modificación a la cláusula de prohibición de discriminar ampliando los criterios de discriminación o explicitando los que presentan ambigüedad a partir de la reforma de agosto de 2001. Así se sustituye el término de “discapacidad” por “capacidades diferentes”, como es propio de los instrumentos internacionales y “preferencias” por “preferencias sexuales”, lo que hace explícito el alcance del grupo vulnerable protegido.

Artículo 133:

Esta Constitución, los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado y las leyes federales que estén de acuerdo con al misma serán ley suprema de la República Mexicana. En caso de conflicto entre los tratados internacionales y las leyes federales tendrán primacía los primeros.

Los jueces y demás autoridades cumplirán y aplicarán esta Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales, así como las resoluciones dictadas por los tribunales establecidos en los tratados en los que México sea parte.

La reforma al artículo 133 constitucional tiene por objeto ubicar en la pirámide jurídica de nuestro sistema jurídico los tratados en el nivel inmediato inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de alcanzar la aplicación efectiva de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y evitar el origen de responsabilidad internacional por el incumplimiento de un tratado, al privilegiar la aplicación de la ley federal o local con relación al tratado celebrado por el gobierno de México.

La reforma resulta indispensable; la doctrina no es uniforme en la determinación de la posible solución de primacía entre una ley federal y un tratado, ambos acordes con la Constitución. El tema debe enfocarse más que a un problema de jerarquía, a un asunto de ámbitos de validez de las normas, y que en los tratados se presentan como normas especiales aplicables a ciertos casos o a ciertos sujetos (nacionales o residentes de los estados parte), en tanto que las leyes internas se presentan como normas generales aplicables a todos los casos no regulados por la normatividad específica. Por ejemplo, en los tratados de derechos humanos en que su ámbito de validez sea tan amplio como el de una ley, el criterio de solución frente a esta problemática es aplicar el principio *pro homine*, es decir, la norma más benéfica para el individuo. La tesis de la Suprema Corte de 1999 considera que los tratados se encuentran ubicados en un segundo plano, inmediatamente debajo la ley fundamental y por encima del derecho federal y local. Esta interpretación del artículo 133 deriva del argumento de la Corte de que los instrumentos internacionales son celebrados por el presidente de la República como jefe de Estado y sin limitación en razón de materia; dicho argumento es insuficiente para resolver la problemática enunciada a la luz del texto del artículo 133, con lo cual frente a los tratados celebrados por el gobierno de México en diversas materias y en especial en la de derechos humanos, urge una reforma

a este artículo para asegurar la aplicación de los instrumentos mencionados.

En la actual redacción del artículo 133, segundo párrafo, se establece el control difuso de la Constitución; con la nueva propuesta se instaaura el deber de los jueces, tanto locales como federales, de aplicar la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales. Asimismo, se reconoce la competencia de tribunales internacionales, en las más diversas materias, con lo que se garantiza la inserción de México en este ámbito, además de facilitar el cumplimiento de sentencias o resoluciones internacionales de dichos tribunales.

Artículo 29 constitucional:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la aprobación del Congreso de la Unión y, en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender o limitar en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, salvo aquellas que conforme al derecho internacional no pueden ser suspendidas o limitadas; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado conforme a las exigencias de la situación, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión o limitación se contraiga a determinado individuo y no entrañen discriminación por ningún motivo y que no sean incompatibles con las demás obligaciones impuesta por el derecho internacional. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido,

éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verifica en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Para el debido respeto y protección de los derechos humanos, también se propone reformar al artículo 29, sobre la suspensión de garantías, a fin de sujetarla según lo previsto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales México es parte.

La actual redacción del artículo 29 permite la suspensión de cualquier garantía siempre que fuesen obstáculos para hacer frente a la situación de emergencia que se presente, desconociendo con ello lo que el derecho internacional ha consagrado como “derechos no derogables”, es decir, aquellos que en ningún momento pueden ser objeto de suspensión o limitación, aun en caso de emergencia. Asimismo, la propuesta reconoce los principios a los que debe sujetarse la suspensión de garantías, tales como el de temporalidad y no discriminación. Resulta lamentable que en este momento se suspendan de hecho garantías individuales sin satisfacer los requisitos que menciona el artículo 29 de la Constitución y en contravención con normas imperativas de derecho internacional.

Artículo 15 constitucional:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos.

La actual redacción del artículo 15 constitucional prevé que no deben celebrarse tratados que “alteren garantías individuales”; frente a una interpretación literal de la disposición se sugiere cambiar el verbo alterar por restringir, por cuanto los tratados internacionales en materia de derechos humanos que contengan cualquier cambio o modificación, aunque amplíen garantías individuales, no podrían incorporarse a nuestro sistema jurídico y con ello se impediría su aplicación en el ámbito interno.

4. Propuesta de algunas reformas en materia de administración e impartición de justicia

La solución a los graves problemas en materia de administración e impartición de justicia es impostergable. Frente a esta problemática tan grave, el Banco Mundial, organismos no gubernamentales, grupos de ciudadanos, investigadores de diversas universidades y centros de investigación han tratado de coadyuvar con el Estado mexicano para determinar, con base en la operación de los tribunales en nivel local y federal, cuáles son los requerimientos indispensables en este ámbito.

Las graves deficiencias en esta materia no necesariamente exigen reformas a nuestro sistema jurídico. Ante la actual situación, desde el exterior se califica a nuestro sistema de administración e impartición de justicia como inexistente, por cuanto en México impera la impunidad. En este sentido, ubicamos un ejemplo en la “Fiscalía para Juzgar los Crímenes del Pasado”, que se constituyó el sexenio pasado para juzgar los crímenes del pasado. Al comentar los medios internacionales la función realizada por dicha fiscalía y la sentencia de la Suprema Corte en virtud de la cual se determinó que el genocidio prescribe, se llegó a la conclusión de que la impunidad impera en México pues ninguno de los autores de estos crímenes resultó responsable, con el

agravante de que no se aplicó, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una norma imperativa de derecho internacional como la que prohíbe el genocidio y determina su imprescriptibilidad.

A la situación anterior se suma la cuestión de que el Estado mexicano no cumple con una función esencial de garantizar el acceso a la justicia a todos los individuos, por cuanto sólo gozan de dicho derecho los que tienen recursos suficientes para pagar un abogado letrado, lo cual genera falta de confianza y respeto a las instituciones y al Estado de Derecho, dando origen al ejercicio de la ley del Talión “ojo por ojo y diente por diente”, como ha ocurrido con diversos linchamientos.

Además, la impartición de justicia en nuestro país padece de una falta de conocimiento de los tratados ratificados por México, tanto en su contenido como en lo relativo a su entrada en vigor de las normas de interpretación que les son aplicables y el ámbito de validez personal.

La falta de comprensión de los instrumentos internacionales no es un problema exclusivo de México, pues estos síntomas se presentan en varios países, por lo cual en el seno de las Naciones Unidas se decidió, en la Resolución 44/23 de la Asamblea General del 17 de noviembre de 1989, declarar el periodo de 1990 a 1999 como el Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional. Uno de sus objetivos fue “organizar cursos especiales de formación en derecho internacional para abogados, incluidos jueces, ministros de relaciones exteriores u otros ministros pertinentes”.

Resulta más grave la falta de conocimiento del derecho internacional cuando se vincula con instrumentos que tienen por objeto obtener la cooperación judicial de otros Estados o relativos a la materia procesal, ya que impiden, en muchos casos, una expedita administración de justicia. Dentro de dichos instrumentos internacionales se encuentran, entre otros:

- 1) Convención Interamericana y Protocolo Adicional sobre Exhortos o Cartas Rogatorias.
- 2) Convención Interamericana y Protocolo Adicional sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero.
- 3) Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Extranjeros.
- 4) Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Cautelares.
- 5) Convención Interamericana sobre Prueba e Información acerca del Derecho Extranjero.
- 6) Convención Interamericana sobre Competencia en la Esfera Internacional para la Eficacia Extraterritorial de las Sentencias Extranjeras.

A grandes rasgos, la reforma en materia de administración e impartición de justicia exige:

- 1) Para atender de manera efectiva la solución de diversos conflictos jurídicos en el corto plazo, a un bajo costo y de manera satisfactoria, deben realizarse las reformas necesarias para incorporar los medios alternos de solución de controversias como la mediación; varios estados de la República ya han realizado dichas reformas.
- 2) Reformas que permitan a los jueces resolver como en el derecho, con base en consideraciones de equidad. Además, colocar en el mismo nivel jerárquico de la ley a la jurisprudencia como fuente de derecho mexicano.
- 3) La capacitación de jueces en la aplicación de los tratados y del derecho internacional, además de emitir las leyes necesarias para lograr una aplicación de los instrumentos internacionales.

- 4) Realizar las reformas necesarias para que todo individuo tenga acceso a la justicia mediante un abogado letrado, aunque carezca de recursos.
- 5) Reforma constitucional y legal para exigir la certificación de los abogados y la acreditación de las instituciones educativas.
- 6) Regular la creación de centros de capacitación judicial vinculados al Estado, para la debida formación de actuarios, secretarios, jueces y magistrados, desde la obtención del título de abogado, además de exigir una profesionalización de manera permanente, de tal suerte que se exija un examen de Estado para fungir en cualquiera de las actividades vinculadas con la administración de justicia.
- 7) La nueva legislación que regule el derecho de acceso a la justicia deberá privilegiar los procesos orales, de menor cuantía, más sencillos y con mayor celeridad.
- 8) En el caso del derecho de acceso a la justicia para las minorías discriminadas se deberá establecer, según sea el caso, las condiciones necesarias que aseguren su debida defensa o ejercicio de sus derechos.
- 9) Es indispensable asegurar legalmente para los jueces las condiciones de independencia, seguridad y todas aquellas que sean necesarias para el debido ejercicio de su función.
- 10) Regular como un requisito para la certificación de abogados y de jueces una debida capacitación ética, e inculcar en la capacitación de los jueces y magistrados una vocación de servicio que los invite a aplicar con creatividad, valentía e imaginación las soluciones equitativas y justas.

Como corolario puede señalarse que la Reforma del Estado debe buscar un Estado de Derecho constitucional, social y democrático, además de volver la mirada hacia el individuo destinatario de las

normas, para asegurar las condiciones esenciales que le permitan vivir en sociedad, en un ambiente de pacífica convivencia, justo y en condiciones de igualdad.

Bibliografía

Constitución de los Estados Unidos de América, trad. por Rubén Minutti Zanatta y María del Rocío González Alcántara Lammoglia, México, Porrúa, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5a. ed., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

Toynbee, Arnold J., *Estudio de la Historia*, tomo VII, segunda parte, Buenos Aires, Emecé, 1961.

PROPUESTAS PARA UNA NECESARIA REFORMA ELECTORAL

▪ Esteban Garaiz ▪

Quien crea que con la rendición de protesta de Felipe Calderón Hinojosa y con la imposición de la banda presidencial, como titular del Poder Ejecutivo federal, se serenaron los ánimos políticos de la nación, está ingenuamente equivocado. Las turbulencias ocasionadas por el proceso electoral de 2006 han continuado durante todo el primer semestre de 2007 y es claramente aceptable la probabilidad de que las expresiones sociales de malestar continúen por un buen rato.

En primer lugar, el voto de duda que ofrecieron los partidos integrantes de la Coalición por el Bien de Todos al quedar excluidos de la integración del cuerpo arbitral, confirmó su recelo al observar la actuación del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) durante todo el proceso. Igualmente, para integrar un cuerpo acordado por consenso de consejeros electorales no basta, en los nuevos tiempos, continuar con la previsión constitucional de dos tercios. Esta disposición, plasmada cuando se quiso evitar la unilateralidad de un partido, resulta hoy insuficiente para la integración plural en las cámaras federales. El reclamo por la sustitución de los consejeros continúa en la actualidad.

También es nuevo el descaro e impunidad con que han actuado y violado el artículo 33 constitucional varios extranjeros que, convocados por un partido político, se inmiscuyeron abiertamente en la vida política mexicana. El asunto continúa porque a Antonio Solá se le concede la nacionalidad mexicana y José María Aznar es recibido por el titular del Ejecutivo federal como visitante distinguido. Si alguien cree que se le ha iniciado proceso de extradición, se equivoca.

Mientras tanto, el excandidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, sigue recorriendo las comunidades del país y, según datos preliminares, ha extendido credenciales a más de 700 000 seguidores, lo que es todo un registro en tiempo no electoral.

El proceso de reforma fiscal promete ser largo y tortuoso, y la necesaria concertación legislativa sigue marcada por las secuelas de la elección de 2006.

Los tiempos se acortan y apremian. Hay suficientes indicios de que, discretamente, las fuerzas políticas nacionales van logrando acuerdos generales que además coinciden, según parece, con los grandes planteamientos de los grupos ciudadanos. Entre ellos destacan la necesidad de reglamentar las precampañas, acortar las campañas y establecer sanciones disuasivas, y no multitas, a quienes hagan uso de la diatriba y la difamación. De igual manera, se ha planteado la contratación directa de los tiempos de radio y de televisión por las autoridades electorales, la prohibición del dinero privado en las campañas y la necesidad de mejorar el proceso para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar con facilidad.

La impertinente interferencia del Ejecutivo “que puso en peligro la elección”, la ilegal intromisión de organismos empresariales y de ministros de culto, la llamada por René Delgado *spot-cracia*, el desaseo y la confusión en la presentación de los resultados electorales preli-

minares y, sobre todo, la impunidad derivada de la falta de correlación entre violaciones a la ley y las sanciones correspondientes, hacen imprescindible una reforma electoral.

Sin embargo, parece que la tarea no será fácil. Corre peligro la creación del Instituto Nacional Electoral que operaría las elecciones en los tres niveles de gobierno en sólo una jornada nacional cada tres años. Como ya se sabe, el planteamiento de los grupos ciudadanos ve en ello dos grandes ventajas; la primera sería el gran ahorro de dinero público al desaparecer 32 organismos electorales locales y 32 tribunales; la segunda ventaja sería la desvinculación de esos órganos respecto de los intereses políticos locales, las “raicillas”, como se les ha llamado.

Y es precisamente ahí donde, según referencias, estaría el principal obstáculo a esta reforma: los gobernadores consultados no ven con simpatía la desaparición de los organismos locales mencionados. Cuando, por otra parte, resulta necesario su respaldo para poder sacar adelante los imprescindibles acuerdos legislativos para la reforma electoral.

Analistas que trabajaron arduamente y por largo tiempo en la Reforma del Estado, como Porfirio Muñoz Ledo, Rolando Cordera, Julio Faesler o Jorge Eduardo Navarrete, llegaron a la decepcionada conclusión de que ésta no cuenta hoy con las condiciones políticas necesarias, y de que sólo podrá ir por delante la ineludible reforma electoral.

Como se puede ver, el tema irá más allá del primer semestre de 2007 y será de desear que haya quedado resuelto para octubre de 2008, cuando inicie formalmente el próximo proceso electoral.

Ante este difícil panorama y, sin duda, presionado por las circunstancias, el Consejo General del IFE convocó, en marzo de 2007, a las “Jornadas de Análisis y Reflexión para la Reforma Electoral”. En ese espacio presenté las siguientes propuestas:

1. Ley Reglamentaria del artículo 33 de la Constitución Política

Todo el mundo interesado tuvo acceso a la información sobre actores extranjeros, invitados o contratados, que interfirieron en las campañas electorales de 2006; entre ellos, Dick Morris, de Miami; Antonio Solá, del despacho de Gloria Ostos y José María Aznar, de España.

El artículo 33 de la Constitución Política dice expresamente que “los extranjeros no podrán *de ninguna manera* inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. El Instituto Nacional de Migración (INM) respondió que alguno de ellos estaba contratado por una empresa mexicana que, a su vez, prestaba servicios de asesoría a un partido político, lo cual debió haber resultado inaceptable para el IFE.

Atónitos hemos quedado al conocer la noticia de que en el primer mes de esta administración federal, diciembre de 2006, el señor Antonio Solá recibió del Ejecutivo federal la nacionalidad mexicana, que según el artículo 80 de la Constitución “se deposita en un solo individuo”; esto le permitió participar con toda comodidad en el proceso electoral de Yucatán.

Urge la elaboración de una ley reglamentaria del artículo 33 (no se refiere evidentemente, a la Ley General de Población) que especifique con toda precisión las *sanciones* que deberá aplicar el Ejecutivo federal a los *extranjeros* que *se inmiscuyan* en los asuntos políticos del país y, concretamente, a los mercenarios de las campañas, para que “de ninguna manera” interfieran en los procesos electorales. Estas sanciones deberán ser disuasivas, no como las que actualmente establece el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal.

2. Campañas cortas y sin alusiones a los contendientes

Es claro que ya no estamos en la década de 1930, cuando el entonces candidato a la Presidencia de la República tenía que recorrer miles de rancherías en una nación con un 70% de población rural. Hoy, con un 70% de población urbana e incluso con la población rural ampliamente comunicada por la radio y otros medios, ya no se justifican las campañas largas.

Si bien no con imitación extra lógica, pero sí como referencia, podemos observar las democracias europeas con campañas de dos meses o menos, cortas en tiempo y en dinero.

Por otra parte, es necesario *erradicar* la perniciosa práctica de hacer campañas, no proponiendo la propia plataforma para que el elector conozca a dónde se quiere llevar a la nación, y así pueda emitir un voto informado y razonado, sino hablando mal, con verdad o sin ella, de los otros contendientes electorales o, peor aún, contratando mercenarios extranjeros para campañas de calumnias en lugar de propuestas.

El artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en su inciso p, ordena a los partidos y candidatos “abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, infamia, injuria, difamación o denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a *otros partidos políticos y sus candidatos*, particularmente durante las campañas electorales y *en la propaganda* política que se utilice durante las mismas”. Lamentablemente no están claras las sanciones que disuadan de tan grave práctica, que destruye todo el propósito democrático.

La única manera eficaz de erradicar esa perniciosa práctica que tanto sesgó el pasado proceso electoral, tendrá que ser radical: *prohibir en los promocionales* en la vía pública, en la radio y la televisión *toda referencia a los otros* contendientes, para evitar posibles interpretacio-

nes escurridizas acerca de qué debe entenderse por diatriba, infamia, etcétera.

3. Las precampañas deben ser procesos internos

Los partidos políticos se encuentran ahora en estado de indefensión. Mientras hablamos de partidocracia y de que los ciudadanos somos rehenes de los partidos políticos, no hemos caído en la cuenta de que, mientras la ley no ponga orden en el nuevo fenómeno político de las precampañas como procesos abiertos a toda la ciudadanía, son ahora los partidos políticos los que resultan rehenes indefensos de los grandes intereses económicos que, con criterio de inversión y método de costo-beneficio, han venido penetrando a esas entidades de interés público, prostituyéndolas con dinero de origen desconocido y propósitos oscuros, aunque adivinables.

Las precampañas nos han llevado, no a la partidocracia, sino a la *spot-cracia*, como la ha llamado René Delgado.

El Cofipe sigue sosteniendo ingenuamente que las campañas comienzan al día siguiente del registro oficial de los candidatos por parte de los partidos. Las precampañas no existen ante la ley; son sólo procesos internos entre militantes. En consecuencia, el IFE permanece amarrado de manos ante la posibilidad de fiscalizar el más peligroso flujo de dinero: el privado.

Las precampañas, todos lo sabemos, han dejado de ser los procesos internos de selección de candidatos entre los militantes de cada partido y se han vuelto, desde hace diez años, procesos abiertos de “fijación de imagen” con profusión de promocionales dirigidos a todo el mundo, en las grandes avenidas, en la radio y en la televisión, imponiendo por la vía del dinero abundante y teledirigido, los candidatos a los propios partidos políticos. Las precampañas se han vuelto el talón

de Aquiles de la democracia mexicana. Una vez más la realidad deja rezagada a la ley.

El dinero privado de origen oscuro, el dinero abundante, deja sin efecto el propósito de la ley de entregar a los partidos políticos dinero público, de nosotros los contribuyentes, para evitar el sesgo del dinero privado en las entidades de interés público.

El cabildeo es la peor perversión de la democracia, antes de empezar. No es sólo el narcotráfico. Hoy todos los partidos sufren el riesgo, muchas veces cumplido, de la penetración corporativa que filtra y corrompe todas sus estructuras. Todos los partidos se hallan hoy en estado de indefensión. *Spot-cracia* es en realidad plutocracia.

Para salvar a los partidos, es necesario que la ley cubra ese impresionante hoyo negro, ese vacío legal que son las precampañas, poniendo orden para que el dinero privado no haga inútiles los impresionantes montos de dinero público que reciben las entidades de interés público para cumplir su misión democrática.

