

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 42

Septiembre-diciembre de 2016

Rolando Cordera Campos **P**resentación 3

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Jordi Borja **D**emocracia, insurrección ciudadana
y Estado de derecho 6

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Jorge Javier Romero **L**a reforma educativa: del consenso
constitucional a la parálisis polarizada 18

Clara Jusidman **L**a naturaleza de la prevención social
de las violencias y la delincuencia en México 30

Rolando Cordera Campos **E**stado y mercado: modelo para armar 36

EL MUNDO GLOBAL

Federico Novelo U. **L**as consecuencias económicas de Mr. Trump 49

Arturo Balderas **L**a encrucijada política de Estados Unidos 62

Víctor López Villafañe **F**in de fiesta: la nueva etapa
de desaceleración económica en China 72

Ciro Murayama **C**olombia: la desavenencia por la paz 86

Libros recientes

90

DOCU MENTOS

Iniciativa Valor al Campesino, Héctor Robles Berlanga (coord.), Notas sobre el presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2017

94

CON FIGURA CIONES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Raboutnikof • Carlos Roces† • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo† • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, septiembre-diciembre de 2016. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. *Distribución:* nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Revisión de textos:* Hugo Vargas Comsille • *Tipografía y formación:* Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

Presentación

De que los tiempos cambian y están cambiando, como nos lo cantó Dylan, no debería haber duda; tampoco de que la respuesta está y sigue en el viento, azotada por la incertidumbre de muchos, entre ellos los que están al mando, pero también por el hartazgo de muchos más, en particular de aquellos que no pudieron subirse a la ola de progreso y bienestar que se estrelló hace ya ocho años sobre los arrecifes de la crisis global.

De estancamiento secular se habla y mucho, cada vez más, en la academia y los puentes de mando de la economía mundial. Pero, a la vez, es irrefutable que tanto en la geografía del poder mundial como en el mapa de la producción y las finanzas globales todo es turbulencia y mudanza aunque nadie sepa para dónde y en beneficio de quién o de cuántos.

La socialdemocracia camina carente de alternativas pero frente a ella no opera más la opción demo o socialcristiana que, a su modo, daba sustento a una alternancia fincada en la aceptación, defensa y promoción del Estado de bienestar. Lo que este auténtico, si bien contradictorio, “bloque histórico” encara hoy es el discurso regresivo y agresivo de un nacionalismo racista y xenófobo, anclado en lo peor del credo de la ultraderecha histórica que, como en el caso del candidato republicano Donald Trump, desemboca una y otra vez en la interpelación fascista y guerrera.

Los republicanos sembraron vientos con el Tea Party y otras supercherías y ahora tienen que cosechar tempestades. Lo malo es que no están solos sino mal acompañados por las élites y las oligarquías corporativas y financieras que no aciertan a desenredar el nudo que les tejiera tanta hipocresía, por tantos años mantenida y acompañada festiva y sumisamente por sus émulos en el resto del mundo, incluidas desde luego las nuestras.

Renovar la idea de una democracia social enfilada a superar las tendencias al estancamiento económico y la regresión cultural y social tendrá que ser el eje articulador de una renovada convocatoria para ir más allá de la democracia ampliada de la segunda posguerra y del Estado inclusivo que le dio sostén material e institucional. Pero hay poco de esto en el horizonte europeo y los esfuerzos en Estados Unidos por “reescribir” las reglas de su economía, para citar la afortunada fórmula del Nobel Stiglitz, todavía tendrán que cursar las hostiles asignaturas de un sistema

político desgarrado y sometido en su dimensión deliberativa a los extremos ideológicos más rupestres.

A este panorama nublado, tanto en Europa como en Estados Unidos, nos acercamos en este número de *Configuraciones* en tres entregas. Si algo condensó las hondas mutaciones económicas que ha traído consigo la globalización ha sido China y su portentoso ritmo de crecimiento antes, en y después, del estallido de la Gran Recesión. Pero su “desacoplamiento” respecto de las fuerzas y tendencias dominantes no podía sino ser temporal. La revisión de su estrategia de crecimiento la ha llevado a aminorar su ritmo y las consecuencias de esto se han dejado sentir ya en el Cono Sur de América Latina que resiente con toda fuerza el impacto del fin del auge de las materias primas alimentado por el despegue chino.

Es probable que las nuevas tendencias de la gran economía oriental afectarán otras pautas de evolución en economías avanzadas y en desarrollo y, quizá, lleven a apresurar la revisión de la “entente” financiera y comercial que chinos y estadounidenses han tejido como sostén de un sin duda precario y riesgoso, pero duradero equilibrio financiero global. Lo más importante, tal vez, sea lo que se cuece en el inmenso caldero de la socioeconomía del “reino de en medio” y su hasta ahora poderoso sistema político articulado por el Partido Comunista de China. De algunos de estos escenarios nos ocupamos también en este número, como también del resultado del plebiscito ciudadano convocado por el gobierno colombiano para poner fin al conflicto, tema del que ofrecemos aquí un primer enfoque, pero que requiere reflexiones de mayor alcance.

Por un largo tiempo, la posibilidad de gozar de un sistema de protección social dirigido a la seguridad universal formó parte del consenso nacional que, pasivo y participativo, contribuyó a la estabilidad política y a unas formas de convivencia que, sin duda cruzadas por las desigualdades, ofrecían perspectivas de vida pública y personal seguras y portadoras de mejores formas de existencia. Junto con el drama educativo de ya larga data, hoy agudizado por un conflicto político mayor y manchado por la violencia, la pérdida de aquella estabilidad inspirada por objetivos ciertos de bienestar, ha forjado plataformas fracturadas, cruzadas por conflictos y violencia criminal de toda índole que cuestionan la reproducción tranquila del pluralismo político consagrado por la alternancia en el poder del Estado y, sobre todo, la sustentabilidad del régimen económico y social surgido del cambio estructural globalizador de fines del siglo.

El eslabón olvidado, que no perdido, de nuestro desenvolvimiento económico y social, el mundo rural y su siempre esquivo desarrollo, son examinados al calor de la más reciente propuesta presupuestaria del gobierno federal obstinada en negar la existencia misma de millones de productores y trabajadores que lo único que reclaman, y lo han hecho por décadas, es un lugar digno en el devenir nacional. Sus airadas manifestaciones provocan masivas reacciones urbanas, pero no deberían llevarnos a soslayar las expresiones reiteradas de una existencia social relegada y privada de todo apoyo significativo del resto de la sociedad, tal como se revela en las cifras del presupuesto y las políticas que supuestamente les darían curso.

Todo y esto y más debería dar lugar a la configuración de una agenda política que deje de soslayar, o de posponer, la grave cuestión social que nos aqueja a todos para auspiciar la conformación de una estrategia de desarrollo orientada por la búsqueda de un nuevo curso para nuestra atribulada y acosada evolución política.

En los próximos dos años deberíamos aspirar a dilucidar algunos de los peliagudos dilemas que encierra el cuadro descrito, para dar paso a formulaciones de política realmente renovadoras. Esto, que es urgente y sentido como una necesidad vital por amplios grupos de la sociedad, debe respetar irrestrictamente la condición de mantener, preservar y fortalecer el sistema democrático que nos dimos con las transiciones y que dista mucho de haber erigido un régimen efectivo y constructivo de normalidad democrática.

No alcanzaremos esta normalidad si no avanzamos en la construcción de nuevas relaciones y combinaciones institucionales entre el Estado, la economía, el mercado y la vida social. El gran y permanente empeño y desafío de la democracia social. A esto se compromete con firmeza nuestra publicación.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Democracia, insurrección ciudadana y Estado de derecho

Jordi Borja*

Los **derechos universales**¹ establecidos a finales del siglo XVIII y principios del XIX fueron una legitimación moral y legal como “derechos naturales” pero sin efectos directos inmediatos sobre los derechos políticos y civiles y sobre las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía y aun menos sobre los sectores populares y sobre las legislaciones y los programas gubernamentales. Esta legitimidad ya existía en la sociedad desde mucho tiempo antes pues estos derechos corresponden a necesidades básicas de todos los seres humanos. Los *derechos de los ciudadanos*, si bien más concretos, parten de una consideración teórica: los que viven en el mismo territorio deben ser libres e iguales. Lo cual es, o debería ser, el principio orientador de las políticas públicas. Sin embargo las leyes y programas de gobierno no establecen las condiciones para convivir libres e iguales. Nos referimos tanto a las materias políticas (derechos de voto, de formar asociaciones, de manifestación, de huelga, etc.) como en materias socioeconómicas, laborales, de acceso a la vivienda, de protección social, de salario mínimo, educativas, de salud pública y asistencia sanitaria, de pensiones y de jubilación, etc. Los derechos proclamados por las Revoluciones americana y francesa dan por hecho que “los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales”.² Sin embargo el

* Profesor de la Universidad Abierta de Cataluña y presidente del Observatorio Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

¹ La Revolución francesa y su famosa *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* establece dos tipos de derechos, los del hombre: “naturales o universales” que se sintetizan en libertad, igualdad y fraternidad (1789), y los del “ciudadano”: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión (1791). Tom Paine fue probablemente el primer crítico del carácter abstracto de los “*droits de l'homme*”. Más tarde Marx en “La cuestión judía” hace una dura crítica con argumentos similares.

² El caso de Gran Bretaña es algo distinto. Desde la Carta Magna (1215) hasta la Declaración de derechos (1689) que establece dio lugar a un proceso continuado y conflictivo de desarrollo de

poder político y económico estaba concentrado en minorías más amplias que las anteriores, pero minorías. La sociedad no es una suma de individuos, más bien un conjunto de colectivos y relaciones sociales, desiguales y limitados, unos más que otros, en sus derechos. Unos más reconocidos que otros por parte de los poderes reales.

La conquista de estos derechos requiere una fuerte presión social sobre las instituciones políticas. También hay que contar con la presión política, económica e ideológica de signo contrario por parte de los poderes económicos y sus medios de comunicación. La legislación favorable a los sectores populares, a los “subprivilegiados (como los denominó Roosevelt), a los pobres, etc., siempre ha despertado fuertes reacciones en contra considerando que es una agresión a la libertad de los patronos (sobre contratación, salarios, condiciones de trabajo, etc.). Históricamente, los ricos, incluidos rentistas y especuladores, consideran un expolio tener que pagar al Estado en función de su patrimonio y de sus ingresos. Para ellos los gobiernos si quieren financiar programas sociales deben buscar otros medios y no admiten, incluso hoy, aunque utilicen argumentos más sofisticados, que se les imponga una fiscalidad específica o progresiva.³ La historia de los dos últimos siglos no es sólo una historia de progreso, también lo es del odio y desprecio de la clase capitalista hacia los trabajadores, los cuales han pagado muy caro las conquistas y los derechos sociales.⁴ En la sociedad industrial los derechos se conquistan por medio de las movilizaciones sociales, la construcción de organizaciones sindicales, asociaciones, cooperativas, entidades culturales y educativas, etc. Y los formalizan las organizaciones políticas que en muchos casos representan a la población trabajadora en las instituciones políticas, aunque no siempre. La fuerza de los trabajadores es su capacidad de autoorganización y de agregación de las mayorías sociales. Constituyen una fuerza de clase que rechaza ser subprivilegiada y no quiere privilegios, ni para ella ni para nadie. Se conquistan derechos sociales,

los derechos. Más pragmáticos, los ingleses fueron reconociendo, relativamente y de manera arbitraria, derechos sociales y civiles, además de los políticos, por las demandas sociales y también por los movimientos radicales, desde la Carta del bosque (1217) hasta la Gran Petición de los *levellers* o igualitarios (1648) y el *habeas corpus* (1679). Véase Peter Linebaugh, “El Manifiesto de la Carta Magna. Comunes y Libertad para el Pueblo” (Madrid, Traficantes de Sueños, 2013).

³ Actualmente se utilizan argumentos economicistas como el que reducir fuertemente los impuestos de los ricos generará inversiones, empleo, demanda solvente, más consumo, etc. Una falacia grosera aunque la utilicen economistas y políticos, a veces incluso algunos considerados “progresistas”. En la mayoría de casos, los ricos no invierten en actividades productivas sino en especulación, inversiones en el exterior, consumo suntuario, etc., como ya expuso Thorstein Veblen hacia finales de siglo XIX y numerosos autores posteriores hasta la reciente obra de Thomas Piketty (2014).