Por lo pronto, será necesario prohibir estrictamente los promocionales de precandidatos en la vía pública, en la radio y la televisión, así como actos anticipados de campaña; y establecer sanciones claras y disuasivas, como la cancelación de registro, tanto a precandidatos como a los propios partidos.

4. Sanciones a las interferencias del Ejecutivo y otros actores ajenos

De acuerdo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las intervenciones del Ejecutivo federal desestabilizaron el proceso electoral federal de 2006.

La investidura presidencial es en sí misma un recurso público; no tiene fines de semana ni vacaciones. Cuanto dice y opina el titular del

Ejecutivo federal, en cualquier momento de su mandato, representa una erogación de recursos públicos para custodia, traslado, comunicación y seguridad. Nada de lo que opine el presidente está ajeno a la utilización de recursos del erario aportados por todos los contribuyentes. Lo mismo da que se hable en el extranjero o en una playa gozando del descanso. Incluso el acceso privilegiado a los medios de comunicación es, estrictamente hablando y en su raíz, un recurso público que deriva de su investidura.

Así lo entendieron, hasta el 2000, todos los presidentes, aun aquellos que *soto voce* influyeran en la candidatura y en el voto ciudadano.

No es sólo un asunto de ética política que el consejero presidente del IFE diga que la actuación del presidente Vicente Fox fue “irresponsable, indeseable e inoportuna”; también fue ilegal; y en este proceso de las jornadas para la reforma electoral debe permear el criterio de que toda trasgresión al orden electoral debe tener una expresa prohibición y, del mismo modo, claramente establecida la sanción correspondiente, así como la autoridad sancionadora y los actores a sancionar.

Como dijo Arely Gómez, titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la razón de ser de las normas penales es disuadir de que los diversos actores infrinjan la ley. Es evidente que una multa o una amonestación extemporánea no van a disuadir a los partidos o a otros actores claramente interesados de las acciones que sesgan la decisión de los ciudadanos por un margen reducido que modifique el resultado electoral. Mucho menos va a disuadir o tener algún efecto una “invitación” para que se retire en forma extemporánea un promocional contratado por algún actor legalmente ajeno al proceso electoral.

Gustosos “el que mata la vaca y el que le tiene la pata” pagarán las multas con tal de garantizar el arribo al Poder Ejecutivo federal

que después les asegure continuar con la elusión fiscal, legalmente, por miles de millones de pesos. El margen es irrelevante para la consecuencia. Por eso, la aceptabilidad, o no, de la derrota no depende sólo de la pequeña o gran diferencia de votos, sino también de que esa pequeña diferencia defina el resultado en favor del candidato del gobierno, como ocurrió en 1988.

Si el actor que interfiere ilegalmente en el proceso electoral resulta inimputable, entonces, según el principio romano de *cui prosit* (a quién beneficia), la sanción debe recaer en el beneficiario para ser eficaz y disuasoria.

Sólo cuando pública y expresamente la dirigencia nacional del partido presuntamente beneficiario por la intromisión (del Ejecutivo, o actor religioso, extranjero o empresarial) exija el retiro de tal interferencia, podrá ser eximido de sufrir la *cancelación de la candidatura* correspondiente. Sólo este mecanismo puede resultar disuasorio ante tales interferencias que sesgan la voluntad libre de los ciudadanos.

Resulta necesario establecer las *sanciones* que resulten auténticamente *disuasivas* para la interferencia del Ejecutivo federal, o funcionarios del mismo, así como de los estatales, municipales, del Distrito Federal y de otros actores ajenos al proceso electoral.

Y si el infractor resulta inimputable deberán recaer sobre el candidato *beneficiario*, de acuerdo con el principio romano del *cui prosit*, para compensar el desequilibrio provocado en la equidad de la contienda. En todo caso, la sanción prevista debe disuadir a los contendientes de violar la norma. Es claro que no será suficiente con una sanción en dinero.

El artículo 66, inciso f, del Cofipe prevé la pérdida de registro de un partido político por “incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del IFE las obligaciones que le señala este Código”. La experiencia recién pasada nos enseña que sólo la *pérdida*

de registro del candidato beneficiario o *del partido* resulta eficaz para disuadir de estos sesgos graves del proceso electoral.

5. Campaña para otorgar actas de nacimiento

Millones de mexicanos de ambos sexos, al parecer una parte importante de ellos mujeres mayores de edad, no cuentan a la fecha con acta de nacimiento, es decir no existen jurídicamente. Este solo hecho pone en severo entredicho el tan proclamado Estado de Derecho. Al parecer, ni siquiera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) tiene una cifra exacta derivada de los censos o conteos intermedios. Lo que sí conocemos es que durante el auge de la credencialización masiva por parte del IFE durante 1991 y 1992, varios millones recibieron la credencial para votar con fotografía por el entonces mecanismo establecido de los dos testigos; esto representó, para estas personas, el primer documento oficial de toda su vida.

En los últimos tiempos la Comisión Nacional de Vigilancia ha extremado precauciones y requisitos para la obtención de nuevas credenciales para votar con fotografía. Resulta, pues, paradójico que la institución encargada de organizar las elecciones democráticas establezca mecanismos censales como requisito para que los adultos mexicanos puedan ejercer su derecho ciudadano; y que estos requisitos puedan significar exclusión de mexicanos adultos a ejercer su derecho ciudadano.

En consecuencia, se propone, como parte de la reforma electoral de nueva generación, declarar una especie de amnistía constitucional que obligue a los distintos órganos del Registro Civil de la República a efectuar una campaña intensiva para el otorgamiento extemporáneo de actas de nacimiento a todos los mexicanos mayores de edad que no cuenten con ella. Por supuesto, para ser eficaz deberá ser gratuita. Se

podrá decir que se nos colarán 50 000 centroamericanos residentes ilegalmente en nuestro país. Considero que esto es preferible a negarle a un solo mexicano o mexicana su derecho constitucional a ser ciudadanos.

6. Voto desde el extranjero por correo ordinario

La primera experiencia del ejercicio del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero arrojó una lección fundamental. Las principales quejas emitidas por los ciudadanos y organizaciones de mexicanos en Estados Unidos de América consistieron en manifestar su malestar y desagrado por el requisito indispensable de que su solicitud primera llegara por correo certificado. No sólo eso: alrededor de 13 904 solicitudes de las 54 780 fueron rechazadas por no haber llegado a través del correo certificado.

Resulta necesario, en esas circunstancias, considerar la eliminación de dicho requisito de las próximas elecciones federales de presidente de la República. En la misma línea de pensamiento, podría en alguna de las dos cámaras federales del Poder Legislativo decidirse la elección de legisladores electos por la vía plurinominal, precisamente con los votos de los mexicanos en el exterior.

7. Estructura orgánica del IFE: Consejo General y Juntas Ejecutivas

Uno de los malestares más claramente expresados por partidos y ciudadanos, previo al arranque en el proceso electoral de 2006, se debió al procedimiento de integración del Consejo General. Se cumplió estrictamente en términos jurídicos con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política, así como en el Cofipe. Fueron más de

dos tercios de los diputados federales quienes eligieron a los integrantes del actual órgano superior de dirección del IFE. Políticamente, sin embargo, no se logró el consenso deseado de todas las instancias participantes, como sí ocurrió siete años antes y como debió ser el ideal político para tener elecciones que tengan el reconocimiento de todas las fuerzas contendientes.

La aceptabilidad de la derrota no es, de ninguna manera, lo mismo que la aceptación de la derrota, sino, precisamente, establecer las condiciones que hagan ineludible dicha aceptación de los resultados.

8. Centro para el Desarrollo Democrático del IFE, un órgano superfluo

El Consejo General del IFE ha creado un Centro para el Desarrollo Democrático, cuyas funciones y atribuciones no corresponden a la definición establecida en el artículo 41 de la Constitución Política ni a lo plasmado en el Cofipe. En todo caso, las tareas que se le han asignado corresponden legalmente a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Por otro lado, debido a las limitaciones presupuestales, el IFE está dejando de cumplir la ley en tareas sustantivas como el reseccionamiento de las numerosas secciones que sobrepasan los 1 500 electores; o como la subdivisión y adición de población civil a las secciones militares donde no se han instalado casillas en los últimos cinco procesos electorales, así como el progresivo y alarmante envejecimiento del padrón electoral por falta de medios para realizar las visitas domiciliarias imprescindibles.

En consecuencia, se propone la desaparición del Centro para el Desarrollo Democrático, por ser un *órgano superfluo, redundante y con duplicidad* de funciones. Los recursos ahorrados con ello deben ser des-

tinados a las tareas sustantivas que hoy se dejan de cumplir violando la ley.

9. Reducción de Juntas Ejecutivas

Han pasado ya más de 16 años de la creación del IFE y de la constitución de sus órganos desconcentrados, es decir de las 32 juntas locales y 300 distritales. Desde 1993 quedó instituido el Servicio Profesional Electoral al que deben pertenecer los integrantes de dichas juntas. Con la experiencia acumulada en seis procesos electorales federales, ya es momento de contraer esos cuerpos orgánicos. Las juntas ejecutivas podrían funcionar con la misma eficacia si están integradas sólo por tres vocales, con las necesarias ampliaciones del personal eventual durante los procesos electorales.

Esta propuesta está, naturalmente, condicionada a las atribuciones y funciones que el Poder Legislativo republicano tenga a bien asignar a la institución electoral. Si por último la decisión fuera transformar el IFE actual en el Instituto Nacional Electoral, con la responsabilidad de asumir también la organización de las elecciones estatales y municipales, en ese supuesto caso habría que replantear la estructura de las juntas. En la actualidad es conocido el consenso entre las fuerzas políticas contendientes en favor de la conveniencia de integrar en una sola las vocalías de organización y capacitación electoral, así como de desaparecer la figura de vocal secretario, considerando que las funciones jurídicas pueden manejarse desde la correspondiente junta local, y las administrativas funcionarían de manera adecuada con la figura del enlace administrativo distrital, que ya ha demostrado su eficacia.

Por supuesto, es necesario decir que existen excelentes funcionarios del Servicio Profesional Electoral que ocupan actualmente la posición

de vocal secretario. El planteamiento, en consecuencia, podría implicar de selección general del personal.

En resumen, se propone que, en las actuales circunstancias, las juntas ejecutivas distritales puedan funcionar con la misma *eficacia* que hasta ahora *con tres vocales*, con las necesarias *ampliaciones* de personal eventual durante los procesos electorales.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INNOVACIÓN POLÍTICA

■ Luz Lomelí Meillon ■

El tema de los partidos y la participación ciudadana es complejo aun cuando se delimite a la experiencia del primer semestre de la presidencia a cargo de Felipe Calderón. En una primera revisión de los acontecimientos que los medios de comunicación hacen visibles al común de los ciudadanos, en especial la prensa y los medios electrónicos, encontramos que las noticias referentes a los partidos políticos se circunscriben a la vida interior de los mismos, como el relevo de la dirección nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el mes de marzo, o tratan sobre decisiones legislativas y de gobierno, donde no intervienen los ciudadanos. Por ejemplo, en la reforma a la ley que regula al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el alza del precio de las tortillas, la construcción de la Presa Arcedanio, etc., los ciudadanos(as) se manifiestan en favor o en contra; algunos incluso se organizan y utilizan medios tradicionales e innovadores para inclinar a los diputados en favor de sus intereses; pero hoy por hoy, las decisiones legislativas y de gobierno son asuntos exclusivos de los partidos políticos presentes en las Cámaras Legislativas o que detentan cargos de gobierno. Por otro lado, la participación ciudadana amplía el número de sus orga-

nizaciones, diversifica e innova las modalidades que emplea. Ante la situación expuesta y el límite de espacio que requiere toda publicación, centramos la reflexión en dos puntos: a) exponemos la tesis de que la participación ciudadana, cuando se constituye en sujeto social, construye y transforma las instituciones políticas; b) presentamos un caso novedoso del inicio del sexenio presidencial de Felipe Calderón: los trabajadores de la empresa Hitachi en Guadalajara. Lo seleccionamos porque se trata de una demanda ciudadana en cuestiones laborales.

1. La participación ciudadana construye instituciones

La demanda de participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno es anterior a la existencia de los partidos políticos y aun de la moderna democracia. Ha sido y es un motor para la innovación y la transformación del ámbito político. En Inglaterra, matriz de instituciones fundamentales de la modernidad política, la demanda ciudadana abrió espacios de participación y forjó modalidades e instituciones que permanecen vigentes al inicio del tercer milenio, entre ellas, los partidos políticos, el Parlamento moderno como espacio de representación política, los consejeros ciudadanos y las consultas gubernamentales.

En el siglo XIII, época para nosotros muy remota y anterior a las instituciones de la democracia liberal, la presión ciudadana logra que el Consejo Real convoque, además de los barones, *a representantes de las ciudades y de los condados*; y también que se reconozca la necesidad de que *los impuestos sean aceptados por los contribuyentes*. En nuestro país, esta modalidad de “consulta” está presente en el régimen priísta, principalmente, bajo dos formas: la “revisión-acuerdos sectoriales” sobre las iniciativas de ley antes de que el presidente de la República las presente a la Cámara de Diputados; y la “consulta popular” mediante

la organización de “foros abiertos a la ciudadanía” en las diversas entidades federativas. A partir de la alternancia en el gobierno federal (año 2000), las formas más notorias son los foros y los seminarios para “consultar a especialistas en los diversos temas”, y se multiplican “las comisiones y los consejos ciudadanos” y algunas innovaciones municipales. Con excepción del Instituto Federal Electoral (IFE) que tiene capacidad de decisión, el común denominador de las “consultas ciudadanas” y los “consejeros ciudadanos” es la facultad de expresarse, la mayor posibilidad de cabildear y de ejercer presión, pero no tienen poder de decisión. En estas formas contemporáneas, los ciudadanos, en general, tienen voz pero no voto y sus propuestas no son vinculatorias. En la mayoría de los casos, el nombramiento de los consejos y comités ciudadanos proviene de los partidos, lo que necesariamente redundará en una disminución institucional de autonomía. En la selección de consejeros y en la convocatoria a foros de consulta *se privilegia el carácter de especialista sobre el de ciudadano y la designación responde al “reparto de cuotas”*. El proceso tiende a la apertura de espacios para la participación limitada de los ciudadanos, pero los métodos y criterios de selección de los participantes “vacían” estas nuevas instancias de su carácter ciudadano.

La exigencia de los comerciantes ingleses de participar en las decisiones que afectan sus intereses logra su representación dentro del Parlamento y contribuye a la soberanía del mismo durante el siglo XVII. La demanda de los nuevos segmentos de ciudadanos que emergen y se diversifican con la Revolución Industrial da lugar a la transformación del Parlamento como un espacio de representación popular y al surgimiento de los partidos políticos. De esta forma, el Parlamento democrático, conocido como Cámara Baja o Cámara de Diputados, se constituye como el espacio de la representación de la pluralidad de intereses ciudadanos; sin embargo, el devenir político lo convierte

en el monopolio de la representación política de índole fiduciaria, es decir, no responsable ante sus representados. En nuestro país, es un espacio acotado por los partidos políticos de acuerdo con sus facultades constitucionales.

Los partidos políticos modernos, que en la terminología de Duverger surgen por factores externos al Parlamento, en sus inicios funcionan como vehículos de las demandas y valores, fungen como *canales de participación de ciudadanos* que se organizan para defender intereses o valores, participar en las decisiones políticas y, mediante elección popular, gobernar de acuerdo con plataformas y programas difundidos durante las campañas electorales. En 1917, la Constitución mexicana otorga a los partidos políticos reconocimiento como entidades de interés nacional por considerarlos organizaciones de ciudadanos que promueven la participación del pueblo en la vida democrática (artículo 41). Sin embargo, la reducción de la participación a la emisión del sufragio y la representación política fiduciaria abren un abismo cada vez más profundo entre gobernantes y gobernados, entre partidos y ciudadanos. Los partidos se asumen como espacios exclusivos para desarrollar carreras de políticos profesionales o, al menos, ingresar a la burocracia de la Administración Pública; para competir por el poder y acceder a las funciones de gobierno. Pretenden que la política es exclusividad de sus profesionales y la participación de los ciudadanos se limita al sufragio y a la emisión de opiniones dentro de los espacios de consulta. Esta situación que prevalece en el país promueve la desconfianza ante los políticos y los partidos.

Entre la población cunde el descontento o la indiferencia, pero también surgen iniciativas ciudadanas para establecer nuevas formas de participación política. Los ciudadanos se expresan y presionan mediante movilizaciones, marchas, mítines, campamentos, etc., y en los últimos años se organizan en nuevas instituciones conocidas

como “organizaciones no gubernamentales” u “organizaciones de la sociedad civil”, algunas de las cuales promueven la apertura de espacios públicos, debates ciudadanos, propuestas municipales de mayor democracia, establecen “agendas ciudadanas”, exigen transparencia y supervisión de la gestión gubernamental, etc. Con ello crean nuevas formas de participación, aunque su injerencia en el gobierno es débil, casi inexistente, salvo escasas experiencias municipales. Se genera la expectativa de incidir en la formulación de políticas públicas, en ocasiones con la esperanza de atender las necesidades básicas de la población, en especial la franja denominada “pobreza extrema”; en muy raras ocasiones señalan los núcleos generadores del proceso de empobrecimiento, la consecuente disminución de la llamada clase media, el deterioro de las condiciones de vida y del nivel educativo de la mayoría de la población.

Dos expectativas, posibles utopías en el sentido positivo del término, son el motor que impulsa y mantiene constante la búsqueda de diversos grupos de ciudadanos y hace posible la superación de los obstáculos vigentes en las formas actuales: 1) La democracia como participación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, en la formulación de las leyes y en el diseño de las políticas públicas. Aunque esto corresponda a la función de gobernar, de eso se trata la democracia, de que existan formas reguladas de participación ciudadana con carácter vinculatorio. 2) Impulsar la democracia “con y desde abajo” a partir de los intereses y necesidades de grupos de la población. Una tendencia, que constituye un avance de las organizaciones no asistenciales, es la formación de redes de organizaciones ciudadanas. Las sitúa en un segundo nivel que incrementa su poder y les permite mayor conciencia de sus diferencias con otras redes.

La ciudadanía, a pesar de su descentramiento respecto al Estado nacional, y de los retos que le imponen los flujos migratorios, en la

actualidad, entre otras cosas, es una relación de índole individual entre gobernante y gobernados. Su poder se incrementa al organizarse con otros ciudadanos que tienen intereses y propuestas afines. Su incorporación en redes presupone matices diferentes, pero también la posibilidad de establecer metas comunes; simultáneamente se demarcan frente a las redes que tienen metas antagónicas, todas ellas integradas por ciudadanos y ciudadanas con igualdad de derechos y responsabilidades ante la ley. Esto es así porque la ciudadanía no tiene intereses ni metas comunes. La experiencia histórica muestra que los segmentos de ciudadanos y ciudadanas que logran la participación política son aquellos que se constituyen en “sujetos sociales”, en los términos de Alain Touraine; es decir, toman conciencia de su identidad colectiva, de sus intereses y se organizan para promoverlos y hacerlos presentes en las instancias políticas. Ejemplo de ello son los comerciantes ingleses que lograron su incorporación al Parlamento, los puritanos creadores de capital según el análisis de Weber y los obreros fundadores del partido laboral con escaños dentro del Parlamento. En el actual esfuerzo ciudadano, las redes pueden ser la base para la creación de diversos sujetos sociales, que a su vez impulsen, “desde abajo” y “frente a las actuales instituciones gubernamentales que obstaculizan la participación”, la democracia reticular, término propuesto por Jorge Alonso.

2. Los trabajadores de Hitachi en Guadalajara ante el cierre de la fábrica

Entre la diversidad de acciones y organizaciones ciudadanas, elegimos el caso de los trabajadores que laboran en la fábrica Hitachi localizada en Guadalajara porque en la versión difundida por ellos mismos, sus reclamos ante el cierre de la empresa se formulan como

demandas ciudadanas y no gremiales. En México, este caso es una novedad debido a que elimina el respaldo y la mediación sindical. Para su análisis nos basamos en la versión de los propios trabajadores difundida por medio de un video disponible en la página web *YouTube* (<http://www.youtube.com/watch?v=p25Gr155sIw>) y promocionada por cadenas y listas electrónicas. El esquema que sigue el video es el siguiente: presentación de la empresa Hitachi; testimonios sobre las condiciones de trabajo dentro de la planta y las demandas formuladas por los trabajadores ante el cierre de la fábrica donde laboran. En la revisión de su contenido indagamos sobre su carácter ciudadano y los retos que se le plantean.

2. 1 El carácter ciudadano de las demandas

Las denuncias y los reclamos acerca de situación laboral dentro de la fábrica Hitachi, instalada en la zona metropolitana de Guadalajara, afectan al conjunto de sus trabajadores, por lo que puede considerarse un asunto gremial. Los relatores nos dicen que:

Esta empresa cuenta con aproximadamente 356 mil empleados en todo el mundo, pero muchos de ellos laboran en condiciones lamentables; ése es el caso de aproximadamente 4 500 empleados mexicanos que trabajan para Hitachi Global Storage Technologies en la fábrica cercana a la ciudad de Guadalajara en México... El proceso de cierre ha provocado una mayor violación de los derechos laborales de los empleados. Antes de que la empresa anunciara el traslado de la fábrica, empezaron a suceder cosas raras, por ejemplo, comenzaron a repartir contratos por un mes y si los empleados los firmaban perdían la antigüedad en la empresa; y

se incrementó la presión laboral. Después comprendimos que la causa era el cierre de la fábrica.

Sin embargo, los reclamos específicos se formulan en primera persona y, en su mayoría, como violación a un derecho establecido por la ley. La expresión y los métodos gremiales de defensa están ausentes en los testimonios contenidos en el video. Tampoco aparece el conflicto colectivo con la empresa. Lo anterior permite presuponer que las demandas jurídicas se presentan en forma individual bajo asesoría jurídica, es decir, sin reclamos colectivos. Esto puede observarse en el testimonio dado por una empleada:

Trabajo en Hitachi, en el último año, la empresa me entregó 3 pesos como “reparto de utilidades” [En México, esto es un derecho laboral consignado en la Ley] que no es suficiente ni para utilizar el servicio público, me refiero a un camión. Este año, Hitachi se va de Guadalajara. Me liquidan y de “reparto de utilidades” me entregan 137 pesos. Estoy muy disgustada porque Hitachi se declara como la empresa número uno, a nivel mundial, en fabricación de *slaiders*; por lo que no pienso que como empleada sea ésa la cantidad que me corresponda por “reparto de utilidades”.

El rechazo abierto a las organizaciones gremiales consideradas corruptas, pero también la renuncia a formar sindicatos no corruptos y, por ende, la opción por la vía ciudadana, lo declaran en los siguientes términos:

Los intentos de organización de los trabajadores se complican cada vez más debido a la corrupción en que participan sindicatos y empresas nacionales e internacionales que controlan las unio-

nes de los trabajadores. En México, los sindicatos se crearon para defender los derechos de los trabajadores. Esto es lamentable. En Guadalajara Hitachi se asoció con un sindicato corrupto como el la CROM [Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos]; por ello, la CROM no defiende a los trabajadores sino a la empresa.

La debilidad del trabajador individual o de grupos de trabajadores sin respaldo de una organización queda manifiesta en la narración de los negociadores en el caso que nos ocupa:

Los trabajadores de Hitachi, ante esta situación injusta, han buscado otras vías para encontrar solución al problema. Han intentado comunicarse con los directivos de la empresa (Carlos Gutiérrez Quezada, director general de la fábrica Hitachi en Guadalajara y Robert Oyeran, director ejecutivo de Hitachi Global Storage Technologie) y con sus representantes para platicar sobre las prácticas ilegales de Caspem, pero no han tenido respuesta por parte de ellos; por tanto, hablaron con Nancy Montoya, que es la encargada del área de comunicaciones de la empresa, quien les ofreció ayuda y les pidió una lista de las personas inconformes. Lo único que hizo fue mandar esa lista a Caspem y a Recursos Humanos de Hitachi y los han ido despidiendo poco a poco.

La selección de las citas anteriores tiene como propósito señalar el carácter ciudadano de las demandas y las vías utilizadas por los trabajadores de la empresa Hitachi y su expreso rechazo a las organizaciones gremiales. En esta experiencia novedosa encontramos diversos aspectos que afectan la relación de las empresas con sus trabajadores y agravan la situación laboral en el país; entre ellos, la proliferación

de agencias de contratación, la intensificación de la jornada laboral, los bajos salarios, la inestabilidad de los empleos, etc. Sin embargo, en este texto nos interesa su carácter ciudadano, la ausencia de los partidos políticos y los retos que representa para la construcción de ciudadanías.

2. 2 Los retos de la mundialización

En voz de los demandantes:

Hitachi Ltd., empresa japonesa fundada en 1915, es actualmente una destacada empresa global de electrónicos que ofrece una amplia gama de sistemas y productos de mercado, tales como sistemas de información, dispositivos electrónicos, sistemas energéticos e industriales (HSPC, Shenzhen, China) (Prachinburi, Thailand). Las ventas de esta empresa, en el año 2006, ascendieron a 80 900 billones de dólares (San José, California, en Estados Unidos). El día 22 de marzo, Hitachi anunció el cierre de su planta ubicada en Guadalajara, donde principalmente se fabrican *slaiders* para discos duros. Esta operación se trasladará a su planta localizada en Laguna, Filipinas. El proceso de cierre ha provocado una mayor violación de los derechos laborales de los empleados.

La instauración y el posterior cierre de la planta y sus consecuencias para los trabajadores mexicanos, pone en evidencia el nexo entre lo local (territorio, autoridades y contratos laborales jaliscienses), lo nacional (el sistema jurídico nacional, Ley Federal del Trabajo, sindicatos obreros nacionales), y lo global o mundial, términos que aluden a diferentes posiciones teóricas pero que, en las cuestiones laborales del caso que tratamos, hacen referencia a la proliferación y la pre-

eminencia de empresas transnacionales cuyos intereses y decisiones se centralizan en una matriz localizada en algún “país desarrollado”, tienen la capacidad de trasladar sus capitales y sus diferentes plantas a los países que mejor les convenga y en el momento que así lo exijan sus intereses. ¿Cuál es la capacidad del gobierno y del sistema jurídico mexicano para atender las demandas de los trabajadores de estas empresas?, ¿cuál es su capacidad para obligar a la empresa en cuestión a cumplir las leyes mexicanas?, ¿cuál es la capacidad de los trabajadores, como ciudadanos, para defender sus derechos ante una empresa transnacional? Las respuestas a estos interrogantes son adversas a los intereses de los trabajadores y ponen de manifiesto los cambios que se operan en las soberanías nacionales, la vigencia de los Estados nacionales y la necesidad de su permanencia en un mundo donde prevalecen las relaciones asimétricas de poder, la existencia de sujetos sociales que actúan por medio de diversos grupos que imponen condiciones, instituciones y normatividad transnacional; pero también la posibilidad de que los trabajadores, en su carácter de ciudadanos y de asalariados, generen organizaciones supranacionales con raíces nacionales. La defensa de sus derechos los convierte en ciudadanos; la identificación y la convergencia con sus pares transnacionales los vuelve sujetos sociales capaces de innovar instituciones y contribuir a la construcción de la ciudadanía mundial. La experiencia histórica avala la viabilidad de que los trabajadores asalariados se constituyan en lo que llamamos sujetos sociales y de su capacidad de innovar y crear instituciones.

ANEXO

El caso de los trabajadores de la empresa Hitachi en Guadalajara¹**La empresa Hitachi**

Hitachi Ltd., empresa japonesa fundada en 1915, es actualmente una destacada empresa global de electrónicos que ofrece una amplia gama de sistemas y productos de mercado, tales como sistemas de información, dispositivos electrónicos, sistemas energéticos e industriales (HSPC, Shenzhen, China) (Prachinburi, Thailand). Las ventas de esta empresa, en el año 2006, ascendieron a 80 900 billones de dólares (San José, California, en Estados Unidos). Esta empresa cuenta con aproximadamente 356 mil empleados en todo el mundo, pero muchos de ellos laboran en condiciones lamentables; ése es el caso de aproximadamente 4 500 empleados mexicanos que laboran para Hitachi Global Storage Technologies en la fábrica cercana a la ciudad de Guadalajara en México.

Testimonios de situación laboral

Mi sueldo semanal es de 789 pesos equivalente a 71 dólares (3 945 pesos cuando durante el mes hay cinco semanas o 3 156 si hay cuatro semanas) y por faltar un día me descuentan 320 pesos. Aparte de estas sanciones económicas me suspenden un día en las siguientes tres semanas; por lo tanto, el descuento real se eleva a 1 200 pesos equivalentes a 109 dólares.

Trabajo en Hitachi, en el último año, la empresa me entregó 3 pesos (0.25 dólar) como “reparto de utilidades” [En México, esto es un derecho laboral consignado en la Ley] que no es suficiente para utilizar el servicio público, me refiero a un autobús. Este año, Hitachi se va de Guadalajara. Me liquidan y de “reparto de utilidades” me entregan 137 pesos (12 dólares). Estoy muy disgustada porque Hitachi se declara como la empresa número uno, a

1. Transcripción de un video disponible en la página web *YouTube*, <http://youtube.com/watch?v=p25Gr155slw>

nivel mundial, en fabricación de *slaider*; por lo que no pienso que sea ésta la cantidad que me corresponda por “reparto de utilidades”.

En México la ley establece jornadas de 48 horas semanales divididas en seis días. El tiempo excedente corresponde a tiempo extraordinario. Las primeras nueve horas se pagarían doble, las que siguen triples. Hitachi paga doble las primeras nueve horas, las siguientes como “trabajo en día de descanso” (La ley mexicana no contempla ese término). Al igual, los días festivos trabajados, los paga doble y no triple como ordena la ley mexicana.

Las agencias de contratación están proponiendo contratos que se renuevan cada mes. Estos representan una presión dentro del trabajo y la incertidumbre de no saber que va a pasar al mes siguiente, si nuestros hijos van a tener qué comer o no lo tendrán, si vamos a tener dinero para pagar los servicios básicos como el agua, la renta, el teléfono.

Los castigos en el trabajo son constantes y excesivos. Cuando he tenido que faltar al trabajo por razones de salud mía o de mis hijos, aunque traigo constancia médica, éstos no se me toman en cuenta, al contrario, se me descuentan de mis días vacacionales al año.

Cierre de la planta

El día 22 de marzo, Hitachi anunció el cierre de su planta ubicada en Guadalajara, donde principalmente se fabrican *slaider* para discos duros. Esta operación se trasladará a su planta localizada en Laguna, Filipinas. El proceso de cierre ha provocado una mayor violación de los derechos laborales de los empleados. Antes de que la empresa anunciara el traslado de la fábrica, empezaron a suceder cosas raras, por ejemplo, comenzaron a repartir contratos por un mes y si los empleados los firmaban perdían la antigüedad en la empresa; y se incrementó la presión laboral. Después comprendieron que la causa era el cierre de la fábrica. “Con el proceso de cierre de la planta se han incrementado las presiones considerablemente. Si tú pides asesoría ‘por fuera’ porque quieres saber cuánto te corresponde por ‘liquidación’ según la ley; después en el trabajo te presionan para que tú mismo presentes tu renuncia”. Otra de las empleadas dice: “Un ejemplo de mayor presión después del anuncio del cierre es la supresión de la ‘tolerancia’ en el tiempo de ingreso: si tenemos un minuto de retardo, automáticamente nos descuentan el 50% del bono de asistencia; y si se llega con cinco minutos de retardo,

queda al juicio del supervisor si nos quedamos a laborar o nos regresan a la casa. Otro punto es que se instalaron cámaras en los lugares de trabajo para estarnos vigilando. Los policías se están vistiendo de civiles para vigilar y evitar la comunicación entre los empleados”.

Los trabajadores de Hitachi hicieron una rueda de prensa donde dieron a conocer “los malos pagos” de Hitachi y Caspem (su no correspondencia con la legislación mexicana). Uno de los participantes comenta: “Una semana después me llamaron desde Caspem y me dejaron solo en un cuarto durante 30 minutos, después me atendió la jefa de Recursos Humanos, Magdalena Muñoz, y me presionaba para que desmintiera lo que decía el periódico. Le dije que no era mentira y que me pagaran las horas extras que me deben desde hace años. Hasta el momento no me resuelven nada”.

Una empleada comenta: “Me llaman de la empresa; te citan a una hora pero te atienden tres horas después el representante de Recursos Humanos, Efraín Camacho Ascencio. Me recibe groseramente con una actitud arrogante. Me hace pasar a una oficina donde sólo nos encontramos los dos. Me presiona diciendo: ‘Si no firmas, te pongo en la Lista negra y jamás encuentras trabajo’”.

Los intentos de organización de los trabajadores se complican cada vez más debido a la corrupción en que participan sindicatos y empresas nacionales e internacionales que controlan las uniones de los trabajadores. En México, los sindicatos se crearon para defender los derechos de los trabajadores. Esto es lamentable. En Guadalajara, Hitachi se asoció con un sindicato corrupto como el de la CROM (Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos); por ello, la CROM no defiende a los trabajadores sino a la empresa.

Los trabajadores de Hitachi, ante esta situación injusta, han buscado otras vías para encontrar solución al problema. Han intentado comunicarse con los directivos de la empresa (Carlos Gutiérrez Quezada, director general de la fábrica Hitachi en Guadalajara y Robert Oyeran, director ejecutivo de Hitachi Global Storage Technologie) y con sus representantes para platicar sobre las prácticas ilegales de Caspem, pero no han tenido respuesta por parte de ellos; por tanto, hablaron con Nancy Montoya que es la encargada del área de comunicaciones de la empresa: “Nos ofreció ayuda y nos pidió una lista de las personas inconformes. Lo único que hizo fue mandar esa lista a Caspem y a Recursos Humanos de Hitachi y nos han ido despidiendo poco a poco”.

Ante la negativa de los directivos, los trabajadores han realizado marchas pacíficas de protesta. Han buscado el apoyo del gobernador, pero sólo han logrado una cita con el secretario del Trabajo y Previsión Social, Ernesto A. Espinosa Guarro. En voz de una empleada, “Por medio de este conducto quiero pedirle al gobernador, Emilio González Márquez, que los trabajadores no queremos más empresas de *outsourcing agencies* (empresas de subcontratación) porque no respetan los derechos laborales”.

Los trabajadores continúan buscando el apoyo de la “opinión pública”, asociaciones gubernamentales y no gubernamentales para detener este tipo de abusos y evitar que vuelvan a repetirse. Uno de ellos afirma: “Es muy lamentable que Hitachi, con esa trayectoria y ese prestigio mundial, no sea capaz de respetar nuestros derechos y pretenda más ganancias a costa de empobrecernos con pagos injustos y con humillaciones y hostigamiento laboral”. También afirman: “Somos trabajadores, somos personas y yo considero que todas las mujeres y todos los hombres tenemos dignidad y esa dignidad, nadie debe pisarla”.

Los trabajadores de Hitachi piden el apoyo de la opinión pública, de otras instituciones, para exigir a esta empresa que respete los derechos laborales.

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: UN ACERCAMIENTO PRELIMINAR

▪ Alejandro Anaya Muñoz ▪

1. Introducción

El tema de la (in)seguridad ha dominado, en gran medida, la agenda gubernamental y el debate público en México durante los primeros meses del gobierno de Felipe Calderón. Al pensar en este tema y vincularlo con el de los derechos humanos, inmediatamente vienen a nuestra mente la situación en Oaxaca durante la segunda mitad de 2006, así como la incontrolable ola de violencia relacionada con el crimen organizado y la consecuente “guerra” contra el narcotráfico que ha emprendido el gobierno federal. En ambos casos, el desempeño de Vicente Fox dejó mucho que desear: el desasosiego social y la confrontación política en Oaxaca sólo se comenzaron a atender hacia los últimos días del sexenio, mientras que la violencia relacionada con el narcotráfico fue, en la práctica, ignorada. De esta manera, al inicio del actual periodo presidencial existía una percepción generalizada en el sentido de que el gobierno no estaba haciendo nada respecto a la creciente inseguridad. En este contexto, Felipe Calderón —quien

inició con una clara necesidad de alimentar su magra legitimidad— adoptó explícitamente un discurso que enfatiza la seguridad,¹ y puso en marcha una respuesta basada en la movilización de la coerción. Fuerzas de seguridad federales recuperaron el control territorial de la ciudad de Oaxaca, no sin enfrentamientos violentos con los integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), mientras que el Ejército comenzó a implementar una serie de operativos para “recuperar los espacios públicos” del control de grupos de narcotraficantes en distintos estados del país.

El gobierno de Calderón ha implementado una estrategia de alto impacto mediático para afrontar el problema de la inseguridad, cuya principal característica es, como se ha mencionado, la movilización de recursos coercitivos del Estado (véase Shearing, 2002). Pero más allá de la efectividad inmediata, o en el mediano y largo plazos de, por ejemplo, la “pacificación” de Oaxaca o de la “guerra” contra los grupos de narcotraficantes, la estrategia del gobierno ha generado preocupaciones relacionadas con un aparente sacrificio de los derechos humanos. Los operativos en Oaxaca —así como los de San Salvador Atenco, de mayo de 2006— inmediatamente generaron una ola de quejas de violaciones a los derechos humanos, presentadas por miembros de la APPO, organismos civiles nacionales y grupos de observación internacionales. De manera reciente, como bien sabe el lector, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hizo

-
1. En los primeros minutos del inicio formal de su periodo presidencial (el 1 de diciembre de 2006), Felipe Calderón dio posesión a su Gabinete de Seguridad, conformado por los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina y Seguridad Pública. En su discurso de toma de posesión, señaló: “Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi Gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad” (Calderón, 2006).

pública su Recomendación núm. 15 (del 23 de mayo de 2007),² en la cual acredita distintas violaciones a los derechos humanos, mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó establecer una comisión especial sobre el caso. Por su parte, también los operativos en contra del narcotráfico han generado una serie considerable de denuncias de violaciones a los derechos humanos, así como abusos ya documentados y acreditados, como la violación de mujeres y el asesinato “accidental” de civiles.

¿Son incompatibles los objetivos del Estado mexicano en materia de seguridad con los relativos a los derechos humanos?, ¿está el gobierno de Felipe Calderón sacrificando los derechos humanos en el nombre de la seguridad? En este artículo se abordarán estas preguntas y se ofrecerán algunas reflexiones preliminares al respecto.

2. Relación conceptual y normativa entre la seguridad y los derechos humanos

Los conceptos “derechos humanos” y “seguridad del individuo” tienen un origen común en los argumentos de los primeros exponentes de la doctrina de derechos naturales. Teorías del contrato social en los albores de La Ilustración —de las cuales derivó la propuesta de derechos naturales hacia finales del siglo XVII— partieron de una matriz teórica que planteaba la necesidad de escapar del “estado de naturaleza”, cuya característica principal era, precisamente, la inseguridad. La doctrina de derechos naturales —antecesora directa de la idea contemporánea de derechos humanos— surge, entonces, en

2. Esta Recomendación de la CNDH, para muchos observadores, ha sido bastante benévola, particularmente con el gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz (véase Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos, 2007).

el marco de propuestas contractualistas, cuya preocupación primaria era garantizar una “vida en seguridad” para el individuo (véase Locke, 1988: 265-428).

Por otro lado, desde una perspectiva normativa, una amplia gama de instrumentos internacionales —vinculantes y no vinculantes³— establece una serie de derechos del individuo que deben ser respetados por el Estado, incluidos en el marco del cumplimiento de su obligación de garantizar la seguridad de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Ciertamente, no todos los derechos humanos son susceptibles de ser violados de manera directa y explícita en el marco de los esfuerzos del Estado por garantizar la seguridad (pública o nacional); las violaciones más probables parecen ser: uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias, cateos ilegales, tortura, tratos crueles inhumanos o degradantes, violaciones al debido proceso e incluso ejecuciones. En concreto, estamos hablando del derecho a la vida y los relacionados con la integridad (física y psicológica) del individuo; los derechos vinculados a la “privacidad” (o más bien a la protección del hogar y la correspondencia); a la libertad; a las garantías judiciales del debido proceso y a condiciones humanas y dignas de detención (véase Cavallaro y Mohamedou, 2005: 142-144).

3. Entre los instrumentos vinculantes destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; entre los no vinculantes, están el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, y la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

En términos generales, los derechos humanos en cuestión, reconocidos por el Derecho Internacional, son parte integral del ordenamiento constitucional en la mayoría de las democracias liberales contemporáneas, incluyendo México, por supuesto. De esta manera, el “encuentro” entre seguridad y derechos humanos se da también en el concepto de Estado de Derecho: tanto la falta de seguridad del individuo (como resultado de la criminalidad) como la violación de derechos implican el quebranto del mismo.

Como se ha mencionado, existen instrumentos internacionales no vinculantes que tienen particularmente relevancia en el marco de las tareas del Estado relacionadas con la seguridad. Destacan el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. El Código de Conducta establece (artículo 2) que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”. De manera más específica establece que se podrá usar la fuerza “sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que [se] requiera”. En otras palabras, el Código de Conducta subraya que el fin último de la aplicación de la fuerza es el respeto y la protección de la dignidad humana, al tiempo que establecen dos principios básicos: la necesidad y la proporcionalidad. Por su parte, en los Principios Básicos se establece (Disposición General núm. 4) que los “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”. Asimismo, se estipula que (Disposición

Especial 13) “... al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario”. Finalmente, se plantea que (Disposición Especial 15) “... los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas”.