⁴ La convicción de la patronal de que los trabajadores no tenían más derechos que los concedidos por los propietarios lo simboliza el incendio de una fábrica textil de Nueva York (en el Village), el 25 de marzo de 1911. Las obreras, inmigrantes la mayoría y de edades entre 14 y 23 años, ocuparon la fábrica ante la negativa de la patronal a negociar nada. Reivindicaban la jornada de ocho horas y un salario digno. Los responsables de la fábrica desde el exterior cerraron puertas y ventanas para impedir su salida. Se produjo un incendio por causas desconocidas y murieron 123 mujeres. En su honor el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, se les rinde recuerdo y homenaje.

políticos, económicos, ambientales y culturales para todos los ciudadanos. Así deviene “clase universal” o libertadora.⁵

La **representación política** formaliza los derechos políticos y sociales y su desarrollo mediante leyes y programas de gobierno. Pero la ambivalencia del Estado de derecho a la vez que consolida derechos también los pervierte. La experiencia histórica nos indica que en épocas de renovación y ampliación de derechos es necesario un alto nivel de movilización y organización sociales y de una fuerza política que pueda estar presente e influyente en las instituciones.⁶ Así fue en los inicios del *welfare State* en el Reino Unido en las décadas de los años veinte y treinta cuando el Partido Laborista tuvo una fuerte presencia parlamentaria y en algunos casos representantes en el gobierno. En Estados Unidos, a inicios de los años treinta cuando los efectos de la crisis de 1929 radicalizaron el movimiento sindical, el nuevo presidente, Roosevelt, promovió un vasto programa de reformas sociales y de reconocimiento de derechos. La socialdemocracia escandinava y austriaca desarrollaba políticas sociales ejemplares como la vivienda en Viena la Roja.⁷ En 1936 con los triunfos de los frentes populares, en especial en Francia y la ocupación de las fábricas por los obreros, se consiguieron aumentos de salarios, vacaciones pagadas y protección social. A pesar del clima que anunciaba la guerra, estas conquistas influyeron mucho en los países europeos. En los años de resistencia durante la guerra en el Reino Unido se formó un gobierno de “unión nacional” en el que los laboristas tenían ministerios importantes. En Francia e Italia (países ocupados y gobiernos cómplices con los nazis) los Consejos Nacionales de Resistencia (Francia) y de Liberación (Italia) con participación de liberales, democristianos, socialistas y comunistas. Se elaboraron programas que promovían transformaciones económicas y derechos sociales. En 1945, al finalizar la guerra, las clases populares exigieron un conjunto de reformas socioeconómicas a partir de los programas elaborados en los años de resistencia: nacionalizaciones de grandes empresas y principales bancos, seguridad social, educación y sanidad públicas, programas masivos de vivienda, fiscalidad progresiva, planificación económica y territorial, etc.⁸ Así se inició un

⁵ Véase Eric Hobsbawm, “La clase obrera y los derechos humanos”, conferencia de 1982, publicada en castellano en *El mundo del trabajo. Estudios sobre la formación y evolución de la clase obrera*, Madrid, Crítica, 1987). Véanse también las obras de G. Rudé, E.P. Thompson, Barrington Moore y C. Hill, citadas por Hobsbawm.

⁶ Hay que tener en cuenta el impacto de la Revolución rusa de 1917 y el temor que el comunismo se impusiera al mundo liberal capitalista. Se puede debatir sobre las virtudes y vicios, los avances sociales y los crímenes de Estado en la URSS y sus zonas de influencia. Pero hay que reconocer que el miedo que inspiraba el comunismo a los gobiernos occidentales y a los capitalistas favoreció en gran manera a los derechos de las clases trabajadoras occidentales.

⁷ El caso alemán es una excepción. El régimen autoritario de Bismarck estableció un sistema de protección social sin reconocimiento de derechos políticos. La socialdemocracia alemana en el periodo revolucionario 1918-1919 optó por integrarse en la alta burocracia y la oligarquía económica para preservar los “derechos sociales”.

⁸ Véase el excelente film de Ken Loach, *El espíritu de 1945*. A pesar de haber liderado la resistencia contra los nazis Churchill perdió las elecciones poco después de terminada la guerra y se formó un gobierno laborista que sentó las bases de un *welfare State* avanzado en asistencia sanitaria, protección social, educación y vivienda.

largo periodo de desarrollo de los derechos ciudadanos a pesar de la guerra fría (o quizás en parte por ello) y de la exclusión de los comunistas de los gobiernos (pero no del sindicalismo, de los poderes locales y de las fuerzas de la cultura). Incluso se puede considerar el año de 1968 como un nuevo avance de los derechos ciudadanos. Fue una revolución más cultural que política o socioeconómica pero instaló en la escena política y social nuevos derechos como la cuestión del género o derechos de la mujer, los derechos ambientales, la calidad de la vida urbana, el funcionamiento transparente y participativo de las instituciones, la autogestión, la democratización de la cultura y de otros ámbitos de la vida social.

La conquista de los derechos es un proceso gradual con momentos críticos fuertes. Es la lógica inherente a la democracia. El marco político-jurídico es puesto permanentemente en cuestión. Cuando se acumulan la exigencia de nuevos derechos o de exigencias mayores respecto a su eficacia real y el Estado de derecho no las asume y ni satisface entonces, y en nombre de la democracia, la ciudadanía o el “pueblo” tienen derecho a la insurrección. Se produce una crisis política que puede derivar en una revolución democrática para establecer nuevos derechos, nuevos procedimientos y nuevas políticas públicas. La crisis actual ha revelado cambios profundos en las estructuras económicas y en las dinámicas sociales. Los derechos existentes se han pervertido, las desigualdades aumentan, la dinámica económica excluye a una parte de la ciudadanía, las instituciones han perdido gran parte de la confianza de la sociedad. Es una nueva época que replantea los derechos ciudadanos y las políticas públicas.

2. La nueva era de derechos frente al Estado de derecho: un desafío democrático⁹

La democracia es un proceso que tiende a “extender la esfera de la igualdad”¹⁰ como condición de la libertad para todos. La democracia exige siempre “*reclamar el derecho a tener derechos*” según la expresión muy citada de Hannah Arendt. O como escribió Julie Butler “quien dice derecho dice rebelión”. Pues el derecho libera primero, luego oprime. Los derechos que configuran el estatus de “ciudadano” son la garantía teórica de poder ejercer estos derechos. El Estado de Derecho mate-

⁹ Nos referimos no al Estado de derecho como figura ideal sino al marco político-jurídico de los Estados actuales de “democracia liberal o representativa”. El amigo Gerardo Pisarello me indicó que convenía hacer esta precisión que agradezco. Obviamente el Estado de derecho en abstracto es una condición de la democracia. Aunque Goethe prefería el orden a la justicia, el derecho es una condición de justicia para las clases sin poder. Para lo cual se requiere un modelo de Estado que organice poderes y contrapoderes o límites, derechos garantizados y exigibles para todos, etc. En la práctica el Estado realmente existente puede devenir excluyente y represivo pero busca su legitimación enarbolando la bandera del Estado de derecho. En el caso de España y del gobierno del Partido Popular es muy evidente que ha degradado los conceptos de democracia y de Estado de derecho.

¹⁰ Etienne Balibar, *Ciudadanía*, Córdoba, Argentina, Editorial Adriana Hidalgo, 2013. La versión original es en italiano, *Cittadinanza* (Turín, Bollati Boringhieri, 2012). En esta obra Balibar ha reelaborado diversos textos, artículos y conferencias, la mayoría en inglés, producidos entre 2005 y 2010. En esta última parte de nuestro trabajo hemos tenido en cuenta estos textos así como una de sus obras principales y recientes: *Citoyen-sujet et autres essais*, París, PUF, 2012, así como algunas entrevistas posteriores.

rializado por la Constitución y las leyes fundamentales consensuadas formalizan la democracia en un momento dado y el desarrollo normativo y las políticas públicas materializan el ejercicio de los derechos. Pero también el Estado de derecho establecido se convierte gradualmente, y en ciertas coyunturas de manera radical, en una limitación de la democracia. Con frecuencia deriva en un proceso de desdeocratización; limita o anula los derechos; autonomiza el Estado de la ciudadanía; niega la demanda de nuevos derechos que respondan a las nuevas necesidades, y practica unas políticas contrarias a los intereses de amplios sectores ciudadanos. Ocurre cuando el Estado está secuestrado por los poderes económicos y por una élite política y burocrática (o militar).

El Estado asume el monopolio de la nación, este Estado-nación sustituye a la nación-pueblo y promueve consensos pasivos o utiliza la *autoritas*, es decir los poderes políticos jurídicos y policiales, para reprimir a la ciudadanía. Esta deriva degeneradora de la democracia tiene fundamentos estructurales políticos, económicos e ideológicos. La formación de una oligarquía político-burocrática que incluye las principales cúpulas políticas y un gran parte de los políticos profesionales, los altos cuerpos de las administraciones y de los a veces denominados aparatos autónomos del Estado (ejército, Iglesia, entes público-privados) tiende a autoreproducirse y a distanciarse de la ciudadanía por medio de los sistemas electorales, la influencia de los medios de comunicación y las dependencias respecto a los grupos dominantes de la economía. El “no nos representan” es la dinámica lógica de la “democracia representativa”. Los factores económicos son menos visibles pero no menos potentes. La acumulación y concentración del capital genera grandes desigualdades y facilita la complicidad de las élites políticas con las multinacionales, los grandes grupos económicos y el sistema financiero. Finalmente el Estado ha generado a lo largo de la historia la fusión/confusión una ideología que identifica Estado-nación.

Hoy el Estado, seguramente más en Europa más que en América latina, está orientado por la ideología y la política “neoliberal”. Todo es mercancía: el trabajo y la ciudad, el consumismo individual para los que poseen demanda solvente y la privatización sistemática de lo que se considera por su propia naturaleza “bienes comunes”. En estos casos el Estado se refuerza en su vocación de “Estado policial o “gendarme”. Los poderes políticos y económicos, los mediáticos y buena parte de las élites académicas asumen que la única realidad posible es la que hay. Se niega *de facto* la existencia de una comunidad (“la sociedad no existe, existen sólo los individuos” declaró la líder conservadora británica, la señora Thatcher), se rechaza la existencia de las clases sociales y de las crecientes desigualdades¹¹ y se reprimen incluso mediante la violencia legal y preventiva las expresiones, manifestaciones, conflictos o ideas que denominan “antisistema”. Una de las formas que ha

¹¹ En muchos departamentos de universidades europeas y norteamericanas y en los jurados europeos se rechazan las propuestas de tesis o los proyectos de investigación que hacen referencia a las clases sociales y en general al pensamiento crítico, incluido el marxismo. Se privilegian los estudios formalistas, los modelos que elaboran realidades ficticias y trabajos que en ningún caso cuestionen el sistema socioeconómico y político-jurídico existentes.

tomado la desdemocratización en los países teóricamente democráticos desarrollados es la práctica de la exclusión y la represión preventivas; se reprimen no sólo a los individuos, también a colectivos sociales, étnicos o culturales catalogados como peligrosos para el sistema. Inmigrantes, pobres, jóvenes, desempleados... y también activistas sociales y militantes políticos.

Primero se señalan a la opinión pública los grupos peligrosos y se estimulan los miedos urbanos. Se excluye de los espacios públicos y de la ciudad formal y acomodada a estos colectivos. Se les aplican normas de “civismo” o de “seguridad ciudadana” o similares, lo cual genera una persecución sistemática. Ya son delinquentes potenciales y susceptibles de ser reprimidos. Más aún si los catalogados como “peligrosos” se expresan a favor de sus derechos o contra las políticas antisociales o la degeneración democrática, si organizan o participan en actos de protesta, se manifiestan o se concentran en un espacio público son reprimidos violentamente aunque los actos sean políticos y pacíficos. Las instituciones y partidos gobernantes utilizan las leyes contra los colectivos promotores de los cambios democratizadores, la extensión de la igualdad y de la libertad. El Estado en nombre del derecho condena preventivamente a los portadores del derecho a tener derechos.¹² Los ciudadanos quedan, así, despojados del derecho de expresar su voluntad política de cambio, de alternativa. La democracia pierde su sentido si no se puede cambiar el sistema político y socioeconómico. La alternancia conservadora entre partidos sistémicos es a la larga radicalmente antidemocrática. Sin alternativa no se conquistan o se renuevan los derechos.

La desdemocratización se acentuó en Europa y Estados Unidos con ocasión de la crisis de los últimos años y la utilización o manipulación de la radicalización islamista. En España ha sido especialmente visible.¹³ Estamos, pues, ante una ofensiva antidemocrática, excluyente socialmente y que genera una regresión moral. El Estado está corrompido y corrompe a la sociedad y destruye los lazos de la conciudadanía. Los derechos políticos formales se pervierten o se vulneran. Se anulan los derechos sociales (laborales, de protección social, acceso al empleo y la vivienda, etc.). Los bienes públicos se subastan o a se dan bajo precio mediante la complicidad público-privada. Se privatizan los servicios públicos

¹² Jordi Borja, *Espacio público y derecho a la ciudad*, Madrid, Viento del Sur, 2011. Una versión distinta se encuentra en *El derecho a la ciudad*, París, Institut de Drets Humans de Catalunya—Observatorio DESC, 2011. La bibliografía sobre este tema es numerosa. Destacamos los trabajos de Loïc Wacquant, *Los parias urbanos*, Buenos Aires, Manantial, 2001, y *Punir les pauvres*, París, Agone, 2004 y Mike Davis, *Control urbano. La ecología del miedo*, Barcelona, Virus, 2001. Citamos estas obras pues muestran cómo la ofensiva contra los sectores populares urbanos ya estaba en marcha antes de la crisis.

¹³ Se ha endurecido el código penal y se ha complementado con una ley de “seguridad ciudadana” que conculca derechos elementales como los de expresión, manifestación, opinión, etc. Las sanciones, muy duras mediante multas exorbitantes y represión administrativa, las impone directamente el ministerio del Interior, sin intervención de los jueces. Véase sobre el caso español los libros de Gerardo Pisarello y Jaume Assens, *No hay derecho (s)*, Barcelona, Icaria, 2011, y *La bestia sin bozal*, Madrid, Catarata, 2014. G. Pisarello es autor de una obra teórico-histórica relevante sobre esta última parte: *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrática*, Madrid, Trotta, 2013, y *Procesos constituyentes*, Madrid, Trotta, 2014.

que corresponden a derechos fundamentales como el agua, la energía, la sanidad, la educación, etc. Este derecho será ejercitable según la solvencia económica de cada uno. La sociedad existe pero las políticas neoliberales la fragmentan, la degradan, la atomizan, la someten a los poderes económicos, en muchos casi invisibles, la desprotegen. Sin derechos y sin poder. No es del todo una realidad pero si una muy fuerte tendencia. Aunque sabemos que tendencia no es destino. Quieran o no los gobernantes actuales estamos en una nueva era que exige nuevos derechos.

La edad de los derechos.¹⁴ Es hoy un gran desafío a la humanidad. Un desafío político. Los Estados de derecho actuales son deficitarios de derechos, incluso los más formalmente democráticos. En primer lugar hay unos derechos efectivos o reales, principalmente *derechos políticos y civiles*. Aunque no para todos. Es el caso de los inmigrantes, en realidad son residentes a los que no se les reconocen derechos básicos (*capitis diminutio*). Como hasta hace pocos años ocurría con las mujeres e incluso ahora con los jóvenes. En bastantes países la edad penal se aplica a jóvenes que en cambio no tienen derechos políticos. Además, estos derechos son, en la práctica, discriminatorios. Los sistemas electorales atomizan a la ciudadanía, no la representan correctamente (por ejemplo en las grandes ciudades) y favorecen a los que disponen de grandes medios financieros. No hay mecanismos de control o de sanción a los representantes y determinadas opciones no son admitidas (los “antisistema”, por ejemplo). Más importante aún: las elecciones y los partidos integrados en el sistema político-jurídico monopolizan el conjunto de aparatos del Estado. Aunque se proclame la importancia de la participación ciudadana los mecanismos establecidos son inexistentes (por ejemplo la revocación de los cargos públicos), inoperantes por la dificultad de conseguir los objetivos propuestos (por ejemplo la iniciativa popular legislativa) o ineficaces por estar planteados únicamente como tribunales de la plebe (por ejemplo comparencias, de tarde en tarde, de entidades ciudadanas ante las instituciones).

En segundo lugar hay *derechos “universales”* pero que en realidad dependen de políticas públicas que no se desarrollan de forma tal que sean derechos efectivos para una parte, a veces mayoritaria de la población. El agua, la energía, la vivienda, el trabajo, la asistencia sanitaria, la educación, el transporte, etc. son derechos que en muchos casos se han convertido en mercancías y el acceso a ellas depende de la disposición de recursos económicos. Los “bienes comunes” que

¹⁴ Este título corresponde a Norberto Bobbio: *Letà dei diritti*, Roma, Einaudi, 1990. Se trata de un recorrido histórico sobre los derechos, desde la Antigüedad hasta la Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 1948. Una obra muy actual, extensa e intensa es la obra de Stefano Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, Laterza, 2013. El título, como es conocido, corresponde a una expresión muy característica de Arendt, ya citada en este texto. Pero en la excelente obra de Rodotà solamente se cita a Arendt dos veces entre varias centenas de referencias, pero no se indica el origen del título. Además de las obras citadas anteriormente nos parece interesante un pequeño libro de Julis Wark, *Manifiesto de derechos humanos*, Madrid, Ediciones Barataria, 2011, y en inglés Zero Books 2013. La autora expone con numerosos ejemplos cómo los países considerados democráticos y defensores de los derechos humanos vulneran sistemáticamente estos derechos.

rigieron en las sociedades preindustriales ahora son objeto de negocio y se acepta que sectores importantes de la población no puedan acceder a ellos.¹⁵

En tercer lugar aparecen los *derechos emergentes*, aquellos que en muchos casos no están codificados, o muy escasamente, pero que responden a necesidades de la ciudadanía. Es el caso de los derechos ambientales, el derecho a las nuevas tecnologías de información y comunicación, los derechos de las minorías sexuales, religiosas o culturales, los derechos al autogobierno de los territorios históricos o de fuerte identidad cultural, etc. Con frecuencia estos derechos han sido asumidos por la sociedad mucho antes que por parte de los Estados.

Obviamente estos derechos solamente serán efectivos si se promueven transformaciones institucionales, socioeconómicas y culturales. Para lo cual se precisa una revolución política democrática. Las élites políticas que se alternan en las instituciones no pueden ni quieren hacerlo: están comprometidas con los poderes económicos y mediáticos y difícilmente pueden modificar el sistema político establecido que es el que les ha favorecido para instalarse y reproducirse en el actual marco político-jurídico.

La paradoja democrática. En nombre de la democracia se crea un marco político-jurídico que garantiza los derechos políticos y el estatus de ciudadanos libres e iguales. Pero al mismo tiempo legitima la demanda de nuevos derechos con base en los principios de igualdad y libertad y en consecuencia también legitima el conflicto social que cuestiona o no acepta el marco legal y socioeconómico establecido. Una paradoja o contradicción aparente sólo lo es si se considera como una relación estática. Los derechos, como hemos expuesto son formales pero no materiales (faltan las políticas públicas), o son insuficientes, o aparecen necesidades y derechos nuevos. Existe siempre la tensión entre democracia del pueblo (los que no tienen poder) y la ciudadanía formal (entendida como estatus político-jurídico asignado y delimitado por el Estado mediante la nacionalidad). La democracia es un proceso permanente constituyente, se ejerce con más o menos dificultades para formalizar y ejercer los derechos legítimos. La ciudadanía en sentido restrictivo o formal es estática, está regulada por un poder, el Estado, que *de facto* está por encima de la voluntad popular. Se puede argumentar que el Estado de derecho, incluso más formal que

¹⁵ Véase Hobsbawm, "La clase...", *op. cit.* Recientemente ha aparecido una voluminosa y completa obra sobre "lo común": Pierre Dardot y Christian Laval, *Commun*, París, La Découverte 2014. Véase también la referencia a la Carta Magna y su uso posterior en la nota 16. Otras referencias bibliográficas: Ugo Mattei, *Beni Comuni. Un manifesto*, Roma, Laterza, 2011. Es muy importante tener en cuenta la perspectiva feminista puesto que las privatizaciones muchas veces representan un doble trabajo para las mujeres pues aún hoy las funciones vinculadas a la reproducción social (alimentos, cuidado de niños, ancianos y discapacitados, atención los enfermos, etc.) recaen principalmente en ellas. Véase: Silvia Federici, *Calibán y la Bruja*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2012.

La brutal política privatizadora desde los años ochenta del siglo xx equivalente a la que se produjo a los inicios de la Revolución industrial ha afectado especialmente a "bienes comunes", lo que ha significado un empobrecimiento de los no propietarios o no poderosos: agua, energía, suelo, educación, sanidad, protección social, vivienda, transportes, etc. Lo cual ha provocado una multitud de reacciones sociales, de alternativas a pequeña escala, de renacimiento de formas de propiedad o de gestión de carácter cooperativo o asociativo, etc. Las redes sociales en los últimos años han dado un nuevo impulso a la innovación social, cultural y económica. Y también política.

material, ofrece medios para promover las transformaciones necesarias o para ejercer la protesta hasta conseguirlas. La ciudadanía integra en su conciencia derechos no contemplados o no efectivos pero que las mayorías sociales consideran derechos legítimos como poder ejercer o acceder al empleo o la renta mínima, la vivienda, el transporte público, la energía, el agua, la pensión o jubilación, la pureza del aire o los derechos de las minorías, la protección social, etc. Es cierto pero no suficiente.

Los derechos legítimos no legales o no reglamentados o sin políticas públicas que los reconozcan y permitan su ejercicio son negados o reprimidos, a pesar de que los reconozca la doctrina internacional o los consideren lícitos ciertos sectores o aparatos del Estado (por ejemplo algunos gobiernos locales o una parte de la judicatura) así como una gran parte de la opinión pública. Los “derechos no reconocidos o limitados”, que responden a demandas legítimas y necesidades básicas se deben tanto al mantenimiento de los privilegios de las élites políticas y económicas como al menosprecio de amplios colectivos sociales. En este caso y en nombre de la democracia, la ciudadanía activa puede tender a confrontarse con el “Estado de derecho realmente existente” que niega lo que considera derechos legítimos. Entonces aparece la desobediencia civil como preconizaba ya Paine en la época de las revoluciones americana y francesa. La ciudadanía ejerce sus derechos contra el “Estado de derecho” pervertido. Por ejemplo ocupando viviendas vacías o fábricas que despiden a trabajadores a pesar de obtener beneficios o bancos cuyas prácticas fraudulentas han afectado a ciudadanos incluso de bajos ingresos. O tomando las sedes desde donde se organiza y se ejecuta la acción represora, sea la judicatura o los cuerpos armados del Estado. El “pueblo”, los ciudadanos sin poder, están legitimados para practicar la desobediencia civil. Pacífica si es posible, pero insurrección ciudadana, tan necesaria como justa.¹⁶ Lo cual nos lleva de nuevo al “derecho a la ciudad” y a la vocación de las clases populares y amplios sectores empobrecidos a conquistar el nivel de “ciudadanía” que corresponda a sus derechos considerados legítimos. El derecho a la ciudad es una vía para democratizar la democracia. O dicho de otra forma: el derecho a la ciudad vincula la “democracia abstracta” con/contra el Estado de derecho concreto.

3. El derecho a la ciudad, entre la insurrección democrática y el Estado de derecho pervertido¹⁷

Hay que reconsiderar la relación entre igualdad y libertad. Los derechos humanos son universales, incluyen la libertad y la igualdad. Pero en la práctica los derechos humanos, en el mejor de los casos, sirven para legitimar reivindicaciones sociales

¹⁶ Véase E. Balibar, *Ciudadanía*, op. cit. Balibar se refiere a la obra de Chantal Mouffe, *La paradoja de la democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003. Véase también de Axel Honneth, *La société du mépris*, París, La Découverte, 2006 (reúne escritos en alemán entre 2000 y 2003). El autor es el actual director del Instituto de Estudios Sociales de Frankfurt.