En suma, la Teoría Política plantea que los conceptos de seguridad y derechos humanos, lejos de contraponerse se complementan, mientras que el Derecho establece que en la búsqueda de la primera se tienen que respetar los segundos. Sin embargo, esta coincidencia conceptual y normativa experimenta claras tensiones en la práctica, particularmente en contextos de transición de regímenes autoritarios a democráticos (véanse Cavallaro y Mohamedou, 2005; Shearing, 2002; International Council on Human Rights Policy, 2003). Ciertamente, los derechos humanos y la seguridad suelen aparecer en la práctica como opciones contrapuestas de la acción gubernamental. Éste parece ser el caso del México contemporáneo, donde el gobierno de Felipe Calderón enfrenta —como en su momento lo hizo el de Vicente Fox— retos importantes en lo que respecta a garantizar la seguridad de los individuos bajo su jurisdicción, en un marco de respeto de los derechos humanos. De esta manera, los derechos humanos y la seguridad no *deberían* ser considerados como mutuamente excluyentes, sino, por lo contrario, como objetivos complementarios para cualquier democracia en formación. Sin embargo, más allá de la teoría, en la práctica pueden y suelen enfrentarse.

3. Derechos humanos y seguridad: la situación en Oaxaca

Hacia finales de mayo de 2006, maestros integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE),⁴ en particular miembros de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), instalaron un plantón en el Centro Histórico de la ciudad de Oaxaca, demandando, principalmente, mejoras salariales. Recordará el lector que la respuesta del gobierno estatal fue un fallido intento de desalojo por la fuerza a mediados de junio del mismo año. Tras este acto represivo, la CNDH recibió quejas de abuso policial, detenciones arbitrarias, allanamientos e incluso muertes y desapariciones. Posteriormente, y conforme el conflicto en Oaxaca fue subiendo de tono, la CNDH continuó recibiendo quejas sobre desapariciones, detenciones arbitrarias, brutalidad policiaca, tortura y malos tratos, asesinatos y atentados contra la libertad de expresión, en hechos en los que habrían tenido participación las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales, así como personas armadas no identificadas presumiblemente vinculadas al gobierno estatal.⁵

A finales de octubre, el gobierno federal decidió enviar a la Policía Federal Preventiva (PFP) a Oaxaca. El 25 de noviembre se dio el enfrentamiento más severo entre las fuerzas federales y los manifestantes, el cual desencadenó una nueva ola de quejas por violaciones

4. Para un acercamiento a los orígenes y su primera década de existencia de la CNTE véase Foweraker, 1993.
5. Es necesario hacer notar que la CNDH (Resolución núm. 15) recibió también una queja relativa a violaciones al derecho al libre tránsito, al trabajo, a la educación, a la libertad de expresión, a la propiedad, a la seguridad y a la protección del Estado. Presumiblemente, esta queja plantea como principal responsable a los manifestantes, y por omisión a la autoridad estatal.

a los derechos humanos, particularmente uso excesivo de la fuerza, detención arbitraria (141 personas fueron detenidas en el operativo), y “malos tratos” a los detenidos (CNDH, Recomendación núm. 15).

La CNDH concluyó que autoridades federales y estatales son responsables de violaciones a los derechos a la libertad de reunión, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la información, a la integridad y seguridad personal (tanto por “afectaciones a la integridad física” como por tortura), a la propiedad por ataques a la propiedad privada, a la legalidad y seguridad jurídica (por dilación en la procuración de justicia, por irregular integración de la averiguación previa, por falta de motivación y fundamentación jurídica, por incomunicación y por insuficiente protección de personas) y a la vida. En otras palabras, y en función de lo que nos interesa en este trabajo, las principales violaciones a los derechos humanos en el marco del intento del Estado por reestablecer el “orden público” en Oaxaca, de acuerdo con la CNDH, fueron detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, tortura, cateos ilegales, violaciones al debido proceso y (sólo) una ejecución arbitraria.⁶

4. Seguridad y derechos humanos en la “guerra” contra el narcotráfico

El 11 de diciembre de 2006, apenas unos días después de haber asumido la presidencia, Felipe Calderón envió seis mil efectivos militares a su estado natal, Michoacán. Se inició, de esta manera, lo que hasta

6. Llama la atención de que a pesar de que la CNDH identificó al menos 11 asesinatos directamente relacionados con el conflicto, sólo acredita de manera explícita, como violación al derecho a la vida, el asesinato de Alberto Jorge López Bernal a manos de la PFP.

este momento es la piedra angular de la estrategia presidencial en materia de seguridad: los operativos militares, desplegados también en otros estados, como Guerrero, Baja California, Durango, Chihuahua y Sinaloa.⁷ El principal objetivo de este despliegue del Ejército en distintas regiones del país es, de acuerdo con el discurso gubernamental, no tanto detener delincuentes, ni siquiera destruir plantíos o impedir la distribución de droga, sino “recuperar” territorio de las manos del crimen organizado.⁸

Durante los primeros meses del año, la estrategia presidencial fue cuestionada por muy pocos, más allá de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, los cuales se han opuesto de manera sistemática al uso del Ejército en funciones de seguridad pública. Sin embargo, esta situación empezó a cambiar conforme comenzaron a ser evidentes casos de violaciones a los derechos humanos cometidas de manera directa por militares en el marco de sus operativos. Recordará el lector que el 1 de mayo pasado un convoy militar fue emboscado por un grupo de individuos fuertemente armados en el municipio de Carácuaro, Michoacán; el resultado fue de cinco militares muertos y tres heridos (*La Jornada*, 3/05/2007). Pocos días después, el 7 de mayo, se dio en Apatzingán, Michoacán, un enfrentamiento entre narcotraficantes fuertemente armados y un grupo de efectivos del Ejército, en el cual murieron cuatro presuntos delincuentes, mientras que tres militares resultaron heridos (*La Jornada*, 08/05/2007). En ambos casos, la respuesta militar fue la movilización de la coerción: en el caso de

-
7. Para una buena síntesis de la historia de la participación del Ejército en cuestiones de seguridad véase Arzt (2007: 155-158).
 8. Según lo expresó el presidente Calderón (2007), los operativos buscan “recuperar, para la sociedad, las condiciones mínimas que le permitan una mayor calidad de vida... además de fortalecer la presencia de la autoridad y rescatar espacios públicos de trabajo o esparcimiento para la población”.

Carácuaro, el Ejército trasladó (según fuentes periodísticas) cientos de elementos hacia la zona, con el fin de encontrar a los responsables de la emboscada del 1 de mayo; en Apatzingán, el enfrentamiento del 7 de mayo fue seguido de una serie de cateos y detenciones. En ambos casos, los vecinos o pobladores denunciaron distintas violaciones a los derechos humanos, particularmente malos tratos, tortura, detenciones arbitrarias y cateos ilegales (*La Jornada*, 03, 08 y 09/05/2007; *El Universal On-Line*, 09/05/2007). El presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, señaló al respecto que “se presumen atentados en contra de la integridad física y sexual de cuatro mujeres menores de edad,⁹ además de dos casos de tortura, así como detenciones arbitrarias, allanamientos de morada con daños en propiedad ajena, cateos ilegales, atentados a la integridad física y ejercicio indebido del servicio público” (CNDH, comunicado de prensa del 15/05/2007; véanse también *La Jornada*, 15/05/2007; *El Universal On-Line*, 15/05/2007). En este contexto, José Luis Soberanes informó que hasta ese momento (mediados de mayo), la CNDH había recibido 28 quejas relacionadas con los operativos en Michoacán, Sinaloa, Distrito Federal, Oaxaca, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Sonora y Tamaulipas (CNDH, comunicado de prensa, 11/05/2007).

En una situación claramente distinta, el pasado 1 de junio, un vehículo ocupado por civiles fue atacado por elementos militares en un retén vehicular en el poblado La Joya, municipio de Sinaloa de Leyva, Sinaloa. Cinco personas murieron (incluyendo tres niños y una joven de 17 años) y otras tres resultaron heridas. Se ha comprobado plenamente que los civiles no dispararon armas de fuego, que no transportaban droga y que los militares dispararon de manera injus-

9. Recientemente, la CNDH acreditó plenamente la violación de dos de estas mujeres por parte de miembros del Ejército (*La Jornada*, 15/06/2007).

tificada, incluso aún incomprensible. Los 19 militares involucrados están siendo procesados por la Justicia Militar, por el delito de “violencia contra las personas”, en su modalidad de “homicidio y lesiones calificadas” y en su modalidad de “homicidio y lesiones”¹⁰ (Secretaría de la Defensa Nacional, comunicados de prensa, 04 y 11/06/2007; *La Jornada*, 05, 06, 07 y 09/06/2007; *Reforma*, 08, 09, 12 y 14/06/2007; véase también CNDH, comunicado de prensa, 08/06/2007).

5. Algunas reflexiones de corte explicativo

Las dos situaciones brevemente abordadas en las secciones anteriores —Oaxaca y la “guerra” contra el narcotráfico— evidencian que los esfuerzos del Estado mexicano por garantizar la seguridad —caracterizados por una estrategia de movilización de la coerción (véase Shearing, 2002)— no se están dando en un marco de pleno respeto por los derechos humanos. En Oaxaca, las policías federal y estatal usaron la fuerza de manera excesiva, realizaron cateos ilegales, detuvieron personas de manera arbitraria, torturaron o al menos dieron un trato cruel, inhumano o degradante a los detenidos, e incluso ejecutaron a un manifestante. En Michoacán y Sinaloa (particularmente), los operativos del Ejército han tenido como “daño colateral” cateos ilegales, detenciones arbitrarias, malos tratos y, lo más reprochable, ejecuciones de civiles inocentes.

El primer punto que quisiera resaltar es que tanto en Oaxaca como en el tema del narcotráfico el Estado mexicano ha optado por enfrentar los retos que plantea la inseguridad mediante la movilización de

10. Distintos actores, como Amnistía Internacional y el representante en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos han insistido en que estos militares deberían ser procesados por la justicia civil.

la coerción (*ibíd.*). Esto se relaciona con el argumento de “la dinámica del ultraje público”, según el cual los gobiernos de transición no suelen garantizar un entorno seguro para la vida pública en general, generando un “vacío de seguridad” (real o percibido), lo cual a su vez ocasiona un sentimiento colectivo de cólera y/o temor y por lo tanto demandas sociales de “mano dura”. En un contexto así, el gobierno y la propia sociedad están dispuestos a aceptar violaciones a los derechos humanos, siempre y cuando se actúe de manera firme en contra de los criminales y los perturbadores del orden público en general (Cavallaro y Mohamedou, 2005; International Council on Human Rights Policy, 2003). En el caso de México, ante la percepción de que el gobierno de Fox “no había hecho nada” durante meses para reestablecer el orden público en Oaxaca ni para controlar la violencia generada por el narcotráfico, amplios sectores de la sociedad —o quizá debamos decir del electorado— demandaron al nuevo gobierno actuar de manera decidida, incluso con “mano dura” o al menos “mano firme”. En este sentido, parece factible argumentar que, en efecto, el gobierno de Felipe Calderón, siguiendo las presiones sociales y por lo tanto una lógica instrumental, optó por aplicar una estrategia que demostrara mano firme en materia de seguridad.¹¹ Esta hipótesis, no obstante, tendrá que ser sometida a un análisis más riguroso y detallado, el cual escapa a los objetivos y a las posibilidades de este trabajo.¹²

Cualquier estrategia que privilegie la movilización de la coerción tenderá a producir un impacto sobre la vigencia de los derechos

11. Ciertamente, el operativo de la PFP contra la APPO del 25 de noviembre se realizó (algunos días) antes de que terminara el gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, podemos argumentar que el desalojo del plantón de la APPO por parte de la PFP fue el primer “acto de gobierno” de Felipe Calderón.

12. Este ensayo se inscribe dentro de un proyecto de investigación de más largo aliento que, espero, estará dando resultados más sustantivos hacia finales de este año.

humanos. Sin embargo, más allá de esto, es importante recuperar en este momento el argumento que plantea que los gobiernos de transición han heredado del régimen anterior ciertos “mecanismos informales de regulación” de la seguridad (Shearing, 2002), según el cual, las fuerzas policiales y militares bajo regímenes autoritarios eran utilizadas para reprimir a la disidencia y/o para controlar el crimen sin tener que preocuparse demasiado de los derechos humanos. En términos generales, sus prácticas de control no eran supervisadas por ningún órgano y mucho menos por mecanismos de rendición de cuentas ante la sociedad en general. Estas prácticas “tradicionales” en materia de seguridad —continuaría el argumento— no han sido remplazadas por nuevos arreglos, más democráticos y basados en el respeto de los derechos humanos. De esta manera, podemos esperar, sin importar las intenciones o preferencias del gobierno en turno, o más bien de sus altos funcionarios, que los cuerpos de seguridad continuarán actuando en un marco en el que suelen suceder las violaciones a los derechos humanos. Esta hipótesis parece también factible para el caso del México contemporáneo. Aunque, de nueva cuenta, es necesario someterla a una prueba más sistemática y rigurosa.

Como quiera que sea, al final del día, el “dato duro” se conforma de las detenciones arbitrarias, los cateos ilegales, la brutalidad policiaca, los malos tratos, la tortura y las ejecuciones. Así y de manera paradójica, la búsqueda de la seguridad ha propiciado otro tipo de inseguridad, particularmente para activistas sociales y para ciudadanos que tienen la mala fortuna de vivir en zonas controladas por el narcotráfico. Perseguir la seguridad con estrategias basadas en la movilización de la coerción, particularmente mientras no se logre alterar de manera significativa los “mecanismos informales de regulación” de la seguridad, pone en entredicho la (de por sí baja) calidad de la democracia mexicana.

Bibliografía

- Arzt, Sigrid. "The Militarization of the Procuraduría General de la República: Risks for Mexican Democracy", en Waine A. Cornelius y David A. Shirk. *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Notre Dame, Indiana, Notra Dame University Press, 2007, pp. 154-174.
- Calderón Hinojosa, Felipe. "Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional", 1 de diciembre de 2006. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28316#b3> Última consulta el 17 de junio de 2007.
- . "Conferencia de prensa del 14 de enero de 2007". Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28614> Última consulta el 20 de junio de 2007.
- Cavallaro, James y Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou. "Public Enemy Number Two?: Rising Crime and Human Rights Advocacy in Transitional Societies", en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, pp. 139-165.
- CNDH, comunicado de prensa del 11 de mayo de 2007.
- CNDH, comunicado de prensa del 15 de mayo de 2007.
- CNDH. Recomendación 15/2007, 23 de mayo de 2007. Disponible en www.cndh.org.mx Última consulta el 25 de mayo de 2007.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.
- Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos. *Informe sobre los hechos de Oaxaca, Quinta Visita*, Barcelona, 2007.

- Foweraker, Joe. *Popular Mobilization in Mexico. The Teachers' Movement, 1977-87*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1993.
- International Council on Human Rights Policy. *Crime, Public Order and Human Rights. Draft Report for Consultation*, Suiza: International Council on Human Rights Policy, 2003.
- Locke, John. "The Second Treatise of Government", en Peter Laslett (ed.). *John Locke. Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- Secretaría de la Defensa Nacional, Comunicado de prensa, 4 de junio de 2007.
- Comunicado de prensa, 11 de junio de 2007.
- Shearing, Clifford. "Crime, Rights and Order: Reflections on an Analytical Framework", Working Paper presented at the Review Seminar of the Crime, Public Order and Human Rights Project, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, International Council on Human Rights Policy, octubre, 2002.

DESPrivATIZAR LA VIDA

REFLEXIONES SOBRE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO

▪ Jesús Vergara Aceves ▪

1. Datos

1.1 Texto Oficial y comentarios

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de abril de 2007
Administración Pública del Distrito Federal
Jefatura de Gobierno

Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura

D E C R E T A

Decreto por el que se Reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se Adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 144. Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

Artículo 145. Se impondrá de tres a seis meses de prisión o de 100 a 300 días de trabajo a favor de la comunidad, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar, después de las doce semanas de embarazo. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado.

Al que hiciere abortar a una mujer, con el consentimiento de ésta, se le impondrá de uno a tres años de prisión.

Artículo 146. Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada.

Pare efectos de este artículo, al que hiciere abortar a una mujer por cualquier medio sin su consentimiento, se le impondrá de cinco a ocho años de prisión. Si mediare violencia física o moral, se impondrá de ocho a diez años de prisión

Artículo 147. Si el aborto o aborto forzado lo causare un médico cirujano, comadrón o partera, enfermero o practi-

cante, además de las sanciones que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá en el ejercicio de su profesión u oficio por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

Por brevedad, extraeremos algunas de las frases más significativas de este boletín.

Boletín de prensa, México, D.F. 24 de abril de 2007

Mariana Winocur

Coordinadora de Comunicación Social.

A partir de hoy, la salud y la vida de las mujeres, y por ende la de la sociedad en su conjunto, estará más protegida.

La ley constituye un hito en la lucha por el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de las mujeres. Esta decisión ubica a la legislación mexicana en materia de aborto en la misma línea de las democracias más avanzadas del mundo. Además, crea en Latinoamérica un precedente de gran importancia.

La ley reconoce que el aborto es un dilema ético y que las mujeres tienen capacidad de resolverlo en conciencia, con las opciones que el gobierno está obligado a darles.

La nueva ley no obliga ni incita a ninguna mujer a practicarse un aborto; simplemente, diversifica las opciones para quienes se enfrentan ante el dilema de un embarazo no deseado. Amplía el ejercicio de una maternidad libre, informada y responsable y, por lo tanto, hace del Distrito Federal, una sociedad más democrática.

1.2 El contexto internacional¹

De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), publicados en 1997, cada año se practicaban alrededor de 50 millones de abortos en el mundo; de éstos, 20 millones se realizaban en condiciones inseguras y provocaban la muerte de 78 mil mujeres. Casi la totalidad de las muertes asociadas al aborto inseguro (99%) ocurren en regiones y países con altos niveles de pobreza y marginación social. En los países desarrollados el riesgo de morir por complicaciones del aborto inseguro es de siete por cada 3 700 procedimientos, mientras que en los del mundo en desarrollo es mucho mayor, de uno por cada 250 procedimientos (Population Reports, 1997). Para el año 2000, la OMS calculó que a escala internacional se realizaron alrededor de 19 millones de abortos en condiciones inseguras (cuadro 2) de los cuales 18.5 millones (97.5%) ocurrieron en países del mundo en desarrollo (Ahman y Shah, 2002).

En los países desarrollados las leyes permiten el aborto por razones amplias, y las mujeres tienen acceso a servicios de salud donde la interrupción del embarazo se realiza en forma segura por personal capacitado. En contraste, la mayoría de los países en desarrollo tienen legislaciones restrictivas que permiten el aborto sólo en algunas circunstancias, o lo prohíben totalmente; los servicios con calidad son inaccesibles para la mayor parte de las mujeres, por lo que las complicaciones del aborto inseguro son frecuentes y la mortalidad que ocasionan suele ser elevada (Cook, 1991; The Alan Guttmacher Institute, 1994; Population Reports, 1997; World Health Organization, 1997; Rahman *et al.*, 1998).

1. Si desea mayor información sobre este apartado y el siguiente, véase González de León, 2002.

En América Latina y el Caribe se realizan cada año alrededor de cuatro millones de abortos inseguros y mueren cinco mil mujeres; se estima que, en la región, alrededor de la mitad de las muertes maternas se asocia al aborto inseguro (World Health Organization, 1997; Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2000; Ahman y Shah, 2002).

1.3 Algunos datos sobre el aborto en México

A mediados de la década de los noventa, se calculaba una cifra anual de un 1 700 000 abortos, estimándose que alrededor de la mitad eran inducidos (López, 1994). Datos más recientes, del Consejo Nacional de Población (2000) indican que la incidencia del aborto ha disminuido de 230 mil abortos por año en el periodo 1985-1987 a 196 mil entre 1995 y 1997. Las complicaciones del aborto representan la tercera causa de mortalidad materna en el país (Secretaría de Salud, 1997, Consejo Nacional de Población, 2000) y se ha señalado que muchas de las muertes maternas atribuidas a la hemorragia del embarazo son en realidad provocadas por complicaciones de abortos inseguros (Langer y Romero, 1996).

1.4 Panorama legal del aborto en el mundo

Alrededor del 41% de la población del mundo vive en 50 países que permiten el aborto sin restricciones causales; otro 21% vive en 14 países en los que el aborto está permitido de acuerdo con amplios criterios sociales y económicos; en 53 países, que albergan aproximadamente al 13% de la población mundial, el aborto sólo está permitido cuando es necesario por una amenaza a la salud de la mujer, y cerca del 26% vive en 74 países que, bien permiten el aborto sólo para

Cuadro 1 Circunstancias en que el aborto es legal en México

Circunstancia	Números de estados (n = 32)
Violación	32
Riesgo para la vida de la mujer	27
Aborto imprudencial	29
Malformaciones genéticas o congénitas	13
Riesgo para la salud de la mujer	9
Inseminación artificial no consentida	8
Razones socioeconómicas graves (cuando la mujer tiene tres o más hijos)	1

Fuente: González de León, 2002: 4

Cuadro 2 Estimaciones de la OMS sobre la incidencia del aborto inseguro en regiones del mundo según nivel de desarrollo, entre 1995-2000

Región	Número de abortos inseguros / año (millones)
Total mundial	19
Regiones desarrolladas	.5
Regiones en desarrollo	18.5
América Latina y El Caribe	3.7

Fuente: *Ibid.*: 10

■ **Cuadro 3** Distribución porcentual de la mortalidad materna por causa, México 1997

Causa	%
Toxemia del embarazo	32.8
Hemorragia del embarazo y el parto	19.7
Aborto	8.5
Complicaciones del puerperio	8.4
Causas obstétricas indirectas	3.6
Las demás causas (infección del aparato genito-urinario; parto obstruido; otras)	27.0
Total	100

Fuente: *Ibid.*: 13

■ **Cuadro 4** Mujeres atendidas por aborto en instituciones de salud del sector público, 1999

Institución	Número de casos
Secretaría de Salud (hospitales)	68,874
IMSS	31,023
IMSS Solidaridad	9,785
ISSSTE	9,471
Otras*	4,070
Total	123,223

Fuente: *Ibid.*: 14

*Institutos Nacionales de Salud (SSA), Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Pemex.

■ **Cuadro 5** Porcentajes de la población que está de acuerdo con la práctica del aborto en diferentes circunstancias. México 2001*

Circunstancia	%
Cuando la vida de la mujer está en peligro	80
Cuando está en riesgo la salud de la mujer	75
Cuando el embarazo es resultado de violación	64
Cuando el producto tenga defectos de nacimiento (físicos o mentales)	52
Cuando la mujer es menor de edad	20
Cuando la mujer así lo decide	20
Por falta de recursos económicos	17
Cuando la mujer es madre soltera	11
Cuando falló el método anticonceptivo	11

Fuente: *Ibid.*: 16.

*Los resultados corresponden a una muestra probabilista y estadísticamente representativa de la población mexicana en cuanto a características demográficas (sexo, edad, nivel socioeconómico y lugar de residencia urbano y rural); incluyó tres mil personas de ambos sexos y de 15 a 65 años.

■ **Cuadro 6** Opinión de médicos(as) respecto a las circunstancias en las cuales las mujeres deberían tener acceso al aborto

Circunstancia	Médicos(as) (n = 181) %
Cuando el embarazo es resultado de violación	97
Cuando el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer	86
Cuando el embarazo causa grave daño a la salud de la mujer	93
Cuando el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas	90
Cuando hubo inseminación artificial no consentida	87
Cuando la mujer es menor de edad	30
Por falta de recursos económicos	25
Cuando falla la anticoncepción	22
Cuando la mujer es soltera	14
En ninguna circunstancia	0

Fuente: Encuesta aplicada durante los talleres "Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual", realizados en hospitales ubicados en diferentes entidades del país: Baja California Norte, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo y Yucatán (*ibid.*: 17).

salvar la vida de la mujer, o bien lo prohíben en su totalidad (Bioética & Derecho, 2006).

Dos son los países que han restringido recientemente sus leyes de aborto. La Constitución de El Salvador fue reformada en 1999 para reconocer la vida desde el momento de la concepción y en Polonia, en 1997, la corte consideró que la ley que permitía el aborto por causas sociales y económicas violaba la protección constitucional del derecho a la vida del “niño concebido” (*ibíd.*).

2. Opiniones en los medios

En 2007 se plantea en México la referida despenalización del aborto en diversos planos.

2.1 Política

Julio Hernández López (2007) habla del posicionamiento de Marcelo Ebrard sobre el tema del aborto, dadas su extracción social y su tendencia política, frente a Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón. En su contexto de consolidación arriesga su prestigio frente a este tema, y ante la presión del panismo y de la extrema derecha de Provida, Ebrard, mirando su carrera política, asume la postura contraria.

Carlos Ramírez (2007e y 2007d) sostiene que la posición pro aborto apela al Estado laico como argumento político contra la posición religiosa, y al incremento de esa división añade el del aborto, soslayando la dificultad de romper con el Estado de Derecho. Se elude, así, afrontar el verdadero problema político actual.

Ricardo Alemán (2007c) recuerda que Felipe Calderón se dijo convencido “en defensa de la vida” y esperaba una legislación respetuosa, durante la visita de la presidenta chilena, Michelle Bachelet.

Ante el recurso de apelación contra la modificación de la ley sobre el aborto, que hicieron tanto la Procuraduría General de la República (PGR) como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el gobierno de Felipe Calderón intervienen Jorge Fernández Menéndez (2007), Bernardo Barranco (2007), Miguel Ángel Granados Chapa (2007c), Arnoldo Graus (2007), entre otros. Llama la atención la agresividad con que Jesús Ortega Martínez (2007), se expresa contra la opinión de la Iglesia Católica.

Por otro lado, Leo Zuckermann (2007c) aventura estas hipótesis sobre Felipe Calderón y el aborto: su convicción personal, el quedar bien con los panistas y el apoyo a la mayoría de los mexicanos.

2.2 Estado laico. Lucha entre clericales y anticlericales

Ya en el anterior apartado quedó planteado el problema del aborto en términos prioritariamente políticos. Ahora nos detenemos en el planteamiento desde la perspectiva secular y la trabada lucha nacional entre clericales y anticlericales, que se disputan el ser los intérpretes legítimos de la opinión de la sociedad. Con esto, el enfoque político del aborto acabará por dominar este otro panorama.

Ricardo Alemán (2007a) define al Estado mexicano como laico. El laicismo es el método de convivencia de todas las filosofías e ideologías posibles, bajo la regla de “no pretender poseer más verdad de la que cualquier otro puede pretender poseer”.

Ricardo Rocha (2007) reacciona contra las críticas de los jefes católicos, señalando el problema de injusticia social ante la mujer y sus derechos, así como la doble actitud frente a las mujeres ricas y las pobres, pues esta últimas son las que presentan mayor riesgo de morir por complicaciones de abortos clandestinos. Asimismo, apunta

al agudo problema social que está pidiendo un cambio radical, también en la actitud clerical de doble moral de la Iglesia.

Miguel Ángel Granados Chapa (2007a) abre todo el panorama histórico de esta lucha tan nociva en México. Parte de la reciente intervención del Papa en Aparecida, y recuerda tres intervenciones papales en México: la de 1857, la de 1916 y la de 1930. También se refiere en otro artículo (2007b) a que la Iglesia juega amagando con la excomunión y, luego, desmintiéndose.

Ricardo Rápale (2007) pide un escrutinio ético del comportamiento de la Iglesia: no sólo de su participación pública a la luz de la laicidad, sino de su participación moral para una coexistencia pacífica y democrática, porque ataca a los disidentes.

Humberto Musacchio (2007) sostiene que hay que ubicar las palabras de Felipe Calderón en el nuevo contexto democrático, superado el presidencialismo. Asimismo, señala que el sector que protesta por la reciente modificación de la ley del Distrito Federal sobre el aborto, es claramente minoritario, según las encuestas. Esto muestra el avance de la secularización, a partir de la década de los sesenta, frente a algunos dictados de la Iglesia, en pleno descenso —hasta un 70%, según encuestas.

Víctor Flores Olea (2007) critica a Felipe Calderón y a otros funcionarios porque se adhieren al Estado laico, pero en la práctica se comportan en sentido inverso: se le oponen. Comenta que el Estado laico es una de nuestras grandes victorias revolucionarias y ha hecho una verdadera revolución cultural: secularización es autonomía de las mayorías respecto de la religión. El clero presiona en materia política, y sostiene el dogma sin conocer las circunstancias del país, pues mueren miles de mujeres; le impide cumplir con la vigencia del interés común sobre los intereses particulares y la absoluta libertad de conciencia y prácticas religiosas. Pero desde hace 25 años ha prevalecido

una filosofía de lo privado —el mercado— sobre lo público. La intransigencia de la alta jerarquía empata con ese poder único.

Jesús Ortega Martínez (2007) señala un hecho social incuestionable: que miles de mujeres padecen o mueren por abortos mal realizados. Recalca la diferencia entre ricos y pobres, en cuanto a los efectos en la salud.

2.3 Derecho. Aspecto jurídico: Estado de Derecho en laicidad

Paz Fernández Cueto (2007), ante la acción de inconstitucionalidad que presentaron la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la PGR, comenta que no se centrará en torno a la bioética o los aspectos de salud pública, sino en su constitucionalidad: la discriminación de los que no han nacido y la violencia a su derecho absoluto a la vida; el derecho a la salud en favor del producto de la concepción; la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, frente a la sola decisión de la mujer; los derechos del niño; la Convención Interamericana de Derechos Humanos; el Código Civil; el Código Penal Federal; el artículo 73 constitucional. Además, la legislación de la Ley Robles establece que la legislación mexicana protege al ser humano a partir del momento de la concepción (Carlos Ramírez, 2007b).

Asimismo, Carlos Ramírez (2007a y 2007c) se refiere a que el Estado está obligado a proteger al producto. Comenta que el debate jurídico se centra entre el derecho de la mujer de decidir sobre su cuerpo y la obligación de defender los derechos de un tercero. Se aboliría el derecho constitucional a la vida, desde el momento de la concepción, según el artículo 22 del Código Civil del Distrito Federal.

José Woldenberg (2007), al referirse a los avances científicos de la medicina, se pregunta si se debe interrumpir el embarazo. Comenta que más del 15% de las mujeres en edad fértil se ha hecho un aborto,

y que los abortos clandestinos son la tercera causa de mortalidad materna. Por otro lado, menciona que 50 países permiten el aborto desde las ocho hasta las 24 semanas, cuando empieza a desarrollarse la capacidad de la conciencia.

Macario Schettino (2007) critica a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por oponerse a celebrar un referéndum sobre el tema. La población encuestada, en proporción de dos a uno, se refería a las causales que ya existían en torno a la despenalización del aborto, pero invertía la proporción en las nuevas. Por otra parte, señala que el producto no es parte del cuerpo de la madre.

Gilberto Rincón Gallardo (2007) arguye, desde la analogía de la educación, los criterios que asumirá la Suprema Corte en la relación sobre el aborto: el artículo 3o. pide que la educación no tome en cuenta los criterios religiosos sino exclusivamente los avances del progreso científico.

Fernando Ortiz Proal (2007) ciñe la cuestión jurídica en torno a la promoción de inconstitucionalidad en contra de las citadas reformas sobre el aborto, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en dos premisas básicas: una, el derecho a la vida como el más fundamental de los derechos fundamentales; otra, la obligación de todo *ombudsman* de actuar en contra de cualquier atentado contra la vida. Estas premisas no son meramente religiosas. Para ello cita el testimonio del Tribunal Constitucional alemán, el más innovador en cuanto a contenido y alcances de los derechos fundamentales: “Durante todo el tiempo que dura el embarazo, la protección de la vida del embrión tiene fundamentalmente preferencia frente al derecho de autodeterminación de la mujer embarazada, y no puede ser puesta en entredicho por un plazo determinado”.

Leo Zuckermann (2007a y 2007b) plantea la cuestión sobre la objeción de conciencia. En un primer artículo, afirma que el jefe de

gobierno negó que los médicos pudieran alegar objeción de conciencia para no realizar los abortos despenalizados hasta ahora. Cita a algunos autores que sostienen que no está prevista tal objeción en la legislación positiva de México, y a otros que lo afirman. Zuckermann conjetura que Marcelo Ebrard lo dijo para prevenir la posible acción de la Iglesia, del cardenal Rivera, en concreto. En un segundo artículo, sostiene que, en México, la objeción de conciencia está prohibida, y argumenta su declaración en contra de aquélla.

2.4 Ética

La objeción de conciencia nos ha llevado del plano jurídico al ético. Pero el planteamiento propiamente ético es bastante escaso en la información y en la opinión de los medios masivos de comunicación; casi brilla por su ausencia. Y es que el plano ético está muy íntimamente relacionado con el jurídico y el cultural.

José Carreño Carlón (2007) ubica el aborto en el centro de la guerra (cultural) prolongada. Comenta que no es una controversia que se agote en una batalla judicial como la acción de inconstitucionalidad. El tema señala la importación a México y Latinoamérica de las guerras culturales al estilo estadounidense; “es un signo de prosperidad creciente y de profundidad de la democracia”, escribió *The Economist*. Es una cuestión transgeneracional, que involucra asuntos referidos a valores, ideologías, creencias y actitudes irreductibles. Abre a abismos mayores. Plantea que hay que empezar lentamente a unificar criterios entre extremos tan radicales, y que es un gigantesco reto para una comunicación que pretenda ser verdaderamente humana en tiempos de globalización.

Nora Patricia Jara (2007) enfoca el aborto desde la mujer. De entrada sostiene que no es un tema de conciencia; éste se mira, en la

ONU y en las grandes corporaciones mundiales, como un problema de salud pública y no como un tema ideológico. El Estado no puede erigirse como árbitro moral. Señala que el asunto no es religioso ni político, sino que es una cuestión de derechos humanos y civiles para una vida digna de la mujer, sin discriminación ni violencia, libre para elegir sobre su sexualidad, su salud y su cuerpo. Se pregunta: ¿debe el Estado intervenir en la vida privada de los ciudadanos? En la democracia liberal, las autoridades han de proteger los derechos de las personas por encima de las consideraciones personales, pues los valores personales se limitan a la propia conciencia. Así se explican los datos estadísticos de tantos católicos que viven esta democracia por encima de sus valores religiosos.

Esteban Moctezuma Barragán (2007) plantea el problema del aborto en el horizonte amplio de una sexualidad integral. Sugiere que, en el espacio de unión de criterios, habría que trabajar conjuntamente para generar en México una cultura e información necesaria para evitar los embarazos no deseados. La práctica de cientos de miles de abortos cada año es prueba contundente del fracaso de la formación sexual, un fracaso de la doble moral que silencia un tema vital.

2.5 Cultura

Ricardo Alemán (2007b) centra el problema del aborto, diciendo que “lo que está en juego es la capacidad de los ciudadanos para ejercer la defensa de la vida y la defensa de la libertad para elegir”. Todo indica, sostiene, que las partes en conflicto en la despenalización del aborto, “quedaron atrapadas en un falso debate: el de sí o no al aborto, a partir de la intervención del Estado para sancionar o despenalizar esa práctica”. En otros términos: el debate ha de centrarse en torno a los ciudadanos y no al Estado laico. Sólo así se podrá entrar más a fondo en él.

César Cansino (2007) insiste en que el aborto se ha planteado entre dos extremos absolutos e irreconciliables: el conservador religioso y el laico liberal. La mayoría de los mexicanos se ubica en algún punto intermedio. Plantea que el problema es si al aborto se le debe imponer una solución por el poder del Estado, o preguntarse si el Estado debe imponer leyes y sanciones ante un problema tan controvertido por múltiples razones.

Adela Micha (2007) invita a una apertura de horizonte ante el avance del movimiento pro liberación de la mujer. Esto lleva a una perspectiva cultural nueva.

Carlos Elizondo Mayer-Serra (2007), a propósito de la incongruencia de tantos católicos mexicanos, abre al último horizonte cultural en el que debe plantearse este problema del aborto. Una encuesta del BGC apunta a que el 66% de la población cree que el aborto es un pecado grave, y el 60% opina que toda mujer debe tener derecho a practicarse un aborto con atención médica adecuada. Comenta que esta laxitud relativa ayuda a entender que, siendo mayoritariamente católicos, seamos tan propensos a violar todo tipo de ley, aun en contra de los principios básicos del catolicismo. Y señala:

El aborto puede ser el gran divisor de la política aun en sociedades más modernas, Así lo es en Estados Unidos donde ser pro vida o pro libertad de decir marca para siempre la carrera de un político. En México, sin embargo, el debate tiene un trasfondo distinto. Se trata de una suerte de debate ficción. Estamos discutiendo la legalización de un hecho que se da todos los días con altos costos de salud y hasta la vida de cientos de miles de mujeres, sin que este hecho parezca alarmar a quienes se oponen a la legalización. Lo anterior probablemente explica que no haya mucha disposición a movilizarse para oponerse a una reforma que lo legalice. No es

trivial que el 65 por ciento de los capitalinos están en contra de la movilización que condena la despenalización, y el 72 por ciento, que la Iglesia se pronuncie en contra de esta propuesta de reforma legal.

3. Análisis

Hemos visto los datos de las estadísticas y las opiniones de diversos articulistas en la prensa. Ahora empezaremos el análisis que nos conduzca a una conclusión sobre la despenalización del aborto

3.1 Algunos datos biológicos

Los datos que doy los he tomado del profesor Juan Masiá Clavel (2005, cap. 17), catedrático de Bioética en la Universidad de Comillas, España.

Norman M. Ford ha analizado dos sentidos de la palabra “concepción”: uno activo (“cuando mi madre me concibió”) y otro pasivo (“cuando yo fui concebido por mi madre”). “El sentido original — dice Ford— de la palabra ‘concebir’ se refiere a que la mujer recibe en su útero el óvulo fecundado y lo acoge, quedando embarazada” (1988: 8). Concebir, pues, significa que la mujer recibe en su seno, como huésped, un ser humano ya distinto de ella, con programación genética diferente.

Fecundación y cigoto. El encuentro del espermatozoide con el óvulo se produce en las trompas de Falopio y se inicia el proceso de fecundación. Ya el óvulo fecundado lleva la programación completa de los genes, para desarrollarse en un ser humano. Transcurren más de 20 horas hasta que se forma el cigoto (que aproximadamente dura entre

36 y 60 horas): pasará a dividirse en dos células, y luego en cuatro, llegando en torno al tercer día al estadio llamado “mórula”, de 16 células, que forman un paquete, precisamente con la imagen del fruto de la zarzamora.

Implantación del pre-embrión. Entre el cuarto y séptimo día se va preparando la implantación en la cavidad uterina. Se le da el nombre de “blastocisto” a partir del sexto día. Las células prosiguen su división y llegan, más o menos, al centenar. Comienza entonces a distinguirse una masa celular interna (embrioblasto) de más de 20 células, que más adelante dará lugar al feto, y una capa exterior (trofoblasto), en forma de anillo, que más tarde dará lugar a la placenta.

Termina la implantación. Embrión. Hacia el decimocuarto día ya se ha completado la implantación o anidación del pre-embrión en el útero materno y, a partir de la masa celular interna, se forma el disco embrionario, con unas 2 000 células y un tamaño de 0.5 mm. Entre los días decimoquinto y decimoctavo, este disco embrionario pasa de bilaminar a trilaminar (ectodermo, mesodermo y endodermo).

El tamaño del embrión aumenta hasta 2.3 mm durante estos días del proceso llamado gastrulación. Es decisiva, entre las semanas tercera y octava, la interacción embrio-materna para la constitución de la nueva realidad naciente, a la que se denomina *feto*, a partir de la octava semana, cuando ya aparece casi terminada la configuración de esa nueva realidad humana.

3.2 Razón política: cerrada o abierta a la sociedad

La opinión pública que reseñamos da cuatro argumentos estrictamente políticos en cuanto a la despenalización del aborto:

- 1) Ebrard busca posicionarse ante la corriente de Calderón y del PAN, por un lado, y ante Andrés Manuel López Obrador, por el otro. La corriente pro despenalización viene triunfante dentro del enorme cauce del liberalismo globalizado. Fortalecerá políticamente al que la apoye.
- 2) Tiene otras dos ventajas políticas: el mirar por la salud pública y favorecer el movimiento feminista, en sí los dos argumentos válidos aunque imprecisos, ¿hasta qué punto concreto son pretexto o motivo más válido?
- 3) Por el contrario, la posición, personal y partidista, de Felipe Calderón le restará popularidad política.
- 4) El cuarto argumento político es discutible. La posición política de la derecha está en contra de la despenalización del aborto, y la de la izquierda política está en favor. Este argumento se irá viendo y aclarando a lo largo del análisis.