¹⁷ Esta última parte se basa en la reflexión del autor en su libro *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza Editorial 2013, y Buenos Aires, Café de las Ciudades, 2014. Es muy sugerente la obra de José Manuel Naredo y para esta parte del trabajo es preciso citar un sintético texto reciente: *Economía, poder y política*, Madrid, Díaz & Pons, 2013.

pero no para hacerlos efectivos. El estatus de ciudadanía, en cambio, garantiza realmente derechos civiles y políticos vinculados al principio de libertad pero no garantiza concretamente la aspiración igualitaria. La tradición liberal considera la igualdad como una utopía peligrosa, pues estimular las tendencias hacia la igualdad conduce a la opresión, además de conducir a la mediocridad y pobreza generalizadas. En la tradición popular o socialista los derechos formales liberales son ficticios puesto que al no tener en cuenta la situación social y económica y la posición en el territorio de las clases “subprivilegiadas” éstas sufren un *déficit de ciudadanía*.¹⁸ Los derechos liberales que poseen formalmente no los pueden ejercer del todo (por ejemplo la participación política) y los derechos sociales en la práctica aún menos (por ejemplo tener garantizado el acceso a un empleo o a la vivienda).¹⁹

¿La libertad y la igualdad tienden a la confrontación o hacia la complementariedad? Unos debates modernos iniciados con las revoluciones de Estados Unidos y de Francia y que son también pertinentes en la actualidad. ¿La ciudadanía es patrimonio de las clases altas y medias y excluye a las clases populares? ¿El derecho a la ciudad es la alternativa popular al concepto “burgués” de ciudadanía? De todo lo expuesto hasta ahora y de cómo entendemos el proceso histórico se pueden apuntar algunas conclusiones. Los derechos ciudadanos han sido reivindicaciones populares cuya conquista fue compartida, pactada y formalizada por los grupos sociales más fuertes. Estas conquistas políticas pero limitadas han permitido a las clases trabajadoras no sólo disfrutar de derechos civiles y políticos efectivos aunque insuficientes, también han facilitado la lucha para conquistar derechos sociales.²⁰ Sin embargo las clases dominantes han pervertido los conceptos de libertad e igualdad al hacer un uso interesado del concepto de libertad en detrimento de la igualdad. El análisis lógico de los conceptos y su realidad práctica histórica nos demuestran que sin un alto grado de igualdad la libertad no es real. Y también que sin un alto grado de libertad la igualdad no existe, se imponen los más fuertes.²¹ El

¹⁸ Nos referimos a la exclusión o marginación en el territorio. La urbanización sin ciudad que en muchos casos incluye conjuntos de vivienda social supone una pérdida considerable de derechos ciudadanos pues no solo hay déficit de infraestructuras, servicios y equipamientos con los consiguientes costos sociales. También se genera atomización social, desconexión de las áreas centrales psicológicamente integradoras, dificultad de participación política, etc. Véase de mi texto *La Revolución urbana y derechos ciudadanos*, *op. cit.* Y la reciente obra de B. Secchi: *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*, Madrid, La Catarata, 2015, y de Neil Smith, *Nueva frontera urbana*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2014, ambas en castellano. Las ediciones originales en inglés son también recientes.

¹⁹ Tocqueville, aristócrata liberal, fue uno de los más brillantes analistas de los procesos políticos generados por las revoluciones americana y francesa. Plantea a su manera la “paradoja democrática”. La libertad supone la igualdad de los derechos políticos pero al establecer sistemas representativos la mayoría social tenderá a la igualdad opresora de la masa en perjuicio de las minorías cultas y emprendedoras. Asume la contradicción entre liberalismo político y democracia social.

²⁰ Véase E. Hobsbawm, “La clase...”, *op. cit.*

²¹ E. Balibar utiliza el concepto de *egaliberté*: máxima libertad compatible con la igualdad y máxima igualdad compatible con la libertad. Véase su obra reciente, *La proposition de l'Égalité*, París, PUF, 2012, y “Droits de l'homme et droits du citoyen. La dialectique moderne de l'égalité et de la liberté” en la obra colectiva *Liberté, Égalité, Différences*, París, PUF, 1990.

derecho a la ciudad emerge como propuesta de renovar la ciudadanía mediante la integración de derechos tanto sociales, económicos, culturales y ambientales con los políticos, nacionales y civiles. El derecho a la ciudad es un medio de complementar igualdad con libertad, y viceversa. No hay oposición entre lucha de clases y ciudadanía. Hay, al contrario, una relación dialéctica.

De la democracia a la ciudadanía: el derecho a la ciudad. Ya nos hemos referido a la tensión entre el ideal democrático y la materialización del Estado de derecho en el sistema político-jurídico hegemónico por las oligarquías políticas y económicas. En síntesis, la democracia legítima entendida por los ciudadanos se confronta con la democracia pervertida por las leyes y las políticas públicas. La ciudadanía aparece como un concepto ambivalente: para los ciudadanos, principalmente de los sectores populares, es una conquista en gran parte pendiente. Pero el marco político-legal es lo que hay, es decir lo que hay no es suficiente para las aspiraciones democráticas. El derecho a la ciudad aparece como un concepto mediador. Este derecho se construye a partir de cómo se entiende en un momento histórico determinado la democracia y más concretamente en sociedades urbanizadas como son especialmente las europeas y las americanas. No es aquí necesario exponer el conjunto de derechos que integran el derecho a la ciudad que han sido objeto de Cartas de derechos (ya citadas anteriormente) además de numerosas publicaciones. A título de recordatorio citamos los estrictamente urbanos (vivienda, movilidad, centralidad, visibilidad, espacio público significativo, equipamientos, servicios urbanos básicos, mixtura social, compactibilidad urbana, etc.); los socioeconómicos (empleo, formación continua, renta básica, protección social, educación, asistencia sanitaria, seguridad, etc.); los ambientales; los culturales (diferencias e identidades individuales y colectivas), y los políticos (participación política, gestión cívica, instituciones transparentes y adecuadas al territorio social real, rendimiento de cuentas, etc.). Estos derechos requieren poderes públicos radicalmente democráticos y que asuman las competencias necesarias y los medios legales y financieros públicos para hacer efectivos los derechos (suelo, banca, enseñanza, sanidad, etcétera).

De lo cual se deduce que el derecho a la ciudad no es un paraguas que integra derechos existentes pero no siempre efectivos. Es una clave interpretativa y crítica para expresar los déficits de ciudadanía. Y en consecuencia el derecho a la ciudad es también la base de una estrategia para hacer efectivos los derechos que configuran el derecho a la ciudad. Todos los derechos ciudadanos son necesarios a la vez, son interdependientes y dependen de las políticas públicas y de la participación activa de la ciudadanía. Pues los derechos y las políticas no nacen de la inspiración de políticos, expertos o líderes sociales sino de las necesidades colectivas e individuales expresadas, de las conquistas políticas conseguidas o reivindicadas y de las aspiraciones explícitas o latentes de las mayorías sociales. El derecho a la ciudad es un medio para completar la ciudadanía y especialmente para que los sectores populares adquieran plena y realmente la ciudadanía, ser libres e iguales todos.

La ciudad ha sido históricamente el lugar y el momento de la innovación cultural, de los cambios políticos y de la movilización social. Obviamente los cambios

triunfaban si se extendían a todo el país o fracasaban. Como fue el caso de la Comuna (París, 1871), el referente de “revolución social urbana” o en el caso de España, el cantón de Cartagena (1873). Hoy vivimos en países y continentes altamente urbanizados y organizados por redes de ciudades y que incluyen entre 80 y 90% de la población. La tensión entre democracia y marco político-legal sólo se puede superar mediante la “*insurrección ciudadana*”,²² pacífica, masiva, organizada a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía. Puede ser una insurrección rampante, con momentos de confrontación y otros de negociación. Pero como anunció Salvador Allende en su últimas palabras antes de morir el día del golpe militar “mucho más temprano que tarde, de nuevo se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, para construir una sociedad mejor...”. No vivimos un golpe anacrónico como el de Chile, sufrimos unos Estados que excluyen a las mayorías sociales. Desde hace unas décadas estamos sometidos a un proceso golpista gradual, también llamado desdemocratización. Parece lógico y necesario invertir el proceso, redemocratizador, lo cual exige algo más que elecciones y consultas por sufragio universal. Se requieren momentos fuertes de desobediencia civil, de ocupación de instituciones, de invención de iniciativas alternativas, de boicot a las empresas públicas o privadas (bancos, de servicios de interés general, etc.) que niegan derechos básicos a colectivos sociales. La ciudadanía no se pide, se construye y se ejerce.

Abril de 2015

²² En sus últimas obras, Balibar concluye que solamente la insurrección ciudadana salvará la democracia hoy falseada y manipulada. Véase *Ciudadanía...*, *op. cit.*

La reforma educativa: del consenso constitucional a la parálisis polarizada

Jorge Javier Romero Vadillo*

La reforma educativa, que pareció en su momento la reforma con mayor aceptación social de la cartera del efímero Pacto por México y despertó una oleada de optimismo por el efecto político que pudo tener como detonante del desmantelamiento del arreglo corporativo —lastre heredado del antiguo régimen— y por su potencial capacidad para iniciar un proceso virtuoso de mejora de la precaria calidad educativa del país, ha sido al final de cuentas la que mayores resistencias sociales ha generado, al grado de que hoy está seriamente en riesgo de acabar atascada en el lodazal de la contestación radicalizada y las concesiones de un gobierno aturullado y entrampado en su déficit de legitimidad social.

Las razones detrás de la reforma

La reforma educativa impulsada por este gobierno no fue, como se ha repetido, una mera exigencia de organismos internacionales empeñados en imponer un supuesto modelo neoliberal. Fue, en buena medida, producto de un reclamo social surgido de la evidencia incontrovertible de que el arreglo educativo heredado del régimen del PRI, y que había sido irresponsablemente mantenido por los dos sucesivos gobiernos de extracción panista, ha dado resultados catastróficos, tanto en la calidad de la educación como en la carrera profesional de los maestros.

Desde el diagnóstico general del sistema educativo elaborado por un equipo encabezado por Gilberto Guevara Niebla en 1989, cuyas conclusiones fueron publicadas en el libro *La catástrofe silenciosa* (México, FCE, 1992), el estado calamitoso del sistema educativo creado por el régimen de la Revolución mexicana y sus pésimos resultados comparativos en cuanto a calidad han sido bien documentados. Las sucesivas ediciones de la prueba PISA en las que México ha participado no han hecho otra cosa que constatar lo que ya hace un cuarto de siglo era evidente.

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Fue precisamente Gilberto Guevara Niebla el primero en señalar que buena parte de la baja calidad de la enseñanza mexicana se debía a que el control corporativo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación había conducido a la deformación de todo el sistema de incentivos de los profesores, pues desde el ingreso a la carrera docente todos los tramos del desarrollo profesional dependían de la sumisión de los profesores a los líderes sindicales, quienes pedían a cambio de movimientos en la adscripción, promociones o cualquier otro beneficio personal reciprocidad sindical y política, mientras que el buen desempeño, la dedicación o la formación de los maestros carecía casi por completo de retribución alguna.

Guevara señaló con precisión que el decreto presidencial de Manuel Ávila Camacho de enero de 1946, que establecía el “Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública”, fue la piedra fundacional sobre la que se construyó una institución que dejaba en manos del sindicato todo el proceso de ingreso, promoción y permanencia de los profesores, y así éste adquirió un enorme poder para premiar o sancionar a los docentes; con ello, el SNTE se convirtió en el instrumento básico de dominio político por medio del cual el régimen autoritario ejerció su gobernación en el ámbito magisterial. El “Reglamento del escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública”, de 1973, consolidó los mecanismos que le otorgaban el control de los puestos y la movilidad al sindicato corporativo.

Todo el sistema de incentivos de los profesores fue deformado por el control sindical consolidado durante las décadas del monopolio político del PRI. El sistema de formación, basado en una amplia red de escuelas normales urbanas y rurales perdió calidad, en buena medida debido a la falta de exigencia provocada por el otorgamiento automático de plazas magisteriales a todos los egresados del sistema durante los años de expansión demográfica, que aumentaron la demanda de docentes. Así, todo el sistema de incentivos del magisterio terminó siendo sindical y político, mientras que la formación, la calidad y el buen desempeño dejaron de ser valorados. Los buenos maestros lo eran por convicción, no porque el arreglo institucional los estimulara. Cuando la demanda cayó, las plazas se convirtieron en un bien escaso frente a una oferta constante de egresados de las normales, así que se abrió un mercado, controlado por el sindicato, en el que los puestos laborales quedaron sujetos al mejor postor, sin que existiera mecanismo alguno para garantizar la buena formación de quienes ingresaban al sistema. Todo ello resultó catastrófico para la calidad de la educación en su conjunto.

Así, hacia el comienzo del nuevo siglo, y con el final del régimen del PRI, la catástrofe había dejado de ser silenciosa para adquirir proporciones escandalosas. Sin embargo, el primer gobierno federal no priista no hizo nada para dismantelar el arreglo corporativo, ni en la educación ni en ningún otro ámbito del mundo del trabajo. Es más: en el caso de la educación, el presidente Vicente Fox mantuvo la coalescencia de la SEP con el sindicato debido al apoyo político que la líder sindical, Elba Esther Gordillo, le ofreció a cambio de no ver afectados sus intereses. El gobierno del cambio no cambió un ápice el arreglo educativo.

La única virtud de la política educativa del gobierno de Felipe Calderón fue exhibir descarnadamente el grado de corrupción del arreglo creado durante el antiguo régimen, basado en el control del sindicato no sólo sobre el ingreso, la promoción, la permanencia y el retiro de los docentes, sino sobre importantes tajadas del presupuesto educativo. El nombramiento del yerno de la líder del SNTE como subsecretario de Educación Básica mostró con claridad cómo el dinero público dedicado a la educación era privatizado a favor de una corporación con capacidad de chantaje suficiente para impedir cualquier intento de reforma que le quitara sus privilegios.

Fue el descarado patrimonialismo de la gestión educativa de Calderón lo que llevó a la construcción de una coalición de organizaciones civiles de diverso signo favorable a una reforma que empezara por lo esencial: cambiar el marco institucional de la relación entre el sindicato y el Estado que durante décadas había dejado en manos del primero todo el proceso de reclutamiento y la gestión de la carrera de los maestros, gracias a lo cual el SNTE se convirtió en una agencia de venta de plazas, promociones y cambios de adscripción gestionados por sus operadores locales, quienes se enriquecieron de manera obscena gracias a esa prebenda estatal, típica de la manera de gobernar de la época clásica del PRI.

Crónica de la reforma educativa

Las organizaciones civiles que confluyeron en la demanda de una reforma institucional de fondo a la educación tenían puntos de vista divergentes sobre cuáles deberían ser los cambios indispensables para modificar los malos resultados generados por el arreglo existente. Por un lado, un bloque encabezado por Mexicanos Primero, asociación vinculada a grupos empresariales, impulsaba un cambio basado en el movimiento de reforma educativa de Estados Unidos, que desde los tiempos de la presidencia de Reagan había promovido un cambio en el sistema educativo que no estuviera centrado en los insumos —la formación de los profesores, la disponibilidad de escuelas públicas, etc.— sino en los productos —el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas—. Este modelo de medición del sistema educativo se vio reflejado en la creación del sistema PISA, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que ha permitido contrastar las diferencias del desempeño de los sistemas educativos de una serie cada vez más grande de países y ha servido como indicador para medir avances y retrocesos de los sistemas nacionales de enseñanza.

Las evaluaciones estandarizadas de los alumnos tienen, sin duda, gran utilidad como indicadores para detectar las deficiencias del sistema de enseñanza. Sin embargo, el movimiento de reforma de la educación en Estados Unidos, de clara filiación republicana, aunque también captó adeptos en el campo demócrata, convirtió un indicador en el objetivo del sistema educativo: de lo que se trataba era que el sistema rindiera cuentas y si los alumnos no salían bien evaluados, entonces esto debía ser culpa de los maestros, por lo que también ellos debían ser evaluados para que, con sus resultados, rindieran cuentas de su desempeño.

El programa No Child Left Behind, puesto en marcha al comienzo del gobierno de George W. Bush, se convirtió en el eje del proceso de reforma. El objetivo era aumentar el desempeño de los alumnos en matemáticas, lectura y ciencias, y el mecanismo para detectar los avances fue la realización de exámenes estandarizados. La rendición de cuentas de los profesores por medio de evaluaciones de desempeño que consideraban los resultados obtenidos por sus alumnos fue parte también del programa, que estableció castigos, incluido el despido, a los docentes que no resultaban bien evaluados. No voy a desarrollar aquí la crítica a ese modelo, pero distintos académicos han cuestionado seriamente su eficacia.¹ La administración de Barack Obama, después de haber respaldado en un inicio el programa, emprendió una revisión y limitó las consecuencias punitivas de la evaluación del desempeño en los maestros.²

Otra visión de la manera en la que debía ser enfrentado el desastre educativo mexicano, encabezada principalmente por la Coalición Ciudadana por la Educación, partía del supuesto de que, si bien las evaluaciones estandarizadas de los estudiantes eran útiles como indicador, el desempeño escolar no se podía reducir a obtener buenos resultados en esos exámenes y que el papel de los profesores no podía limitarse a entrenar a los estudiantes para resolver las pruebas. El diagnóstico del problema educativo que hacía la coalición establecía que la formación y el reclutamiento de los maestros era nodal para el desempeño y que, si las evaluaciones de desempeño docente tenían utilidad para detectar y diagnosticar problemas, no podían convertirse en el centro de la rendición de cuentas del sistema educativo. En cambio, un buen sistema de incentivos positivos, que premiara el buen desempeño y la creatividad en el aula, en lugar de amenazar con el despido a quienes no cumplieran con los objetivos establecidos centralmente, podría impulsar una mejora sustancial en los resultados generales del sistema, como han mostrado sistemas educativos de éxito, como el finlandés, que obtienen mejores resultados en las pruebas comparativas internacionales de la OCDE frente a aquellos países que han adoptado el modelo de la evaluación para la rendición de cuentas impulsado en Estados Unidos.

El objetivo de la reforma, de acuerdo con el planteamiento de la coalición, debería ser liberar a los profesores del control corporativo y desarrollar un sistema de incentivos que premiara la formación, el buen desempeño y la creatividad en el aula. Esto se lograría con la creación de un servicio profesional docente de carrera, con perspectivas claras de ascenso en la función y con criterios de ingreso, promoción, estímulos y retiro basados en el mérito. La evaluación docente estandarizada en este modelo sólo sería un criterio más para medir el desempeño y no el punto nodal de exigencia para los maestros. El primer paso para comenzar a transformar al sistema educativo debía ser, entonces, quitarle al sindicato corporativo el control de la carrera docente.

¹ Para leer las principales objeciones al programa véanse sobre todo los trabajos de Diane Ravitch <<http://www.nybooks.com/articles/2011/09/29/school-reform-failing-grade/>>.

² <<http://www.ed.gov/essa>>.

Así, se fueron decantando dos posiciones diferentes sobre la manera de enfrentar el desastre educativo: Mexicanos Primero centró sus objetivos en desarrollar un sistema de evaluación del sistema educativo para que rindiera cuentas de sus resultados, con un gran peso puesto en la evaluación docente y en la separación de aquellos profesores que no cumplieran con los estándares de ésta, mientras que la Coalición Ciudadana por la Educación puso la mira en el desarrollo de un sistema de profesionalización docente con mecanismos de reclutamiento de los maestros basados en concursos de oposición, un sistema de promoción que elevara el salario de los profesores de acuerdo con su desempeño profesional y que generara mecanismos de reconocimiento social a los profesores para detener el deterioro de la imagen del magisterio ante la sociedad.

Aunque había puntos de confluencia, como la necesidad de la evaluación y que ésta se hiciera de manera independiente para evitar que fuera capturada por el sindicato o por la burocracia educativa coludida con él, en un principio la posición de Mexicanos Primero no le daba importancia al control corporativo de los maestros. Fue después del rompimiento entre el dirigente de la organización y la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, cuando el tema de la sujeción al sindicato cobró relevancia en su planteamiento.

El objetivo central de la organización promovida por los empresarios era lograr la evaluación magisterial con consecuencias, a la manera del modelo norteamericano. En cambio, el polo encabezado por la Coalición Ciudadana por la Educación ponía el énfasis en la liberación de los profesores del yugo corporativo para que pudieran tomar el control de sus carreras y mejoraran sus condiciones de trabajo con base en su buen desempeño. Dicho de manera esquemática, mientras un modelo planteaba castigos a los malos resultados en las evaluaciones, el otro se centraba en generar incentivos positivos que mejoraran el desempeño de los maestros en el aula con la perspectiva de conseguir estímulos y promociones.

La difícil confluencia coyuntural entre estas dos visiones en lo que debería implicar la reforma se dio durante la campaña presidencial cuando surgió el grupo 10 por la Educación, en el que participaron diversas organizaciones interesadas en el tema educativo y se pusieron de acuerdo para hacerle diez preguntas a los candidatos presidenciales, por ejemplo si estaban dispuestos a derogar las condiciones generales de trabajo que ponían en manos del SNTE todo el desarrollo profesional de los profesores o si estaban dispuestos a crear un sistema autónomo de evaluación, para citar sólo dos puntos centrales del debate. De los cuatro participantes en la contienda presidencial, únicamente Josefina Vázquez Mota y Enrique Peña Nieto aceptaron asistir al foro para ser cuestionados, mientras que Gabriel Quadri envió un video con sus respuestas y Andrés Manuel López Obrador simplemente desdeñó la convocatoria.

El paquete de preguntas puso el énfasis en el cambio institucional del arreglo educativo, pero incluyó también lo relativo a la evaluación. Peña Nieto evitó confrontarse con el SNTE en sus respuestas aunque ya entonces habló de la recuperación de la rectoría estatal sobre el sistema educativo, mientras que Josefina Vázquez Mota respondió de manera más directa sobre la necesidad de quitarle al sindicato

el control de la carrera de los maestros. Una glosa de aquel encuentro se puede leer en: <<http://www.alternativasycapacidades.org/10preguntasporlaeducacion>>.

A pesar de las respuestas evasivas dadas por el candidato del PRI, una vez que éste fue declarado presidente electo y nombró a su equipo de transición se establecieron líneas de comunicación con las organizaciones civiles que promovían la reforma. Fue entonces cuando Aurelio Nuño, a nombre del presidente electo, ofreció ir más allá de reformas legales para llevar a cabo una reforma constitucional que incluyera tanto la evaluación como la creación de un servicio profesional docente. El discurso de toma de posesión de Peña Nieto recuperó casi textualmente la demanda de profesionalización para crear una carrera docente y la autonomía del Instituto de Evaluación de la Educación (INEE). Casi de manera inmediata se abrió el proceso de negociación del texto de la reforma constitucional. El texto finalmente aprobado da facultades al ejecutivo para determinar la idoneidad de los docentes y establece que

... el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. **Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley** (fracción II del artículo 3º constitucional, reformado el 26 de febrero de 2013).

Además, la reforma le otorgó autonomía constitucional al INEE y estableció las líneas generales de lo que debería ser la ley orgánica del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. De acuerdo con el texto constitucional aprobado, el INEE no quedó encargado directamente de la evaluación ni de los estudiantes, ni del magisterio. Su función quedó limitada a expedir los lineamientos “a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden”, por lo que el diseño y la aplicación de las evaluaciones quedó en manos de la burocracia educativa, no del instituto autónomo.

Pese a que el texto de la reforma constitucional puso especial énfasis en la evaluación, en consonancia con lo defendido por Mexicanos Primero, también creó un servicio profesional docente y estableció que el ingreso y promoción a cargos directivos y de supervisión sería exclusivamente por concurso de oposición, de acuerdo con los criterios que estableciera la ley. Los nuevos términos del artículo 3º lograron un equilibrio entre las dos posiciones defendidas por las organizaciones civiles y pusieron las bases para eliminar el control sindical sobre buena parte de la carrera de los profesores con la creación del Servicio Profesional Docente.

El gobierno insistió en que uno de los objetivos centrales de la reforma era recuperar la rectoría estatal de la educación, en clara alusión al control sindical que había alcanzado proporciones escandalosas, paradójicamente, durante un gobierno no priista. La detención de la dirigente sindical Elba Esther Gordillo se pretendió un acto de firmeza contra la corrupción sindical, pero tuvo sobre todo un carácter de sanción por haber roto con el PRI y convertirse en un agente político autónomo que contribuyó al triunfo del candidato panista en 2006 y le brindó su apoyo político abierto durante buena parte de su gobierno, a cambio del cual obtuvo el mantenimiento intocado de los privilegios sindicales.

La legislación secundaria de la reforma incluyó la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>>, la Ley General del Servicio Profesional Docente <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013> y una serie de reformas a la Ley General de Educación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841%26fecha=11/09/2013> para adecuarla a los nuevos términos constitucionales. Además, el Senado eligió a los integrantes de la Junta de Gobierno del INEE. Este proceso requirió el mantenimiento de la coalición política que había pactado la reforma constitucional. Sin embargo, en esta segunda etapa el Ejecutivo acabó inclinándose por el predominio de la posición de Mexicanos Primero frente a lo defendido por la Coalición Ciudadana por la Educación, la cual ya no fue escuchada en el proceso de elaboración de las iniciativas que el gobierno envió al Congreso de la Unión para su aprobación.