De estos argumentos que flotan en el ambiente se desprenden dos elementos implícitos:

- 1) Por un lado, el lugar tan protagónico que ha ocupado la política frente a la sociedad mexicana. La historia lo evidencia: desde luego, los 70 años de presidencialismo político tan poco democrático. Pero este pequeño tramo de historia es heredero de lo que aconteció desde los orígenes: la Colonia, primero, y el México Independiente, después, ocupado por completo en las luchas entre conservadores y liberales revolucionarios que, finalmente, se unen en un partido único que se consolida con base en una muy escasa participación democrática. La enorme pasividad de la sociedad mexicana ante los abusos de la política se halla entrampada. Sigue sospechando de los intereses privados de los políticos.

- 2) Por otro, el lugar en política que ha tenido la Iglesia Católica y el que se le ha atribuido, desde antes de las luchas para las Leyes de Reforma.

Las razones en pro o en contra de la despenalización del aborto son de interés de los políticos para reforzar sus posiciones, pero no discuten el problema en sí mismo.

3.3 Estado de Derecho laico. Lucha entre clericales y anticlericales

Este nivel ya es propiamente jurídico, pero muy politizado, por el notable atraso del desarrollo histórico en México, debido a la lucha total entre el Estado laico —desde las Leyes de Reforma— y un clericalismo cerrado y conservador, de la Iglesia católica, que se negó a aceptarlo.

En el análisis de la despenalización del aborto parece necesario matizar y acentuar la distinción entre Estado laico, por una parte, cerrado y codicioso, frente a su rival, la Iglesia Católica, dominante de la sociedad, la verdadera soberana y, por otro, Estado en laicidad abierta, esto es, condicionado por los valores culturales y las decisiones libres y democráticas que procura incentivar en los miembros de la sociedad. Al primero se refiere este apartado, al segundo, el siguiente.

En la Europa occidental, la lucha entre Estado e Iglesia fue muy fuerte, pero a lo largo de los siglos el Estado laico fue dejando su belicoidad y abriéndose hacia una laicidad amplia y un pluralismo más humano. La posición católica vaticana ha evolucionado menos, aunque en muchas partes del mundo no tiene los agudos choques que todavía vemos en México.

El episodio del aborto y la subsiguiente reacción encabezada por el cardenal Norberto Rivera están volviendo a trabar la batalla de una guerra sin fin.

El poder y sus prejuicios clericales o anticlericales no permiten entrar a un encuentro abierto que haga posible la objetividad en las opiniones de la sociedad sobre la justicia. Por ello, todavía este nivel se queda más en lo político, aunque se atisbe la justicia social.

Se acusa a la Iglesia de insistir de tal manera en sus valores éticos que no atiende el problema social, y cae fácilmente en la tendencia a privatizar que trae consigo la ley del mercado global.

El cardenal Rivera vuelve a insistir en el derecho de los sacerdotes a participar completamente en las tres instancias más discutidas en toda la historia de México: la política, la educación y los medios de comunicación, y contra lo establecido en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en 1992. Como luego lo veremos, en una laicidad abierta del Estado, lo que pide es conforme a esa justicia democrática, apoyada por los derechos humanos suscritos por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Pero en la actual coyuntura histórica, dado el entrapamiento del problema, se considera una intrusión de poder que se opone a cualquier acción del Estado laico. Por ello, el cardenal parece reaccionar a la despenalización del aborto con un contra-golpe, apelando a algo que, dado este conflicto irresuelto, en lugar de propiciar la apertura a la laicidad en busca del bienestar común de esta sociedad cada vez más secularizada, reactiva la eterna guerra que nunca termina (Gómez, 2007).

Ahora el afán de autoridad (poder), tanto gubernamental como eclesiástica, hace que se centren más en lo legal que en las necesidades de la sociedad y de las comunidades católicas.

El poder del Estado laico insiste en legislar sin tomar en cuenta por qué la sociedad vive, en amplia medida, en la ilegalidad. Hay que

analizar la causa, y no simplemente recetarle más leyes. Y lo peor es que hay fuertes razones para sospechar que el cambio es para provecho coyuntural de los políticos, que para el bien de la sociedad.

El poder eclesiástico también parece decir que, al insistir en que se cumpla la ley, va a lograr que se viva más a fondo el misterio de una fe que debe aceptarse libremente. El rampante indiferentismo religioso del presente se impone. Solamente en 25 años, la Iglesia Católica ha perdido millones de fieles en todo el mundo. Surgen hondos cuestionamientos: la insistencia en la enseñanza tradicional del pasado, ¿es el mejor modo de evangelizar al hombre de este mundo en tan hondo cambio cultural? El abandono de la fe de tantos católicos nos indica lo contrario.

Las luchas de poder entre clericales y anticlericales están descuidando, casi hasta el olvido, la opinión de la sociedad, e impiden escuchar a los ciudadanos y a los fieles. El Estado laico se afirma como el único intérprete de la voluntad ciudadana, y la Iglesia se concentra por completo en su planteamiento de que el aborto es un mal intrínseco que no admite excepciones. Es verdad que puede dar su opinión en la pluralidad del Estado laico, pero no puede imponerla a todos los mexicanos.

Continuemos nuestro análisis abordando el Estado de Derecho de laicidad abierta.

3.4 Estado de Derecho en laicidad abierta.

Perspectiva general

El Estado de laicidad abierta busca una justicia social que se va haciendo democráticamente en el encuentro plural, para el bienestar común. Por lo dicho en el número anterior, la sociedad mexicana se encuentra lastrada para deslizarse ágilmente por esta vía democrática.

A pesar de todo, se invoca cada vez más la apertura democrática, donde todo mundo tiene derecho a decir lo que piensa, a fundamentarlo y a estar abierto a valorar las opiniones de los demás, por los contenidos que se debatan, sin dejarse llevar por prejuicios contra las personas, a fin de ir ganando en consensos que fortalezcan a la sociedad.

En la medida en que permite que se privatice la vida humana la sociedad se desvanece; es decir, que a mayor privatización de la vida de los miembros de la sociedad hay más enriquecimiento de intereses egocéntricos y aumenta el empobrecimiento y el agotamiento de la sociedad, del interés de unos por otros. Cuanto mayor es la privatización de la vida, mayor es la destrucción de la sociedad.

A continuación presentamos cuatro puntos importantes de esa dinámica de vida en sociedad:

- 1) La creciente dinámica de la privatización del liberalismo globalizado lleva al máximo agotamiento de la sociedad. Lo podemos ver claramente en los países del primer mundo: privatización de familias, grupos y comunidades o comarcas; incomunicación existencial en abundante comunicación masiva de los medios, especialmente de los electrónicos; mayor alienación de sí, de la propia identidad vital: drogas y sus crecientes exigencias; aumento de suicidios; superficialidades que aburren y deprimen, como la sobreexcitación sexual desmedida, la violencia, la servidumbre en la hiperactividad exigida por el mercado, la escasa libertad para crear. Paradójica privatización que aliena y entrega a la muerte!
- 2) La sociedad mexicana es muy débil porque ha sido botín privado de jefes o grupos que abusan de su poder y explotan y se apropian de la vitalidad de los miembros de la sociedad. Ya lo vimos, a propósito de la lucha sin fin en que se han trabado clericales y anticlericales,

alejados del bienestar de los ciudadanos. Por tanto, en esta sociedad tan explotada por el poder se corre el peligro de seguir explotándola, con un razonamiento falaz. Las encuestas bien hechas fundan una opinión probable; constituyen una excelente ayuda e impulso en el avance científico. Pero la ambigüedad de la sociedad mexicana expresa dos opiniones diferentes y aun opuestas, según se encuentre en la legalidad o en la ilegalidad.

- 3) Al profundizar un poco más en la problemática de la despenalización del aborto, se ha de opinar en el horizonte de la sociedad entera y su justicia común para el bienestar y la salud de todos: de hombres y mujeres, de ricos y pobres y, según esta base fundamental de justicia social, considerar y evaluar los códigos legales: lo que aún es válido en este horizonte actual del desarrollo histórico, lo que ya es caduco e incluso contraproducente, y las nuevas necesidades y los requerimientos de nuevas leyes.

Cuando este avance democrático es auténtico aumentan los consensos, no sólo en el interior de las comunidades y naciones sino también en lo internacional, de modo que las diversidades se debaten y crecen los consensos. Pero cuando las diversidades de opinión aumentan y chocan, no hay que concluir que cualquiera puede tomar libremente una de ellas, con indiferencia, sino que hay que tomar conciencia de lo incipiente del proceso para seguir debatiendo y no adelantarse, minimizando y privatizando la que más convenga a los propios intereses.

- 4) Puesto así el sentido de la laicidad del Estado, abierto a la sociedad, a sus valores y culturas, analicemos cada uno de los argumentos que aparecen en la opinión pública referida.

La base de esta justicia social consiste en el respeto absoluto de la vida. Si no defiende la vida de todos los seres humanos, está permitiendo

que el impulso de vida sea objeto de discriminación y privatización, por parte del poderoso, y la injusta sujeción de la vida a los particulares y a sus intereses.

3.5 Razón antropológica

Desde el principio del análisis ha ido apareciendo la exigencia fundamental de la vida humana, en la política, en las batallas del laicismo y en la apertura de la nueva laicidad.

La razón antropológica nos dice que la constitución del hombre está en la vinculación con los demás. Si no hay esa vinculación, esa internecesidad, no hay realización auténticamente humana. La vida es una necesidad mutua entre los seres humanos, una necesidad de los otros.

Ahora entramos a una mínima reflexión teórica sobre la realidad del ser humano. Hemos visto los intereses políticos y de poder ante el derecho, que pretenden apropiarse de la sociedad y de los seres humanos. Ahora hemos de reflexionar más detenidamente en los límites y los alcances de ese principio fundamental de la vida humana que no permite apropiación ninguna, ni por diversas prácticas ni siquiera por principios pluralmente teóricos.

En las opiniones que hemos mencionado aparece de manera reiterativa el caso de la mujer ante el aborto, en una sociedad cada vez más dominada por la filosofía privatizadora del liberalismo global, montado en el afán del lucro y la competencia del mercado.

La mujer preñada se ve abandonada, censurada y excluida de la pareja, de los grupos familiares y sociales, incluso sin suficiente ayuda por parte de la salud pública. La situación de esa mujer es la del individuo abandonado a sí mismo sin ningún interés efectivo de los otros. A lo más, le facilitan que privatice la vida, la suya y la del producto,

porque al resto de la sociedad le tiene sin cuidado. Lo dramático de esa situación es que el razonamiento de la mujer hace que se ejecute, también en ella, la privatización de su propia vida: le pone dueño. Y con evidente lógica: si la mujer, al adueñarse del producto, aduce que es dueña de su cuerpo, debe aprobar también que la privatización de la vida que trae esta tendencia cultural se adueñe, además, de ella y los que piensan como ella. Diría: “Es mi vida y a los demás no les importa”.

Con profundo respeto a estas mujeres, aun en situación trágica, se comprueba, *a contrariis*, el principio fundamental: la vida no tiene dueño humano ni puede tenerlo; ni particular, ni legal, ni de sociedad alguna, ni de decisiones éticas ni culturales, porque la vida no acepta decisiones privadas, ni objeciones de conciencia, ni mandatos en contra de su expansión vital. Con razón escribe agudamente José I. González Faus: “La razón abortista se aborta a sí misma, es decir: no llega hasta el final del proceso que ella misma se ha atrevido a emprender” (2005: 16).

La vida no admite dueños humanos, ni por excepción. Admitirlos es aceptar que los particulares o los grupos de poder, incluso el aparato de Estado, se apropien de ella, en nombre de ella misma. Nadie, pues, es dueño de la vida, y todo mundo puede y debe decir su palabra, para defender la vida del débil —el pobre frente al rico, el ignorante, el indefenso, el no violento, el que padece violencia injusta—, a fin de que nadie se apropie de ellos, pero de ninguna manera para condenar al modo de ser diferente. Porque, en este caso, se estaría de nuevo apropiando de él.

La defensa de la vida, particularmente de la del débil, frente a todo poder de lucro, es un impulso incoercible que descubre, en el ser humano, la crítica de la razón antropológica. Implica igualmente un compromiso social que muestra su autenticidad con los hechos.

Teresa de Calcuta hizo célebre su demanda ante los abortos: “No los maten. Dénmelo a mí”. Este compromiso da autenticidad. No basta prohibir. Hay que recibir e impulsar generosamente la vida. Cuando esto no aparece claro, el clamor por castigar el aborto queda sin credibilidad ni sustento, y más parece vindicativo que defensor auténtico de la vida.

Ahora bien, esta defensa de la trascendencia de la vida vale también para impulsar todo tipo de vida e incluso sus moradas. Me refiero a nuestra ecología (recordemos su etimología: estudio de nuestra morada o casa), a todos los recursos del planeta dados para la vida humana.

El alcance de la desprivatización de la vida y de sus necesidades es ahora más urgente que nunca, en este amenazante proceso del calentamiento de la tierra.

Un caso ilustra más que muchas disquisiciones teóricas. Hace ya muchos años escuché al famoso catedrático alemán, Oswald von Nell-Breuning, sostener, con base en el pensamiento social cristiano, que los recursos energéticos son patrimonio de toda la humanidad, es decir, no pertenecen incondicionalmente a los países que los posean. En concreto se refería a los yacimientos de petróleo y uranio. De cuántas calamidades y guerras nos hubiéramos librado en el pasado, y cuántas amenazas del presente habrían de desaparecer!

Esta cultura, pues, hecha para que unos lucren con los otros, así sea la nación más poderosa de la tierra, es injusta y negadora de lo humano.

Ahora bien, defender siempre la trascendencia de la vida propia y de los otros, por encima de toda privatización, no debe entenderse como defender una idea fija de vida humana, como si no existiera desarrollo histórico, ni avance constante en el conocimiento. Esto sería otra forma de apropiarse de ella. Ha sucedido con frecuencia, puesto

que el pensamiento filosófico y científico está también sujeto a la tentación de dominio exclusivo de la propia corriente de pensamiento. Mucho se ha discutido sobre algunas corrientes de pensamiento como la aristotélica, la tomista, la kantiana o hegeliana, por citar algunas. También el pensamiento religioso, particularmente el católico, sobre la sexualidad humana, se ha visto influido por esa metafísica atemporal, inamovible. Los conceptos acuñados en el tiempo se transforman en doctrinas permanentes sobre esencias inmutables y eternas de la naturaleza.

Pero la vida humana implica un desarrollo de la libertad y de las relaciones interpersonales, es temporal, histórica; tiene ciclos de desarrollo cultural y ciclos de decadencia, lo que lleva a un cambio, a un nuevo desarrollo. Ni la vida humana, ni la función sexual son sólo físicas, materiales, reducidas a instintos fijos como los de los animales inferiores, sin razón ni libertad, ni desarrollo cultural.

Cuando este impulso histórico de vida se encuentra ante leyes humanas que lo impiden, mantiene siempre la tendencia de justicia por la vida, de apertura a toda vida en desarrollo, a hablar y dialogar, a actuar si es preciso, en contra de toda ley que la coarte. Siempre en apertura a ella. Entonces, se justifica la objeción de conciencia ante toda ley humana por absoluta que se pretenda: la vida es más.

3.6 Valores éticos y culturales: cuestiones sobre la despenalización del aborto

Hemos visto cómo la razón antropológica se fundamenta en el bien del proceso de la vida, abre al desarrollo histórico hasta el presente, frente a los diversos escenarios más concretos y posibles, que mejor puede realizar la sociedad mexicana actual. El Estado, en la medida en que logre superar las actuales trabas de los extremistas, podrá establecer

la adaptación necesaria de las leyes, en función del bienestar social, fundado en la opción por la vida, y ante la amenaza de la globalización, con su fuerte tendencia privatizadora (Alemán, 2007b; Cansino, 2007; Micha, 2007).

Sin embargo, hay que precisar el rumbo; hay que dar un paso más allá de las posibles estructuras del bien, a las decisiones ante lo que realmente vale la pena vivirse. Es la inserción de la razón antropológica en los otros valores y decisiones éticos de nuestra cultura.

Porque lo dicho en la razón antropológica no excluye la posibilidad de las situaciones límite, únicas en su concreción, ni los conflictos concretos de valores y derechos.

Orientada por el principio de la vida y el bienestar común de los ciudadanos, la apertura del Estado en laicidad tiene que legislar para estas circunstancias históricas. Y, aunque no presenta las condiciones óptimas para ello, tiene ahora que hacerlo lo mejor posible, ante los conflictos con otros valores, culturas y leyes, y ante los casos límite, únicos, que exigen la mejor solución posible.

1) No se puede discriminar ni violentar a ningún ser vivo, nacido o no nacido, hombre o mujer, rico o pobre.

2) Por los datos actuales de la biología, se sabe con certeza que el óvulo, al ser fecundado, tiene completos sus cromosomas y ADN, y lleva ya toda la programación de otro ser humano, diverso de la madre. Ya no es parte del cuerpo femenino. Es un huésped con dinámica totalmente distinta.

3) Cuando se invoca un pluralismo de opiniones, no es legítimo concluir que se puede asumir, de manera indiferente, una opinión cualquiera, sin fundamentarla como es debido. Así parece concluir su artículo José Woldenberg (2007).

4) Hemos visto la diversidad de opiniones en torno a la objeción de conciencia. La letra de la ley requiere siempre una última acepta-

ción e interpretación jurídica, como la de los magistrados y jueces, autorizada en última instancia por la ciudadanía, en virtud de la responsabilidad racional por interpretar la ley desde la propia y muy libre conciencia personal, en diálogo con las instancias de la sociedad. Sin ésta, se privatizarían radicalmente la justicia y la vida, y se dejaría a los ciudadanos en manos de tiranos potenciales que se apropiarían de la justicia social y de la misma sociedad. Cuando los individuos discrepen de las interpretaciones autorizadas de la ley o del mismo tenor de la ley, han de acudir a los encuentros democráticos, para buscar la verdad en el debate de los razonamientos. Si por falta de democracia no se permite algo, el ciudadano tendrá siempre la libertad de disentir y aun de negarse a obedecer ante un abuso hegemónico de la autoridad.

Hemos logrado un significativo avance en nuestro análisis: la vida humana no se puede privatizar, ni por parte de los particulares ni por parte del aparato del Estado que no toma en cuenta, democráticamente, el parecer de la única que puede hablar sobre la vida, la sociedad entera. La vida humana es una necesidad de unos con otros.

4. Conclusión

4.1 ¿Cuándo empieza a existir una persona humana?

La pregunta es definitiva para el derecho. A la despenalización del aborto en el Distrito Federal se han seguido dos recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia: de la PGR y de la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por parecerles que viola el derecho a la vida.

También es importante para la ética. Sin embargo, la pregunta debe encuadrarse en las bases antropológica y ética que ya hemos

analizado. Y su respuesta, a su vez, tiene que brotar del ambiente cultural, ético y religioso, de profundo respeto a la vida del ser humano. Es precisamente este contexto el que más ayuda en el intento de respuesta.

En una ética de profundo respeto al prodigio de la vida, el hermenauta francés, Paul Ricoeur, ante la pluralidad de respuestas a la pregunta de cuándo estamos ante un ser humano individual y personal, ha respondido diciendo que los intentos no dejan lugar para lo que él llama la “actuación de la sabiduría práctica”, es decir, atender a los datos de la ciencia actual, al programa genético, hasta lo decisivo del desarrollo gradual de un individuo. La exigencia de respeto va creciendo de manera gradual. La sabiduría práctica se pregunta qué es lo que se respeta más adecuadamente de la vida y de la persona (Masiá, 2005: 130-131).

No se trata, una vez agotadas las respuestas científicas, de asumir una respuesta indiferente, como si se escogiera al azar cualquiera de los datos científicos. Ante toda esta información hay que asumir la propia decisión, según lo que diga la sabiduría práctica.

La información genética del cigoto está completa desde el momento en que termina la fecundación, por tanto, antes de su anidación en la matriz; ya están todos los genes y el mapa genético que están descifrando los científicos. Esa información es muy cercana a lo que la doctrina católica ha llamado, en su larga tradición, la información espiritual de la materia corporal.

Además, una religiosidad, auténticamente vivida, deja en el hombre religioso un respeto profundo por esa dinámica precisa y definida.

4.2 Despenalización del aborto

La despenalización del aborto en Distrito Federal puede tener aspectos positivos: uno es la mejora de la salud pública; otro, la liberación de un prejuicio de la mala conciencia. Porque la penalización encubría la mala conciencia, la libraba de la corresponsabilidad social ante toda vida humana, al vaciar la culpabilidad propia y descargarla en la mujer que aborta y en los que hacen el aborto. La penalización como estaba era muy injusta: muchas veces las mujeres abandonadas eran las menos culpables, eran víctimas de los prejuicios y de la pobreza. Y todavía más: los verdaderos culpables se encubrían tras ellas.