La iniciativa de ley para la creación del INEE se procesó después de la elección de los integrantes de la Junta de Gobierno del instituto y los puntos de vista de sus integrantes fueron tomados en cuenta para desarrollar la iniciativa. En cambio, la iniciativa de la Ley General del Servicio Profesional Docente se procesó prácticamente en secreto en la Secretaría de Educación Pública, sin tomar en cuenta los puntos de vista de quienes habían participado en el impulso a la reforma.

Si bien en el Senado se abrieron foros de consulta sobre el tema, finalmente imperó la disciplina de los partidos firmantes del Pacto por México y no se consideraron los criterios planteados sobre la importancia de que el servicio profesional de los maestros estableciera mecanismos claros y precisos de promoción que representaran un sistema de incentivos positivos para los profesores con buen desempeño profesional, medido no sólo por medio de pruebas estandarizadas, sino también con la observación de su trabajo en el aula y su contribución al trabajo colectivo de la escuela. Un tema en el que insistió la Coalición Ciudadana por la Educación fue que en la gestión del servicio profesional participaran los propios docentes a través de colegios profesionales, de manera que, si bien el sindicato quedaría fuera del control de la carrera, existieran mecanismos de representación no corporativa del magisterio en la operación del servicio.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente, finalmente aprobada, la promoción —es decir, el ascenso en nivel y categoría profesional, con el consiguiente aumento salarial, para aquellos profesores que demostraran buen desempeño en el aula, que hubieran publicado sus experiencias para comunicarlas a sus

pares, que tuvieran un buen reconocimiento de sus compañeros de escuela y, además, hubieran obtenido buenos resultados en las pruebas estandarizadas— quedó reducida a un programa de incentivos diseñado por la burocracia de la SEP, sin participación alguna de los profesores. No es otra cosa que el fallido programa de “Carrera Magisterial” creado con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992, y que había sido también captado por el sindicato.

El Programa de Promoción en la Función por Incentivos <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/VBReglamento_final_2015.pdf> es, más bien, un programa de estímulos que no deja claro el ascenso de los profesores. Al no haber quedado establecida con claridad la promoción en el cuerpo de la ley, con categorías establecidas que les otorgasen a los profesores un horizonte preciso con objetivos a alcanzar, los incentivos positivos quedaron subordinados al núcleo duro del diseño del servicio: la evaluación.

A diferencia de la promoción en la función, la evaluación y sus efectos sí fue incluida en el núcleo duro de la ley. Con gran detalle, la evaluación aparece como la columna vertebral del servicio profesional. Se le da un carácter obligatorio y se establece que los profesores tendrán tres oportunidades para aprobarla y se les darán opciones de capacitación entre cada una de ellas; si en la tercera vuelta el profesor no aprueba, entonces será separado del aula y destinado a labores no docentes, si estaba ya en funciones al aprobarse la reforma o separado de la función si ingresó por concurso en los términos de la nueva ley. En la iniciativa original del Ejecutivo la pérdida de la plaza quedaba establecida para todos aquellos que no superaran la evaluación en la tercera oportunidad, pero en el proceso legislativo este aspecto fue atemperado.

Así, en el diseño de la ley imperó la posición de aquellos que defendían un modelo derivado del movimiento de reforma educativa norteamericano, que ya para entonces había mostrado sus fallos y comenzaba a ser modificado por la administración de Barack Obama —finalmente, en octubre de 2015, el presidente estadounidense promulgó una nueva ley que reforma sustancialmente la No Child Left Behind Act de 2002 y que reduce sustancialmente el peso de la evaluación y su carácter punitivo—. En el texto de la Ley del Servicio Profesional Docente los incentivos positivos no están claramente estipulados, mientras que los negativos son descritos con detalle, de ahí que la evaluación haya sido vista como punitiva por buena parte del magisterio.

El error en el diseño de la ley de profesionalización fue aprovechado por las dirigencias sindicales para administrar el descontento entre la base magisterial, acostumbrada a usar al sindicato para mediar en su relación con la burocracia y la normatividad educativa. Sin embargo, cada rama del sindicalismo magisterial gestionó el descontento de diversas maneras.

Conjeturas sobre el conflicto y su desenlace

Lo que sigue es una serie de conjeturas que requerirían ser documentadas, pero que son perfectamente verosímiles para explicar el desarrollo del conflicto, en tanto no se hagan plenamente públicos los acuerdos entre la Secretaría de Gober-

nación y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), lo mismo que los mucho más discretos pactados entre la Secretaría de Educación Pública y el SNTE.

El conflicto estalló por la negativa frontal de la Coordinadora a aceptar los términos de la reforma y la decisión de la Secretaría de Educación Pública de intentar el sometimiento mediante la aplicación estricta de los instrumentos previstos en la nueva legislación para enfrentar la desobediencia previsible. Ni la suspensión de pagos, ni la apertura de expedientes de despido como represalia a los huelguistas lograron desmovilizar a los rebeldes.

La Coordinadora nació a finales de la década de 1970 con el objetivo de combatir el carácter monopólico y la antidemocracia del SNTE oficial, pero logró consolidarse precisamente cuando se convirtió en beneficiaria de las reglas corporativas. Después de una primera etapa de insurgencia radical, en la década de 1980, durante los años de plomo de la crisis económica, la CNTE se pacificó relativamente cuando obtuvo la sesión de los mecanismos de control corporativo en las secciones que dominaba. Elba Esther Gordillo pactó con la CNTE casi al llegar a la dirigencia del SNTE: aceptó sus conquistas territoriales, lo que permitió a los dirigentes de la disidencia hacerse con todas las partidas presupuestales correspondientes al sindicato en sus dominios y con las cuerdas de control clientelista de los profesores que les garantizan hasta hoy el apoyo casi incondicional de su base.

Detrás de su discurso radical con tonos insurreccionales, la CNTE ha sido, al menos desde 1989, una expresión más del control corporativo de los trabajadores en México. Ha usado todas sus prerrogativas legales e informales para garantizar la sumisión de su hueste. No ha hecho absolutamente nada para aumentar las capacidades y la dignidad del trabajo magisterial en las zonas donde opera y ha echado mano de los recursos públicos que ha controlado para favorecer los intereses de sus líderes. Ha vendido plazas y ha administrado su herencia y su resistencia actual es a la pérdida del control de la carrera de los profesores, porque de eso depende su fortaleza política, sus recursos y su capacidad negociadora.

La dirigencia sindical ha construido un fuerte discurso antirreforma en torno al miedo al despido como producto de la evaluación. La radicalidad de la protesta —al filo constante del estallido violento, hasta que finalmente hubo un choque con muertos— obligó al gobierno a negociar. La disposición de enfrentar al límite la contención estatal, práctica presente en el repertorio estratégico de la CNTE desde su aparición hacia 1979, es proporcional a lo mucho que implica defender un privilegio salarial en zonas hundidas en la miseria. En regiones de pobreza extrema el sueldo del maestro es el mayor ingreso del pueblo y tiene efectos distributivos. La defensa de la renta pública es de supervivencia. Y la oposición a la evaluación es tan radical precisamente porque saben que no saben los contenidos exigidos en las evaluaciones estandarizadas.

La mayor parte de los profesores de las regiones controladas por la CNTE tiene una formación precaria, mientras que sus cargos no lo son. Muchos provienen de las normales rurales, concebidas en su origen para formar como maestros comunitarios a los hijos de campesinos y, en efecto, enseñan en escuelas de nivel múltiple.

El nivel educativo de esas escuelas es pobre, mientras que en ellas se transmite, con cargo en los presupuestos públicos, adoctrinamiento ideológico de izquierda radical. Muchos pagaron por una plaza y entienden que la reforma puede evitar que recuperen su inversión original al final de su carrera, prácticamente la única posibilidad de tener un retiro digno, ante la precariedad de las pensiones que pueden esperar. La insistencia en la derogación completa de la reforma no sólo es una demanda de la camarilla dirigente para conservar sus privilegios de control de los distintos tramos de la carrera, sino que es defendida por las bases que saben que está en juego el retorno de su inversión inicial.

El Estado entiende que cualquier utilización de la violencia para contener la rebelión magisterial carecería de legitimidad social y se le revertiría. La aplicación de la ley aprobada se vuelve imposible si los principales sujetos de su acción se oponen a ella y si, además, la capacidad de usar la fuerza estatal contra ellos carece de aceptación social. El *enforcement* —la aplicación obligatoria de la ley y el orden— sólo es utilizable si tiene respaldo amplio de la comunidad y en México la capacidad coercitiva del Estado carece de aceptación pública. Así, la movilización magisterial del sur acabó triunfando y detuvo la aplicación de la reforma en sus territorios y la oferta de una revisión del marco reglamentario.

Mientras tanto, en las regiones controladas por el SNTE, el sindicato oficial usó los conatos de inconformidad en sus zonas de control para renegociar su posición con el gobierno y ofrecer paz en sus dominios a cambio de flexibilización de la evaluación. El sindicato se reconcilió plenamente con el PRI y se disciplinó, con lo que en buena parte del país el malestar con la reforma ha sido soterrado. Más que la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación, lo que acabó operando este gobierno fue la recuperación del SNTE para el PRI.

Por lo demás, la cúpula del sindicato, que había estado contra la pared desde la aprehensión de Elba Esther Gordillo, recuperó relevancia política gracias a las movilizaciones de la Coordinadora. La radicalidad con la que la CNTE enfrentó la reforma fortaleció a la burocracia sindical tradicionalmente oficialista, pues hizo que sus buenos oficios pacificadores subieran de precio.

Así, en los territorios del SNTE la reforma sigue, aunque atemperada por la revisión de los instrumentos de evaluación y la oferta de una revisión de la legislación. El sindicato mantiene elementos de control de la carrera, como los cambios de adscripción, y todavía tiene influencia en la determinación de los destinos de los profesores que pasan el examen de ingreso y obtienen el derecho a una plaza. El líder del SNTE pasó de apestado a favorito y ahora aparece a lado del secretario de Educación Pública como su aliado y valedor.

La crisis provocada por la rebelión educativa, pacificada por ahora, se convirtió en una arena de confrontación entre el secretario de Educación Pública y el secretario de Gobernación. Cuando los sucesos de Nochixtlán, con sus muchos muertos, el secretario de Educación, Aurelio Nuño, perdió el control de la reforma y ésta quedó a la merced de las negociaciones llevadas a cabo en Gobernación, con lo que el protagonismo lo obtuvo Miguel Ángel Osorio Chong. Nuño perdió la oportunidad de hacer una gran campaña nacional de difusión de los

beneficios que la reforma le podría acarrear a los maestros y falló en la divulgación del sistema de promoción en la función. Mientras, Osorio estuvo dispuesto a poner sobre la mesa la suspensión real, aunque no formal, de la reforma y, al final de cuentas, logró la pacificación, al menos por un tiempo, de la rebelión. En torno al conflicto magisterial se jugaron la posibilidad de ser candidatos a la presidencia de la República ambos secretarios.

Conclusiones tentativas

El hecho es que la reforma fracasó en su implementación y ahora es necesario revisarla. El marco constitucional debe conservarse, pero la legislación secundaria debe ser modificada, aunque siempre con el punto de partida claro de que, sin un cambio en el sistema de incentivos de los profesores, para alinearlos con criterios de desempeño académico y profesional, ningún modelo educativo podrá funcionar. Se debe preservar el sentido liberador que para los profesores puede implicar la recuperación del control de su carrera, pues el corazón del cambio radica en que, desde el ingreso, su historia profesional dependerá de su esfuerzo y su desempeño y no de lo que le pague al liderzuelo en turno, ya sea revolucionario u oficialista.

Sin embargo, el papel de la evaluación y su significado, hasta ahora concebida esencialmente como un examen estandarizado con añadidos, deben ser reconsiderados integralmente, mientras que la promoción en la función debe ser claramente regulada en el núcleo de la ley. También las condiciones de la capacitación a la que se compromete el Estado para contribuir a la transición del arreglo corporativo al arreglo meritocrático deben ser explícitas. Los logros deben ser premiados, en lugar de castigar los fracasos. La capacitación debe ser accesible y de calidad y no se debe considerar como un castigo, sino como un derecho. Se debería echar a andar un sistema de becas para capacitación por las que concursaran los maestros en ejercicio. La formación académica debe ser revalorada como criterio de promoción, y ésta debe significar un aumento sustancial en el salario y los ciclos de evaluación deben ir aparejados con la posibilidad de ascenso, no con la amenaza de la degradación.

Si se quiere lograr una reforma educativa que dé resultados es indispensable construir consenso en torno a ella entre los profesores. La reforma actual no resultó atractiva. Fue acatada con resignación o repudiada con empeño. La reforma de la reforma requiere la participación de los maestros. Una buena vía sería la formación de colegios profesionales como mecanismo de organización de la representación magisterial en la gestión del servicio profesional. Los colegios estarían encargados de formar las comisiones dictaminadoras de las evaluaciones y de las promociones. Su organización debería empezar en colegios por sección escolar o por instituto de educación media. La evaluación debe tomar en cuenta los resultados de las pruebas estandarizadas, pero no se debe reducir a ellos, por lo que la separación en el cargo debería ser decidida por comisiones dictaminadoras del servicio y sólo después de fallos generales en el desempeño.

Lo que se debe reformar, entonces, es la Ley General del Servicio Profesional Docente. Pero también, y de manera primordial, está pendiente la reforma de la

formación profesional de los maestros. Así como primero fue una formación equivalente al bachillerato y hoy es licenciatura, la formación magisterial debe ser, en efecto, una maestría en el sentido literal de la palabra. Los aspirantes a maestros deberían tener cualquier licenciatura, pero una maestría formativa para la docencia. Las normales se deberían transformar en escuelas de posgrado y todas las universidades deberían poder ofrecer estudios superiores de magisterio. La graduación magisterial debería ser certificada por el colegio profesional con criterios de evaluación provistos por el INEE y sería el prerrequisito suficiente para concursar por las vacantes específicas en oposiciones dictaminadas por los pares.

A los profesores en ejercicio se les debería ofrecer la posibilidad de certificarse como maestros y ofrecerles becas para obtener la maestría. Desde luego, una reforma que atraiga a los profesores necesita inyectar recursos para mejorar sus condiciones salariales en función de la obtención de metas formativas y de desempeño. Si se insiste en hacer una reforma tacaña, los maestros seguirán sin aceptarla plenamente como una oportunidad.

La naturaleza de la prevención social de las violencias y la delincuencia en México

Clara Jusidman*

La seguridad como una situación donde hay ausencia de riesgos o como políticas que protegen a las personas frente a los posibles riesgos, ha sido una preocupación de las políticas sociales de los últimos 150 años. Las medidas adoptadas a lo largo de ese periodo de la historia por los Estados privilegiaron aspectos como la seguridad del trabajo, del patrimonio —incluyendo la vivienda— de los ingresos frente al desempleo, la vejez o la enfermedad y de la salud. En años más recientes se han elevado los riesgos provenientes de las catástrofes ambientales, de las hambrunas, de las guerras de baja intensidad y de los distintos tipos de violencia y delitos.

Ahora bien, las violencias y el delito atacan contra la vida, la integridad, el patrimonio y la libertad. Provocan muertes, discapacidad, orfandad, viudez, destrucción de actividades económicas y de trabajo, hambre, migración, desplazamientos, empobrecimiento y fundamentalmente miedo, desconfianza y aislamiento social. Destruyen la convivencia y el tejido social y dañan la calidad de vida de las personas.

Existen diversas interpretaciones sobre los orígenes de las violencias y la delincuencia que van desde la consideración de desajustes estructurales históricos y profundos en las relaciones humanas derivados de la desigualdad, la pobreza, la discriminación y la exclusión que se expresan en los ámbitos sociales, económicos, culturales, educativos, sanitarios, urbanos, de justicia y familiares; así también explicaciones que atribuyen la pérdida de las solidaridades a la ruptura de las comunicaciones interpersonales e intercomunitarias como consecuencia de la modernización y los cambios tecnológicos; interpretaciones en el sentido de que la existencia de condiciones situacionales y físicas propician la comisión de delitos; o bien la aceptación de que existen mercados globales donde se obtienen elevados ingresos por la venta de drogas, personas, armas y objetos robados, hasta aquellas explicaciones que atribuyen a los perpetradores de violencia y delitos características individuales, familiares y sociales que los llevan infringir la ley y atacar contra la vida, la integridad y el patrimonio de los otros, se trata en este enfoque de fallas en la socialización de ciertos individuos en su entorno familiar, escolar y comunitario. La generación de expectativas de vida y consumo que no pueden ser alcan-

* Directora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (Incede Social).

zadas por mecanismos legales de movilidad social se consideran asimismo un incentivo para la comisión de actos delincuenciales.

Las políticas públicas que se aplican para enfrentar las violencias y la delincuencia derivan de las interpretaciones dominantes del origen de éstas por los grupos en el poder. Se reconoce que se trata de un fenómeno de preocupación creciente en todo el mundo, complejo, multifactorial y multicausal.

En México la política elegida en los últimos años postuló un modelo punitivo y de fuerza, enfrentamiento, persecución y sanción fundamentalmente de la delincuencia organizada. Poco avanzó en la disminución de la delincuencia común que es la que afecta a un mayor número de personas. Poco o nada se hizo para enfrentar otro tipo de violencias. La “guerra contra el crimen” ha dejado una secuela de muertes y de víctimas directas e indirectas y crea mayor temor, una sensación de indefensión en la población y una mayor desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia, profundiza la ruptura del tejido social y el deterioro de las instituciones.

Para cambiar el paradigma de esa política de seguridad y para que ésta sea efectiva y percibida por toda la sociedad sería necesario dosificar, integrar y combinar adecuadamente y de manera efectiva los distintos componentes de una política de seguridad o de las diversas políticas de seguridad necesarias según el territorio donde se aplicarán y centrarlas en la protección de la personas. Primero es necesario reconocer los distintos tipos de violencias y de delincuencia y los diferentes riesgos y amenazas que se presentan en los diversos territorios del país a fin de aplicar la combinación de medidas de seguridad que sean más adecuadas. Esto deberá llevarse a cabo en estrecha colaboración y participación de los habitantes de los municipios, de las ciudades o de los polígonos territoriales que son atendidos por los programas de seguridad, de manera que el resultado sea producto del diálogo y el consenso, así como también que el seguimiento y en su caso, las correcciones de las medidas adoptadas, sean tomadas de manera participativa. Es decir, detectar cuáles son los problemas de violencia y delincuencia que más están afectando a la población, cuáles son las medidas que se deben aplicar y definir con claridad quiénes son los responsables de aplicarlas, con qué recursos lo harán y cómo se integrarán sus intervenciones para generar sinergias y evitar el desperdicio de recursos.

Una buena política de seguridad tendría que considerar combinaciones de medidas de prevención social, prevención situacional, participación ciudadana, intervención de las fuerzas civiles de seguridad y de procuración y administración de justicia, con la participación y la clarificación de las responsabilidades y recursos de los tres órdenes de gobierno.

En materia de prevención social en territorios específicos y haciendo un símil con las categorías utilizadas en el campo de la salud tendrían que ponerse en práctica tres tipos de intervenciones según las condiciones prevalecientes en cada municipio, ciudad o polígono:

a) *Prevención primaria: se trata de medidas sociales, culturales y económicas que se aplican antes de que ocurra una ruptura drástica de las relaciones de convivencia y surjan expresiones graves de violencia y delincuencia.* Se busca impedir

o retrasar la aparición de éstas. Consisten, por una parte, en intervenciones para preservar, fortalecer y ampliar los mecanismos de contención y resiliencia personales, familiares y comunitarios existentes a fin de proteger el tejido social, y, por otra, reparar la fisuras o factores de riesgo que pudieran ir surgiendo como son una elevación de las tasas de deserción escolar, de embarazos adolescentes, de consumo de estupefacientes y de alcohol, de hacinamiento, fragmentación y segmentación urbana, conflictividad social, surgimiento de actividades en los márgenes de la legalidad (bares, casinos, cantinas, venta de cerveza, salones de masajes, de juegos de maquinitas, picaderos y venta al menudeo de drogas, de piratería, etc.) entre otras.

b) Prevención secundaria: son las medidas que se aplican una vez que ha empezado el daño y buscan impedir que continúe ocurriendo y avanzando. Se trata de programas de contención y reversión de los factores que han detonado las violencias y la delincuencia, como ampliar las opciones para la incorporación a actividades laborales y de construcción de resiliencia de jóvenes en pandillas, acciones para la prevención, atención y sanción de la violencia doméstica, del acoso escolar, prevención y atención de las adicciones, prevención situacional eliminando condiciones físicas que facilitan la comisión de delitos (terrenos baldíos, mobiliario urbano, zonas oscuras, vigilancia en el transporte y espacios públicos, etc.), policías de proximidad, recuperación de espacios públicos con actividades que contribuyan a la construcción de ciudadanía, entre otras.

c) Prevención terciaria, reducción del daño o mitigación. Medidas en el ámbito social que deben tomarse una vez instalados los delitos y las violencias a fin de reducir los riesgos y los daños asociados a estas situaciones. Un aspecto importante de este tipo de prevención consiste en atender a las víctimas directas e indirectas de las violencias y los delitos para evitar su doble victimización y atenuar su dolor y los riesgos que las acechan. Se trata de romper el círculo de reproducción de la violencia entre generaciones. Son medidas de detección de las víctimas de violencia interpersonal, doméstica y delincuencia, reparación del daño en ámbitos de justicia, apoyo social, emocional, patrimonial, laboral, en salud, residencial y de vivienda, entre otros. Trabajar con las poblaciones en los reclusorios y en su reinserción social y con poblaciones con adicciones graves. Otro ángulo de las intervenciones consiste en apoyar a las poblaciones para minimizar los riesgos frene al delito y las violencias no exponiéndose a ellos y desarrollando medidas de protección vecinal como pueden ser cambios en el medio ambiente comunitario. Una cuarta vertiente tiene que ver con la recuperación de espacios de encuentro, diálogo y reconstrucción de la confianza para tratar de restaurar el tejido social del tipo de acciones propuestas para la prevención secundaria y desarrollar habilidades para la vida en poblaciones adolescentes y jóvenes. Las intervenciones sociales en territorios de alto riesgo demandan la protección por parte de los cuerpos de seguridad de los promotores y activistas sociales que participan en zonas controladas por la delincuencia.

De este modo, de acuerdo con el diagnóstico participativo que se lleve a cabo en cada territorio será el tipo de prevención social que se aplique y que acompañe

a otras medidas relacionadas con la seguridad pública y la justicia a fin de aumentar la seguridad ciudadana. Las intervenciones en materia de prevención social deberán ser, entonces, pertinentes, integrales, transversales y efectivas mediante la combinación de los programas, recursos y herramientas de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil local bajo un liderazgo territorial único, mediante una gerencia social elegida y supervisada democráticamente que garantice la integralidad, oportunidad y pertinencia de las diversas intervenciones.

Prevención social federal de las violencias y la delincuencia

Los programas territoriales de prevención social tienen que darse en un contexto general que privilegia e incorpore la seguridad ciudadana como uno de los objetivos fundamentales del desarrollo para tratar de revertir las causas profundas y estructurales que han generado una situación nacional con niveles altos de violencias y delincuencia. A continuación enlistamos algunos ámbitos y líneas de acción donde es urgente intervenir desde la óptica de la prevención social:

1] *Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.* Se requiere recuperar la capacidad de regulación del mercado de tierras y del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. La expansión horizontal, la segmentación y segregación territorial, la formación de guetos en las ciudades, la deficiente y desigual distribución de servicios e infraestructura urbana, la insuficiencia y desorden en el desarrollo de vialidades y de las diversas modalidades de transporte, los desarrollos inmobiliarios con miles de casas pequeñas, sin servicios sociales y alejados de las ciudades, el agotamiento de acuíferos, la contaminación ambiental, son manifestaciones de un desorden urbano que genera tensiones, estrés, desgaste, enojo y conflicto en las personas y ha acrecentado las violencias y las muertes por accidentes de tránsito, suicidios, violencia doméstica, violaciones sexuales, secuestro, extorsión, etcétera.