En absoluto, la despenalización podría liberar de ese prejuicio. Aunque, dado el contexto cultural mexicano, cuenta con muy pocas probabilidades de éxito. Es mucho más probable que aumente el indiferentismo ante el otro.

Pero estos aspectos positivos de salud y de no penalizar a las mujeres víctimas del abandono, quedarán oscurecidos por la irresponsabilidad que se generalizará mucho más. Ni la maternidad ni la paternidad irresponsables, ni el machismo ni el feminismo reivindicativos, serán puestos en evidencia. Aumentará, además, la indiferencia y el pasivismo irresponsable del resto de la sociedad. Y éste es un daño mayor.

4.3 Ahora bien, ¿despenalizar, en derecho, qué implica?

Significa estrictamente no ser sancionando, porque no se viola la ley. Ahora bien, despenalizar no es legitimar; sin embargo, sí legitima de hecho, particularmente en la condición histórica de este Estado laico, porque no favorece si no daña la sociabilidad libre, responsable y democrática.

Asimismo, el afán de lucro del mercado global y de los suyos, los poderes privados o privatizados, son los últimos responsables de este daño de muerte inferido a la vida.

Bibliografía

- Ahman, E. e I. Shah. “Unsafe abortion: worldwide estimates for 2000”, en *Reproductive Health Matters*, vol. 10 (19), 2002, pp. 13-17.
- Alemán, Ricardo. “Aborto: el voto duro por el sí”, en *Itinerario Político, El Universal*, 26 de marzo de 2007a.
- “El aborto va”, en *Itinerario Político, El Universal*, 12 de abril de 2007b.
- “PAN, aborto y los Calderón”, en *Itinerario Político, El Universal*, 24 de abril de 2007c.
- Barranco, Bernardo. “El aborto y Felipe Calderón en el Vaticano”, en *La Jornada*, 30 de mayo de 2007.
- Bioética & Derecho. “Panorama legal del aborto en el mundo”, marzo de 2006. Disponible en <http://www.bioetica.org/bioetica/doct19.htm>
- Cansino, César. “Conflicto de absolutos”, en *El Universal*, 29 de marzo de 2007.
- Carreño Carlón, José, “El aborto, al centro de la guerra (cultural) prolongada”, en *Agenda del Debate, El Universal*, 31 de mayo de 2007.
- Consejo Nacional de Población. *Cuadernos de Salud Reproductiva. República Mexicana*, México, CONAPO, 2000.
- Cook, R. J., 1991. “Leyes y políticas sobre el aborto: retos y oportunidades”, en *Debate Feminista*, núm. 1, pp. 89-141.

- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. “Derecho al pecado”, en *Reforma*, 23 de marzo 2007.
- Fernández Cueto, Paz. “Inconstitucionalidad de ley de aborto”, en *Reforma*, 8 de junio de 2007.
- Fernández Menéndez, Jorge. “¿Nada es más importante que el aborto?”, en *Razones, Nuevo Excelsior*, 28 de mayo de 2007.
- Flores Olea, Víctor. “¿Laicidad en cuestión?”, en *El Universal*, 27 de abril de 2007.
- Ortega Martínez, Jesús. “Despenalización del aborto”, en *Nuevo Excelsior*, 27 de marzo 2007.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Estado de la población mundial 2000. Vivir juntos en mundos separados. Hombres y mujeres en tiempos de cambio*, Nueva York, FNUAP, 2000.
- Ford, N. M. “When Did I Begin?: Conception of the Human Individual in History”, en *Philosophy and Science*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 139-145.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de abril de 2007. Disponible en <http://200.53.1.71/gdfoct00.htm#Abr2007>
- Gómez, Leslie. “Reclama Cardenal derechos políticos”, en periódico *Mural*, Jalisco, 8 de julio de 2007.
- González de León, D. *El aborto en México*, México, Ipas, 2002.
- González Faus, José I. “La difícil laicidad”, en *Cristianismo i Justicia*, Barcelona, 2005.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. “Papás y leyes mexicanas”, en *Plaza Pública, Reforma*, 24 abril de 2007a.
- “Excomuniones”, en *Plaza Pública, Reforma*, 11 de mayo de 2007b.
- “Aborto: reforma en riesgo”, en *Plaza Pública, Reforma*, 29 de mayo de 2007c.

- Graus, Arnoldo. “Aborto, CNDH, PGR, DF y anexas”, en *La Jornada*, 30 de mayo de 2007.
- Hernández López, Julio. “El (pre) candidato Ebrard”, en *Astillero, La Jornada*, 15 de marzo de 2007.
- Jara Patricia, Nora. “El aborto no es un tema de conciencias”, en *La Jornada*, 19 de abril de 2007.
- Langer, A. y M. Romero. “El embarazo, el parto y el puerperio ¿Bajo qué condiciones se reproducen las mujeres en México?”, en A. Langer y K. Tolbert (eds.). *Mujer: sexualidad y salud reproductiva en México*, México, Population Council/Edamex, 1996, pp.13-37.
- López, R. “El aborto como problema de salud pública”, en Mc Elú y A. Langer (eds.). *Maternidad sin riesgos en México*, México, Comité Promotor de la Iniciativa por una Maternidad sin Riesgos en México/Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1994, pp. 85-90.
- Masiá Clavel, Juan. SJ. *Tertulias de Bioética. Manejar la vida, cuidar a las personas*, Maliaño (Cantabria), Sal Terrae, 2005.
- Micha Adela. “El aborto... un día después: es sólo el principio”, en *Desde Cabina, Nuevo Excélsior*, 26 de abril de 2007.
- Moctezuma Barragán, Esteban. “Sexualidad integral”, en *El Universal*, 9 de abril de 2007.
- Musacchio, Humberto. “Aborto, valores y responsabilidades”, en *Nuevo Excélsior*, 26 de abril de 2007.
- Ortega Martínez, Jesús. “Inconstitucionalidad y aborto”, en *Nuevo Excélsior*, 29 de mayo de 2007.
- Ortiz Proal, Fernando. “Aborto: dimensión jurídica”, en *El Universal*, 22 de junio de 2007.

- Population Reports. *Care for post – abortion complications: saving women's lives*, Baltimore, Population Information Program, The Johns Hopkins School of Public Health, 1997.
- Rahman, A., L. Katzive y S. K. Henshaw. “A global review of laws on induced abortion, 1985-1997”, en *Family Planning Perspectives*, 24 (2), 1998, pp. 56-64.
- Ramírez, Carlos. “Aborto: indefensos derechos de terceros. El Estado, obligado a proteger producto”, en *Indicador Político, El Financiero*, 10 de abril de 2007a.
- “Aborto: problema legal, no sólo moral”, en *Indicador Político, El Financiero*, 18 de abril de 2007b.
- “Reforma aborto, No al Estado de derecho. Aboliría derecho constitucional a la vida”, en *Indicador Político, El Financiero*, 24 de abril de 2007c.
- “Aborto: izquierda suelta los demonios”, en *Indicador Político, El Financiero*, 26 de abril de 2007d.
- “Aborto: Estado laico, sólo pretexto”, en *Indicador Político, El Financiero*, 14 de mayo 2007e.
- Rápale, Ricardo. “Iglesia en manos de la democracia”, en *El Universal*, 23 de abril de 2007.
- Rincón Gallardo, Gilberto. “La Corte y sus criterios”, en *Nuevo Excelsior*, 30 de mayo de 2007.
- Rocha, Ricardo. “Guerra santa”, en *Detrás de la Noticia, El Universal*, 9 de abril de 2007.
- Schettino, Macario. “Aborto y referéndum”, en *El Universal*, 23 de abril de 2007.
- Secretaría de Salud, *Mortalidad*, México, SSA, 1997.
- The Alan Guttmacher Institute. *Aborto clandestino: una realidad latinoamericana*, Nueva York, AGI, 1994.

- Woldenberg, José. “No es delito”, en *Reforma*, 31 de mayo de 2007.
- World Health Organization. *Unsafe abortion: Global and regional estimates of incidence of mortality due to unsafe abortion with a listing of available country data*, Geneva, WHO/RHT/MSM/97.16, 1997.
- Zuckermann, Leo. “El gobierno legalizó la objeción de conciencia”, en *Juegos de poder, Nuevo Excelsior*, 2 de mayo de 2007a.
- “No a la objeción de conciencia en la Constitución”, en *Juegos de poder, Nuevo Excelsior*, 11 de mayo de 2007b.
- “Cuatro hipótesis sobre Calderón y el aborto”, en *Juegos de poder, Nuevo Excelsior*, 30 de mayo de 2007c.

INSTITUCIONES DESAFIADAS. SUBJETIVIDADES JUVENILES: TERRITORIOS EN RECONFIGURACIÓN

▪ Rossana Reguillo Cruz ▪

El sustantivo se forma por acumulación de adjetivos

Jorge Luis Borges

La pregunta en torno a los jóvenes adquiere, en los horizontes latinoamericanos, un carácter de urgencia. Por la vía de los hechos, los procesos de exclusión creciente en el contexto de un feroz neoliberalismo global están condenando a la pobreza y a la “inviabilidad” a millones de jóvenes. Hoy sabemos, por ejemplo, que en el mundo hay 88 millones de jóvenes sin empleo, lo que representa el 47% en el total de desempleo, y que la probabilidad de no tener trabajo es de 3.8 para los jóvenes de los países en desarrollo (OIT, 2004).

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, los datos empezaron a cambiar; primero de manera imperceptible hasta que, a finales de los noventa, las evidencias eran incontestables: el 27% de los pobres en Latinoamérica son jóvenes y son también jóvenes el

23% de los extremadamente pobres. En números absolutos, en 2002, en la región, había 58 millones de jóvenes pobres (7 600 000 más que en 1990), de los cuales 21 millones 200 mil eran pobres extremos o indigentes (800 mil más respecto a 1990). Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador y México presentan una incidencia del 50% en pobreza de jóvenes, problema que se agudizó de manera alarmante en Argentina y Venezuela (CEPAL, 2004).

Entre los jóvenes de 15 a 19 años, el 14.3% de ellos trabaja y estudia, el 20.3 sólo trabaja, el 47.2 únicamente estudia y el 18.2 no estudia ni trabaja. Entre los que van de los 20 a los 24, 10.6% trabaja y estudia, 48.1% solo trabaja, 14.6 solo estudia y 26.8 no estudia ni trabaja. Y en un dato pasmoso, la CEPAL (2004) documenta que el 46.4% de los jóvenes de 20 a 24 años en la región no tiene ingresos.

De los jóvenes urbanos, el 80% proviene de hogares donde los padres cuentan con un capital escolar insuficiente para acceder al bienestar, lo que tiende a reproducir las desigualdades y la exclusión educativa. Se dice que “las oportunidades educativas quedan determinadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior” (*ibid.*: 176). La diferenciación por niveles socioeconómicos es clave y se agudiza a mayores niveles educativos: por ejemplo, mientras en el Gran Buenos Aires la diferencia entre la cobertura de educación primaria para jóvenes de 15 a 29 años de edad, entre el sector más pobre y el sector más rico, era en 2002 del 10%, la diferencia en la cobertura de educación secundaria, era del orden del 40% (con aproximadamente el 17% de cobertura para el sector más pobre y el 75% para el más rico). Esta situación se reproduce en México, se agrava en Brasil y El Salvador y mejora ligeramente en Colombia.

En especial en el caso de México, a través de la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ), hemos podido detectar claramente la configuración de dos juventudes, de dos países, de desigualdades profundas en la lla-

mada condición juvenil. La primera, a la que siguiendo a Néstor García Canclini (2004), quisiera llamar “desconectada y desigual”, cuenta con escaso o nulo acceso a servicios de salud (el 49.8% de los jóvenes no tiene acceso a ningún servicio de salud), a garantías laborales (el 71.8% no tiene un contrato en su primer trabajo), cuyos reclamos se inscriben en una lógica absolutamente estructural, aspiraciones elementales de justicia social y bienestar.

La segunda es aquella juventud bien ubicada en lo que toca a la conectividad y el acceso a satisfactores fundamentales como educación, empleo, salud. ¿Dos Méxicos, dos juventudes? Los datos parecen confirmarlo y señalar la dramática brecha que se abre entre unos y otros. Esta situación se complejiza ante la constatación del desfase, generalizado, entre sus temores y críticas y la poca posibilidad percibida de acción en la esfera pública; el desinterés en “la política” y el desconcierto frente a “lo político”, manifestado por la mayoría de los jóvenes, aunque pueda leerse de manera transversal, es decir, como una situación común a todos los jóvenes, sin embargo tiene implicaciones distintas para unos y para otros. Sus preocupaciones y aspiraciones parecen no encontrar ámbitos institucionales de expresión o canalización, lo que no es una consideración menor, porque esta falta de “representación” de la voz juvenil implica, para los más desprotegidos y desfavorecidos, una ausencia de mecanismos institucionales que favorezcan y garanticen su incorporación social. Lo que quiero enfatizar es que la desesperanza y el descrédito compartidos por muchos jóvenes tienen alcances y rostros distintos según el lugar que se ocupa en la estructura social.

Y podríamos seguir documentando la crisis, pero más allá del dato estadístico, la dimensión estructural se constituye en plataforma, marco, límite, lógica y frontera en la construcción de las biografías juveniles. De manera especial, hay que señalar la relación profunda

entre esta situación estructural y el protagonismo creciente de muchos de los jóvenes en el escenario de violencias sincopadas y caóticas, que a su vez provocan respuestas sociales e institucionales de carácter cada vez más inmediatista y autoritario, lo que deriva en una demonización de los jóvenes, especialmente de los sectores populares.

En este escenario hay tres ejes que no es posible eludir en cualquier intento —serio— de pensar las subjetividades juveniles, sus procesos de construcción identitaria y sus posicionamientos frente al mundo:

- a) los procesos de precarización-informalización de las dinámicas, circuitos e imaginarios juveniles,
- b) el repliegue del Estado social y el fortalecimiento del Estado punitivo,
- c) el descrédito de las instituciones modernas —como la escuela y los partidos políticos, los sindicatos, las “empresas”— como garantes de la incorporación, de socializaciones “exitosas”.

Estas dimensiones se encuentran ampliamente documentadas a través de distintos instrumentos, tanto cuantitativos como cualitativos, cuyo impacto en la construcción de identidades juveniles es diferencial según el lugar social que los jóvenes ocupan en la estructura social.

Dada la gravedad de la situación que enfrentan millones de jóvenes que habitan en las zonas de exclusión agudizadas por el capitalismo tardío, voy a centrar mi análisis y reflexiones en ellos.

1. Biografías emergentes

Karla es una “gótica” o, más bien aclara, es una “darki-industrial; entró a la movida cansada de la escena “industrial” que ya no le gustaba. Antes estuvo entre los *punks* y antes de eso (“uy, hace

mucho”), dice, era una estudiante de preparatoria. De riguroso negro, los labios pintados de morado, Karla trabaja de cajera en una zapatería en el centro, “porque no hay de otra”, y ahí no se la hacen de tos con su *look* (un arete le perfora la nariz y otro la ceja, y su palidez un poco ficticia, es llamativa); aunque advierte que para “cajerear” se quita el de la ceja, que es el que más saca de onda a los patrones y a los clientes. Hija menor de una familia de cinco hermanos, donde todos le “entran parejo al jale” (dos de los hermanos está en los “iunaites” y mandan la lana puntualitos, “es buena banda”), estudió hasta la prepa, que no terminó porque su familia no pudo sostenerla más y además “porque no sirve para nada, es una pendejada, la escuela es para los riquillos, añade convenida, mientras da una larga fumada a su cigarro sin filtro. Karla vive en una vecindad, en una casa con dos cuartos con sus papás, tres hermanos y la esposa y el bebé de un año de uno de ellos; el barrio donde está la vecindad es muy “caliente” y no pasa un día sin que la “pinche tira”, entre a joderse a los chavitos. Por el tiempo en que la entrevisté leía fascinada a William Blake, a quien descubrió entre sus amigos góticos, y su grupo de música favorito era “Love it’s colder than death”. Estaba pensando en limarse los dientes, pero la neta es “que esta ciudad no aguanta esas ondas y no hay quién te dé trabajo, si te pasas de raro”.¹

Los años de pandillero le causaron a Fredi problemas serios con la tía Amparito. Esa familia que le dio de comer y modos para estudiar se había hecho fuerte, pero entre cuidar al primo *down* y perseguirlo para que no abandonara la escuela como sus amigos, la mujer tenía cansancio moral de sostenerlo. A él le daba culpa, pero nada lo haría

1. Entrevista realizada en 2002.

dejar la mara, aún si tenía que afrontar el vacío. Esa atención extra que se ganaba con lógica y razón el primo bobo era la que él no terminaba de tener. Sus amigos de la mara le habían puesto al primo “el *subwoofer*” —por la manera de sonar cuando lloriqueaba— y él, con cariño, porque al fin y al cabo siempre lo quiso, lo defendía de las bromas más pesadas. Cuando la migra lo agarró, el *subwoofer* estaba enfermo; tenía una pulmonía que no dejaba dormir a la tía. Ella ya no le perdonaba que dejara la escuela. Se la pasaba con la mara, bien loco, con unos tonchos de californiana, y empezó a hacerle también a la coca. “Total que andaba yo bien distraído y ahí nos agarraron, al Sapo, al Jenja Motroco y a mí. Veníamos de cobrarle sangre a los Ñetas y nos agarran”.

— ¿De dónde eres?

— American Citizen.

Pasó dos meses en la cárcel, que era como un hospital de limpio y como una tumba de cerrada. Le tocó un abogado chicano. Él, que conste, con los chicanos, nada. Se entendieron muy bien, consiguió que lo mandaran a El Salvador con todo y su haina.

“El día que salí de ‘Elei’, hasta chillé, de pura tristeza, de coraje. La mera neta era mi país, mi casa. Pico Union era mi barrio; la mara, mi familia. No pude despedirme de nadie. Y así llegué yo a San Salvador, con 120 dólares, mi haina embarazada, sin hablar español y unas direcciones que mi tía Amparito me escribió en una servilleta que mandó con una vecina”.

La llegada fue con prensa. Eran él y varios más, eran parte de una oleada. Volaban en grupos y así los iban reubicando, a algunos les armaban expedientes y condena. A otros como él los obligaban a reportarse tres veces a la semana en una comisaría.

“Se corrió la voz y ya pronto vinieron a buscarme los MS, con desconfianza primero, pero en las primeras misiones me les probé que era yo un bato firme y cabal. Además, los tatús no saben mentir, son una señal muy fuerte, haga de cuenta que como un pasaporte o un acta de nacimiento”.

En la mara lo deslumbró un personaje salido de la mitología maya, un guerrero bien indio que se llamaba el Cakchiquel. Era de Comalapa y estaba bien loco y acelerado. A cada rato la mara le “tenía que prender la luz”. Andaba haciendo el viaje de todos pero al revés, de Guatemala a El Salvador. En las largas charlas con él, recuperando las historias de sus ancestros recuperó el español, porque no hubo escuela para los “repatriados”.

Miedo tuvo Fredi cuando llegó a El Salvador. Dice que fue como si llegara a Marte. No entendía nada. Cuando se fue a vivir a San Jacinto, un barrio obrero que reproduce la geografía de las pandillas de Los Ángeles, sur contra norte, oeste contra este, MS contra la 18, sintió que no entendía nada; había árboles por todos lados, casas muy pobres de lámina, perros callejeros. Un mundo que para un exestudiante de Belmont y perteneciente a una oleada exitosa de inmigración, era la otredad total.