2] *Políticas dirigidas a la atención y apoyo a las familias reconociendo y aceptando sus transformaciones, diversidad y conflictividad y considerando su importante papel como agentes socializadores primarios de los seres humanos.* Las políticas tendrían que apuntalar la armonización entre familia y trabajo, la distribución equitativa del trabajo del cuidado entre sexos, generaciones, familias, comunidad, Estado y mercado; la prevención, atención, sanción y erradicación efectiva de la violencia doméstica y de género; políticas de apoyo al ingreso y a los gastos de los grupos familiares; promoción de relaciones democráticas al interior de los grupos familiares y la incorporación de la perspectiva de familias en las políticas de vivienda, salud, educación, seguridad social y atención a la discapacidad y a la vejez.

3] *La revisión del papel que desempeña la educación formal y los medios de comunicación en la socialización de los seres humanos y en la construcción de ciudadanía.* Reconocer que la educación reduce cada vez más su papel en la formación de ciudadanos y en la transmisión de la herencia social, papel en que ha sido sustituida por los medios de comunicación que privilegian la formación de consumidores y no de ciudadanos y la transmisión de una cultura de la violencia y el conflicto. Enfrentar el acoso escolar, capacitar a los maestros en el manejo del

conflicto y la promoción del diálogo, revisar el papel de la escuela secundaria a fin de que incorpore la enseñanza de habilidades para la vida y para el trabajo y sea más adecuada a la circunstancia e intereses actuales de los adolescentes; abatir la deserción escolar; ampliar la oferta de programas y canales de comunicación masiva; realizar pactos con las televisoras privadas para que asuman su responsabilidad social en la formación de ciudadanos y en la imposición de patrones de consumo inalcanzables para la mayoría de los jóvenes, por ejemplo.

4] *Programa para el desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones juveniles.* Ampliar las oportunidades de empleo, ingresos y actividades económicas para los jóvenes mediante créditos, facilitar el acceso al primer empleo, apoyo a iniciativas empresariales juveniles; asignar mayores presupuestos y oferta de actividades recreativas, culturales y deportivas; programas de desarrollo de habilidades para la vida y en contra de relaciones violentas en el noviazgo; desarrollar los servicios de información y atención en salud especializados en poblaciones adolescentes y juveniles incluyendo salud sexual y reproductiva y prevención y atención de adicciones; programas de reinserción de primo-delinquentes, de víctimas/victimarios, de jóvenes miembros de bandas, pandillas y porras.

5] *Programa cultural contra la discriminación, a favor de la cultura de la legalidad y la inclusión social.* Se trataría de poner en juego herramientas culturales y buenas prácticas que contribuyan a la aceptación de la diversidad y pluriculturalidad, promuevan el buen trato, la cultura de paz, el diálogo, desarrollen ciudadanía y resiliencia entre la infancia y la juventud, alienten espacios de encuentro y diálogo de la diversidad social y cultural, generen una oferta de promotores sociales y facilitadores de buenas prácticas sociales y culturales que puedan ocuparse de llenar de contenidos relevantes los espacios públicos; ofrezcan referentes y ejemplos de personas exitosas a los jóvenes, entre otras acciones. Se buscaría incidir en normas sociales y culturales que aceptan la violencia como formas de interacción social como es la crianza y la educación mediante castigos corporales, las relaciones violentas entre parejas y como un asunto privado, la aceptación del consumo de alcohol como forma de relación social, entre otras.

6] *Programa nacional de salud mental comunitaria.* Las violencias son con frecuencia generadas por déficits en el desarrollo emocional y afectivo de las personas y a su vez generan situaciones de estrés, enojo, depresión, trauma, terror, tendencia al suicidio y a autoinfligirse violencia o infringirla en otros, perpetuando un círculo vicioso. Muchas de las manifestaciones de las violencias requieren de capacidades profesionales y espacios para el encuentro entre víctimas o para el trabajo con perpetradores o potenciales perpetradores de violencias que permitan romper con la reproducción de conductas violentas y tratar de resarcir el daño emocional. Al país le urge asumir la importancia que adquiere en etapas como las actuales una política nacional de salud mental comunitaria.

Éstas son algunas de las grandes áreas donde pueden intervenir las instituciones federales para incidir en algunas de las causas estructurales de las violencias y la delincuencia desde lo social, cultural y urbano. No se incluyen políticas que corresponderían a los ámbitos económicos como sería la urgente y necesaria revi-

sión de la política salarial y un crecimiento que genere mayores oportunidades de empleo e ingresos; otras que corresponden al ámbito de las reformas de Estado como el combate a la corrupción y la impunidad, la reestructuración de las autoridades municipales y el combate a las actividades de lavado de dinero y muchas otras ya consideradas en la reestructuración de las instituciones de seguridad y justicia.

En la base del conflicto nacional subyace la distancia sostenida en el tiempo y a veces profundizada entre los que más y los que menos tienen. Son las diferencias socioeconómicas que se hacen más evidentes en las ciudades las que devienen en exclusiones y actos discriminatorios cotidianos, en resentimiento, enojo y frustración. La desigualdad socioeconómica significa una desigualdad en el ejercicio de los derechos ciudadanos y una desigualdad en el trato frente a la justicia, a los servicios sociales de salud y educación, por los cuerpos de seguridad, en el acceso a infraestructura de servicios urbanos, a espacios de recreación y cultura entre muchos otros aspectos que hacen a la calidad de vida de las personas. Avanzar en el combate de las violencias y de la delincuencia significa no sólo un cambio en el paradigma de seguridad en el país, sino incluso en el paradigma del desarrollo social y económico futuro.

Estado y mercado: modelo para armar*

Rolando Cordera Campos**

El tema que aquí trataré es de crucial importancia: de cómo se redefinan el papel, las funciones, su lugar en la sociedad del Estado en un mundo global, convulso y confuso, dependerá en buena medida el curso de las sociedades humanas. A esta necesidad urgente determinada por la política así como por la reflexión intelectual acuciada por la crisis global, deben dirigirse los mejores empeños y proyectos mexicanos destinados a pensar y repensar nuestra Constitución política en la antesala de la conmemoración que habremos de hacer el próximo año con motivo del centenario de la Constitución de 1917.

A manera de presentación

Desde la perspectiva abierta por la crisis global y su ya larga duración, así como por nuestra vernácula experiencia de más de treinta años con un cambio estructural que nos ha sumido en un “estancamiento estabilizador” afirmado ya como trayectoria histórica, podemos proponer que la cuestión de las relaciones entre el Estado y el mercado debe examinarse como un asunto de urgente y obvia reflexión y deliberación. Para empezar, podríamos proponer que se trata de la relación fundamental o fundacional de las sociedades modernas y de sus respectivas economías políticas.

En la coyuntura histórica actual, que es la de un cambio de época y no sólo una época de cambios, como dijera Alicia Bárcena, no se trata sólo de “afinar” esta relación, mucho menos de someterla a una estandarización como la recomendada desde hace lustros por las instituciones financieras internacionales. Lo que debe aprehenderse desde un primer momento es que estas relaciones responden a la diversidad profunda del mundo; que es precisamente en esa diversidad donde radica la variedad de relaciones que a lo largo de la historia se han tejido entre estas entidades primordiales; que, en fin, su peso y dinámica no sólo se ha modificado en el tiempo dentro de cada formación social, sino también entre unas sociedades y otras, sus respectivas economías políticas respecto de otras a las que suele verse como las pioneras o líderes del proceso.

Las variedades del capitalismo, cuyo estudio ha recobrado protagonismo al calor de la presente crisis, tienden a concretarse en las diferentes modalidades que adquieren lo público respecto de lo privado, el Estado respecto del mercado. Así lo advirtió tempranamente el gran conservador británico Edmund Burke, para quien una relación productiva entre ambas esferas demanda “tejidos” finos y acuer-

* Conferencia pronunciada en el ciclo “Los problemas nacionales y el derecho”, El Colegio Nacional, 4 de noviembre de 2015.

** Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

dos claros a fin de poder precisar “qué debe el Estado asumir y dirigir y qué debe dejar, con la menor intervención posible, a la discreción de los individuos”.¹ Ésta es, decía, la tarea más delicada de la legislación. Lo sigue siendo si, por ejemplo, examinamos las reformas estructurales, en particular la energética, en que se ha empeñado la administración actual.

Cuando este “hilado fino” no se concreta en instituciones políticas y de concertación social, así como en nuevas formas de producir y distribuir el producto del esfuerzo social, emergen tensiones agudas que amenazan con volverse duraderas, debido a la competencia entre los capitales y la puja distributiva entre éstos y entre el capital y el trabajo, así como a la intervención estatal con fines regulatorios o de conducción del proceso económico general. Estas tensiones son inherentes al modo de producción, así como a los impactos provenientes de su base fundamental: la acumulación de capital, la innovación y el desarrollo tecnológico.

De esta suerte, dejado a su libre transcurrir, el mercado lleva a desequilibrios a escala exponencial, oscilaciones y crisis que pueden desembocar en ondas de estancamiento económico secular y pérdida de cohesión social y estabilidad política. En coyunturas de esta naturaleza, como la que actualmente marca al mundo, se vuelve transparente la necesidad de nuevos arreglos entre el Estado y el mercado, así como de nuevas formas de intervenir por parte del primero.

La irrupción de estas tendencias y la amenaza de su predominio ponen en peligro las condiciones elementales e indispensables no sólo de la reproducción capitalista ampliada, sino para *estar* en la globalización y aspirar a aprovechar sus frutos. Es por ello que, de crisis en crisis, se dan las condiciones necesarias y los discursos políticos e intelectuales en favor de “traer al Estado de vuelta” para, desde el Estado mismo pero también desde la sociedad, buscar nuevos “acomodos” políticos e institucionales, hasta interclasistas, que otorguen a la relación Estado-mercado otra dinámica y otros contenidos.

Estos reacomodos, conviene recordarlo, a lo largo del siglo xx se han dado en y a partir de un sistema político democrático de raigambre liberal, como ocurrió con el New Deal del presidente Roosevelt y la coalición socialdemócrata sueca. Sin embargo, también se concretaron desde formatos autoritarios y totalitarios, como ocurrió durante el desplome democrático europeo de entre guerras y el ascenso de los fascismos y, en alguna medida, del totalitarismo estalinista. Además, pueden dar lugar a diversas formas de dirigismo y corporativismo político, como lo llamara Arnaldo Córdova, en sociedades y economías políticas menos estructuradas y con capitalismo tardíos y “más que tardíos” para recordar la afortunada fórmula de Albert Hirschman.

Así ocurrió en México con su tradición revolucionaria y de liberalismo social, con el presidente Cárdenas a la cabeza; con Getúlio Vargas y su Estado Nuovo en Brasil; con Perón y su justicialismo en Argentina. Y así ocurre hoy con los experimentos de los nuevos gobiernos de izquierda surgidos en el Cono Sur de América, pero también con los intentos socialdemócratas de Brasil, Chile o Uruguay y, toda

¹ *Cfr.*, *Burkes Political Writings*, selección de J. Bucham, Londres, Thomas Nelson and Sons.

proporción guardada, con los empeños de la democracia griega por combinar globalización con soberanía, democracia y recuperación económica y social.

En todos estos casos ha tenido lugar la búsqueda afanosa y angustiada de una renovación de las relaciones entre el Estado y el mercado y entre la democracia y el capitalismo. Así se ha pretendido atender y encauzar la emergencia y agudización del conflicto político y social, junto con las contradicciones entre la igualdad, que sustenta el discurso democrático, y la concentración, cuya reproducción acompaña a la del sistema económico.

Estas contradicciones estructurales se vuelven disonancias fehacientes del sistema político-económico con las crisis, sobre todo cuando éstas no ofrecen soluciones de continuidad portadoras de promesas creíbles de un mejoramiento social sustantivo. De aquí la racionalidad histórica y no sólo instrumental de las resultantes inmediatas o posteriores de la Gran Depresión de los años treinta del siglo xx: las economías mixtas y los estados de bienestar y desarrollistas que marcaron la “época de oro” del capitalismo, los “treinta gloriosos” que dirían los franceses o el desarrollo estabilizador que llevo a muchos a pensar en un “milagro mexicano”.

Ahora, el mundo vive los resultados de la revisión radical de las economías mixtas y los estados de bienestar a que llevó la revolución neoliberal. La contracción del Estado como mecanismo central de la redistribución social y la regulación mercantil, afectó negativamente el papel del Estado como “empresario colectivo” capaz de acometer las tareas centrales de la coordinación económica y la modulación del mercado. Así, el Estado transformado por las crisis de los treinta y los desenlaces de la segunda Guerra Mundial, es puesto de lado para que sean la “Gran Finanza”, súper revolucionada por su propio cambio tecnológico, y los bancos centrales que sostienen