Lo más duro fue saber que su cuerpo no le pertenecía. Durante las visitas a la comisaría era sometido a interrogatorios, sus tatuajes eran revisados por psicólogos, sus huellas digitales aparecían en una ficha que decía “altamente peligroso”; le hacían exámenes médicos, tomaban muestras de orina para controlar el consumo de estupefacientes. Le daba vergüenza volver con Nayeli después de esas sesiones, se sentía desnudo en esa nueva geografía que controlaba sus pensamientos y su cuerpo. Pero aprendió a lidiar con ello, a engañar a psicólogos y policías, a decirles lo que querían oír. Fredi supo que cuantas más veces muriera su papá en el monte y

más veces repitiera que sus tíos estaban ocupados labrándose una historia en los “iunaites” y que a él, ni lo pelaban, más felices eran los psicólogos y más pronto lo dejaban ir. Fredi se desdobló en dos personajes: la víctima que actuaba ante los adultos y las autoridades, y el veterano endurecido a punta de puyasos y vergueos, el homie leal y entero, probado en el campo de batalla.²

Guillermo se moja la cara para sacudirse los temores. Sabe que tiene pocas opciones y que de ésta no lo salva ni su edad. Pero no se vale aceptar ningún temor, él es el duro entre los duros, y en las películas anticipadas que se contaba a sí mismo sobre su propia muerte se veía cayendo interceptado por las balas de la policía, heroico, sangrante, silencioso, sabio. Nunca Guillermo se preparó para ser capturado, para ser sometido a la vejación de una pinche psicóloga buena onda que llenaba papeles al tiempo que le daba palmaditas en la pierna, como diciéndole “yo te entiendo”; no se imaginó que en el centro de detención para menores, los más pequeños lo iban a erigir en árbitro de sus peleas, a él, semejante veterano, lugarteniente del mismísimo señor, desde que a los 14 años se enroló en las filas de los soldados del narcotráfico, desesperado y convencido de que todo otro camino estaba cerrado para él. A los 13, Guillermo había dejado la secundaria por un problema con un maestro con el que terminó agarrado a golpes: que le quitó su cuaderno de *graffittis* y un aerosol de su mochila, dijo el niño en su defensa; que traía un arma y drogas, dijo el maestro a la policía. Fue su primera vez en el tute. Ahora, esperando la visita de su madre. “Qué humillación, piensa Guillermo,

2. Entrevista realizada por Rossana Reguillo en noviembre de 2005. El texto corresponde a una crónica realizada en colaboración con Cristián Alarcón (trabajo en proceso).

qué jodida la vida que lo obligaba a aceptar el papel de un ‘menor inadaptado’, como decía la psicóloga buena onda. Qué terrible no poder morirse como corresponde, sacando el cuerpo a la intemperie, peleando hasta el último aliento, perdiéndose en una cortina de puro plomo macizo, como Macizo era su apodo, su nombre de batalla”. Guillermo tenía miedo de no estar a la altura de los relatos de su propia muerte que propagó por el barrio y sí, muy allá, en el fondo, tenía miedo de su mamita, porque estaba seguro de que ella hubiera entendido mejor su muerte, que este exilio pendiente que lo condenaba a una culpabilidad incómoda y muy poco, poquísimamente, heroica.³

“La frenética búsqueda de identidad no es un residuo de los tiempos de la preglobalización, aún no totalmente extirpado, pero destinado a extinguirse conforme progresa la globalización”, dice Bauman (2001: 175), y al contrario, añade, “... es el efecto secundario y el subproducto de la combinación de las presiones globalizadoras e individualizadoras”. De manera absolutamente contundente, concluye: “... las guerras de identificación son un vástago legítimo y compañero natural de la globalización y, lejos de detenerla, le engrasan las ruedas”.

Quisiera inscribir los tres “relatos” aquí narrados —que provienen de distintas etapas de mi trabajo etnográfico—, justamente en lo que Bauman llama la “frenética búsqueda” de la identidad en tiempos globales, porque esta perspectiva permite, por un lado, trascender algunas visiones culturalistas con las que se tiende a pensar la identidad, visiones cuyo principal problema es el de concebir la identidad como una cuestión supraestructural, desvinculada de las posiciones objetivas de

3. Entrevista realizada en febrero de 2005.

los actores sociales, un “plus” que añade “valor” a estos actores; por otro, romper con aquellas visiones positivistas que tienden a pensar la identidad como una “excrecencia”, como un lastre que debía ser liberado por la modernidad. La perspectiva que me interesa sostener es que la identidad social no puede entenderse ni analizarse al margen de las condiciones objetivas que la hacen posible, y aunque sea deseable deshacerse del pesado fardo intelectual que nos han legado distintas esencializaciones de la identidad, ella se constituye en un horizonte, marco y dispositivo clave para entender las transformaciones que se están operando en la escena social y su relación con las dimensiones subjetivas a través de las cuales los jóvenes dotan de sentido a la realidad.

Así, Karla, Fredi y Guillermo o el “Macizo”, constituyen identidades juveniles al límite: una joven mujer, gótica y subempleada; un marero salvadoreño, preso, y un joven de 17 años acusado de asesinato y “delitos contra la salud”. Se trata de tres jóvenes muy distintos entre sí, pero que comparten cuestiones de fondo.

La primera encontró entre la comunidad “darki” o “gótica” un espacio de identificación y pertenencia, que dio salida a la ausencia de sentido sobre lo que le sucede en un movimiento que asimila la muerte (como algo deseable). El segundo joven, Fredi, encontró en la mara, no sólo un espacio de identificación y pertenencia, sino una verdadera familia que lo acoge cuando todos los dispositivos institucionales fallan y que asume la muerte como parte inherente a una vida de violencias que lo persiguen desde los seis años. Finalmente, el “Macizo” encontró respuestas en el oscuro mundo del narcotráfico y del crimen organizado, donde halló los recursos que en otras partes escaseaban y que se arroga la muerte como un derecho incuestionable.

Las tres biografías (de las que reproduzco sólo un pequeño fragmento), están atravesadas por la ausencia de instituciones “tradicionales”, ¿normales?, aceptadas. En los tres casos hay un abandono

temprano de la escuela,⁴ por crisis económica, por una “opción por la violencia”, o porque la familia es incapaz de sostener al joven en esta institución. En los tres, hay un profundo desencanto frente a las “ofertas” sociales, y lo que resulta diferente son las “salidas” que los jóvenes buscan y encuentran a un problema que deja de ser individual cuando, en los colectivos de refugio, se topan con muchos y muchas como ellos, expulsados, exilados, prófugos de la precariedad.

Pero quizás lo más significativo de estas biografías que emergen en el contexto del neoliberalismo predador y del agotamiento de las respuestas institucionales, es lo que quisiera llamar la aceleración de la *desafiliación* y su rostro político, la desinstitucionalización. Es decir, no vale o no es pertinente acudir a la explicación psicologista o biopolítica que tendería a encontrar en estas “biografías” el quiebre de la identidad individual o la explicación en la portación de “genes defectuosos”. El problema es mucho más complejo y es estructural. Estos jóvenes “hablan” de los muchos, de unas “identidades” que colapsan en el circuito aceitado de lo considerado normal o aceptable, pero que buscan, más allá de esos límites, estrategias de sobrevivencia.

El vaciamiento de lo público genera una tendencia —especialmente en los sectores menos favorecidos— a ir desmarcándose de instituciones, asociaciones, pactos sociales, normas de civilidad, normas ciudadanas. Ello provoca, por un lado, una respuesta muy caótica, sincopada y, por otro, formas organizativas que tienden a una altísima regulación —no siempre simbólica—, que precisamente al ofrecer y garantizar un “programa” claro, reglas simples —por más duras

4. Según los datos arrojados por la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, el 37.5% de los jóvenes mexicanos abandona la escuela entre los 15 y los 17 años, y el 42.4% señaló como la razón principal para dejar la escuela que “tenían que trabajar”.

que sean—, objetivos nítidos y, sobre todo, una opción de futuro, se configuran en alternativas seductoras y deseables. Me refiero con esta última a la creciente adscripción juvenil a las sectas, a las neoiglesias, al retorno y reconfiguración de las bandas, clicas o pandillas juveniles, al crimen organizado, donde destaca principalmente el narcotráfico.

Por ejemplo, podríamos citar aquí el caso de la escuela con relación al narcotráfico. En un contexto en que aquélla se ha ido convirtiendo en rehén de los discursos de la “comodificación” y de la competitividad, y que al mismo tiempo sigue reproduciendo su discurso de “único” mecanismo para la movilidad social a costa del esfuerzo personal y de la entrega sin condiciones a sus propuestas, el narco atisba el horizonte, se “hace cargo” de la crisis y promete llegar más rápido, con menor esfuerzo.

En México, por ejemplo, la ENJ 2005 (Reguillo, 2006) mostró que el 42.4% de los jóvenes dejaron los estudios para tener que trabajar; mientras que el 29.0% dice haberlo hecho porque ya “no le gustaba estudiar”; y apenas el 17.0% señaló, como razón, la finalización de sus estudios; en un dato digno de ser tomado en cuenta, sabemos que el 12.1% dejó de estudiar “porque sus padres ya no lo permitieron”. Llama la atención el porcentaje tan importante que, en el rango de edad que va de los 12 a 14 años de edad, señala como razón para abandonar los estudios, el que “ya no me gustaba estudiar” (57.5%). Ello estaría indicando, con las precauciones que hay que tener en el modo como los jóvenes contestan una encuesta, que más allá de las dificultades estructurales la escuela se muestra cada vez menos capaz de interesar y retener a los jóvenes.

A estos datos hay que añadir el hecho del peso de las decisiones familiares en las biografías juveniles. Por ejemplo, citando la misma encuesta, encontramos que la decisión de que el joven entrara a trabajar corresponde en el 48.2% de los casos a la familia, mientras que la

decisión autónoma del joven representa el 25.6%. Si desagregamos los datos por “pertenencias” socioeconómicas, éstos se vuelven elocuentes: mientras que el 57.1% de los jóvenes de los estratos medios-altos toma esta decisión por sí mismo, el porcentaje de los que lo hacen en los sectores más desfavorecidos representa el 22%. Esto significa que la posición en la estructura social tiene un papel determinante en la autonomización de los sujetos juveniles.

Karla, Fredi y Guillermo se han visto obligados a sumarse, de manera temprana, a los circuitos “productivos”: en el caso de Karla, todavía en los ámbitos “formales”, pero terriblemente precarizados; los dos varones, una vez expulsados de la dinámica formal, optaron por los circuitos ilegales e informalizados. Lo que quisiera enfatizar es la doble problemática que esto representa para la escuela. Por un lado, es claro que ella no existe al margen de los contextos precarizados, y que su poca capacidad de interpelar los imaginarios juveniles en torno a sus “ventajas” no puede reducirse a una “falla” atribuible directamente a la propia institución, ya que por más esfuerzos que se hagan, la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) de los países latinoamericanos destinado al rubro educación marca un límite claro, aunque esto no debe significar un abandono de la crítica a la escuela, ni una justificación de sus propias contradicciones y agotamiento. Pero, por otro lado y quizás de manera más dramática, el mecanismo bidimensional que se establecía entre la familia y la escuela, como espacios de continuidad en la atribución de “valor” a la formación, está colapsado, y hoy entran en escena “nuevos” discursos, como el de las industrias culturales y su enorme capacidad de diversificar y desregular las ofertas de adscripción identitaria, o el caso del narcotráfico ya citado. Es decir, los límites estructurales que expulsan a los jóvenes de la escuela, del trabajo, producen un “vacío” de sentido, de legitimidad, de dirección, que es llenado rápidamente por discursos

imaginarios y prácticas difíciles de contrarrestar desde los discursos tradicionales.

A ello se suma lo que algunos autores (Bauman, Beck, Giddens) llaman la “precariedad biográfica del yo”, concepto cuya utilidad es señalar la enorme responsabilidad que se está depositando en los individuos (en los jóvenes) a contravía de las instituciones. Hay en la atmósfera una lógica instalada que tiende a “culpabilizar” a los sujetos individuales de la precariedad de sus propias vidas. En mi propia investigación he podido constatar de qué manera jóvenes de diversos estratos sociales asumen, como carencia propia, como problema de “aspecto”, de “estilo”, de “disposiciones” y de “capital”, las dificultades para insertarse —incorporarse— a la sociedad.

Muchos jóvenes asumen con pasmosa aceptación “su” fracaso escolar, “su” imposibilidad de acceder a los circuitos formales del mercado, “su” precaria condición, en primera persona del singular.

2. Precarización y contingencia (“nada a largo plazo”)

Esta asunción en primera persona de la situación que experimentan encuentra su contrarrelato en los felices cantos a la flexibilización laboral.

En su extraordinario libro *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Richard Sennet (2000) señala que el signo más tangible del cambio en las maneras de organizar el tiempo y, en especial, el tiempo del trabajo, es el lema “nada a largo plazo”.

Esta expresión, utilizada por ejemplo en *ATT*, condensa y metafórica la envergadura de las transformaciones que hoy enfrentan las nuevas generaciones. Sabemos que las trayectorias y las biografías estables ya no son posibles en un mundo que asume que todo es contingente.

La cuestión estriba en indagar qué tan precaria puede devenir la contingencia y cuál es el impacto de estas “eventualidades azarosas” para los jóvenes.

“Nada a largo plazo” puede representar una bandera que, en principio, resultaría liberadora, impugnadora de la “jaula de hierro” weberiana, siempre y cuando esa expresión sea “voluntaria”, es decir, asumida como decisión propia. Lamentablemente, todos los indicadores señalan que la erosión en el “largo plazo” —al que quisiera entender aquí como el pacto que establece un individuo con la sociedad para garantizar su inserción e incorporación a la dinámica social—, es una consecuencia no buscada y derivada de las tensiones y transformaciones de la nueva sociedad del trabajo.

Desempleo, subempleo, informalidad, trabajo precario, temporal, representan el horizonte para numerosos jóvenes que ven mermadas sus posibilidades de ser incluidos en la sociedad. Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el trabajo informal urbano en la región pasó del 43% en 1990 al 48.4% en 1999, y sigue aumentando. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que aproximadamente el 85% de todas las nuevas oportunidades de empleo en el mundo se crean en la economía informal. La cuestión es preguntarse si estos datos apuntalan el imaginario de una sociedad “liberada”, o de una sociedad que no logra resolver la inclusión de sus nuevos miembros. Queda claro, a través de los indicadores, que la exclusión creciente de las nuevas generaciones de la dinámica productiva no habla de una liberación social y, por el contrario, indica que, cada vez más, este eslogan del “nada a largo plazo” obtura la mirada crítica sobre la exclusión creciente.

A finales de la década de los setenta, la exclusión —como concepto— nombraba a aquellos que quedaban fuera de la dinámica social en función de “desventajas personales”, es decir, la exclusión

“calificaba” al individuo en su relación con la sociedad.⁵ La trampa de este uso —que persiste hoy en ciertos sectores— salta a la vista, como he tratado de mostrar.

No hay manera de eludir que la exclusión debiera calificar a la sociedad como un sistema sociotécnico que expulsa hacia los márgenes, que gestiona la desincorporación o la “desafiliación” mediante los mecanismos de la llamada “flexibilización”. En 1993, en la región, la tasa de desempleo juvenil era del 12.4%; para 2003, esta misma tasa era del 16.6%, con una variación porcentual del 33.9% (OIT, 2004).

En este contexto cuál es el papel que está jugando la familia. Todos los datos apuntan a que para los jóvenes ella se ha convertido, aceleradamente, en el espacio de contención de la crisis.

En México, en la ENJ 2005, ya citada, al ser interrogados los jóvenes sobre los espacios y las relaciones más importantes para ellos, se muestra que los tres ámbitos principales los constituyen la familia (87.0%), el trabajo (66.2%) y la escuela (61.4%); esta última con una diferencia mínima porcentual con relación a la pareja (60.8%).

Pero por otra parte, si se interrogan aquellos ámbitos o esferas que proveen de satisfacción a los jóvenes, resulta interesante observar (tomando los valores máximos, es decir, muy satisfechos) que la familia se convierte en la institución mejor evaluada (46.8%), seguida muy de lejos por la escuela (25.7%) y la pareja o novio (23.1%); mientras que lo que menos satisfacción genera es la propia situación económica (13.4%) y el trabajo (14.7%).

Hay que resaltar aquí que la familia alcanza su mayor porcentaje de satisfacción entre los jóvenes de los estratos más favorecidos, mientras que resulta menos satisfactoria para los jóvenes de las localidades

5. Véase el interesante análisis sobre las transformaciones de la noción de exclusión que desarrollan Boltansky y Chiapello, 2002.

semiurbanas y los más pobres, lo cual no deja de resultar problemático en cuanto que para ellos la familia es un referente fundamental. La distancia declarada entre la importancia que los jóvenes le otorgan y la satisfacción que dicen experimentar hablan de un desajuste que obliga a problematizar ciertas visiones romantizadas que ven en la familia el “último reducto” frente a la crisis. Indudablemente ella está jugando un papel central, pero es importante interrogar este papel de manera multidimensional.

Los indicadores disponibles muestran que, cada vez más, la edad de salida del hogar se está posponiendo, y sabemos que, por ejemplo, en México, el 84% de los jóvenes de 12 a 29 años de edad contribuye económicamente al sostenimiento de su casa parental, lo cual no es un dato menor. Por otro lado, la investigación etnográfica me permite afirmar que se está produciendo un retorno “medieval” de la familia como unidad empresarial de producción de subsistencia, como núcleo laboral en el que cada miembro aporta, muchas veces, alrededor de mecanismos informales, en el que participan todos los miembros, desde los adultos hasta los niños.

La informalización de las redes para la subsistencia es un hecho evidente: la familia, en primer término, los amigos y la comunidad más inmediata como redes y dispositivos para la producción y el consumo. Se puede citar, como ejemplo, el caso del mercado pirata. En la ciudad de México, en una zona conocida como “Tepito”, hay almacenes de mercancías piratas (películas, música, aparatos) que son administradas por la familia nuclear y extensa, donde los jóvenes juegan un papel central en la comercialización. O el caso de las llamadas “narcotienditas”, en las que la madre efectúa la venta al por menor de la droga que los hijos negocian en los circuitos más “profesionales”. Y pueden seguir ejemplos menos ¿dramáticos?, donde la familia sobre-

vive con la producción y la comercialización de comidas populares (maíz, papas, etc.), o las que se organizan alrededor de la basura.

No es posible asumir entonces una posición de superioridad moral frente a las biografías de Karla, Fredi, Guillermo que, a mi juicio, metaforizan de una manera extrema el malestar profundo y la crisis de fondo que sacude el piso en el que muchos, miles, millones de jóvenes, en la región, están configurando sus identidades.

3. Desafíos

Si algo caracteriza a los colectivos juveniles insertos en procesos de exclusión y de marginación es su capacidad para transformar el estigma en emblema (Reguillo, 1991), es decir, hacer operar con signo contrario las calificaciones negativas que les son imputadas; por ejemplo, la dramatización extrema de algunos constitutivos identitarios como el lenguaje corporal, o la transformación a valencia positiva del consumo de drogas como prueba de “virilidad” y desafío, o la opción por la violencia como marca de prestigio.

Todos estos elementos apuntan a una inversión simultáneamente lúdica y dramática de los valores socialmente dominantes. No obstante, es importante analizarlos en sus arraigos empíricos, lo que permite captar los diferentes planos de expresión, y comprender, con rigor, las múltiples articulaciones que están dando forma a las configuraciones identitarias de los jóvenes en su ineludible vinculación con el resto social.

Resulta fundamental añadir un “nuevo” frente de desigualdades que se están traduciendo en diferenciaciones identitarias (y no al

revés), que es el de la eufemísticamente llamada “brecha digital”, que está condenando a un importante número de jóvenes a formas de exclusión cultural.⁶

Como una hipótesis interpretativa, me gustaría terminar planteando que llego a la conclusión de que estamos frente a dos juventudes: los “desconectados y desiguales” (parafraseando a García Canclini), que pese a su desencanto tienden a refugiarse en las certezas que arroja el grupo familiar y la comunidad, a mostrarse más confiados en lo que podría llamarse “capital humano”; y los favorecidos y ya incorporados, que parecen fundamentar sus certezas en los beneficios que aporta la conexión al mundo globalizado. La diferencia se vuelve evidente: soportes privados, contingentes, informales, frente a soportes “institucionalizados” y regulados.

Los jóvenes no están “fuera” de lo social; sus formas de adscripción identitaria, sus representaciones, sus anhelos, sus sueños, sus cuerpos, se construyen y se configuran en el “contacto” con una sociedad de la que también forman parte. Bourdieu dijo que “la juventud no es más que una palabra”; lamentablemente los signos contemporáneos parecen indicar que ese “sustantivo”, como lo llamaría Borges, se convierte aceleradamente en la acumulación de adjetivos excluyentes.

6. En México, el 77% de los jóvenes de estrato medio/alto posee computadora, mientras que entre los de estratos socioeconómicos muy bajos la cifra es del .5%. en el nivel nacional; los jóvenes con acceso privado a Internet son el 20.2%, cifra que baja a 5.7% en el estrato bajo y a .4% en el muy bajo.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt. *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra, 2001.
- Boltansky Lüc y Eve Chiapello. *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal, 2002.
- CEPAL. *La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.
- García Canclini, Néstor. *Diferentes, desconectados y desiguales. Mapas de la interculturalidad*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- Organización Internacional del Trabajo. *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, OIT, 2004.
- Reguillo, Rossana. “Legitimidades divergentes. Prácticas e imaginarios juveniles”, en José Antonio Pérez Islas y Mónica Valdés (coords.). *Encuesta Nacional de Juventud 2005*, México, SEP/IMJ, 2006.
- . *En la calle otra vez. Las bandas juveniles. Identidad urbana y usos de la comunicación*, Guadalajara, ITESO, 1995, 2a. ed. corregida y aumentada.
- Sennet, Richard. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama, 2000.



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara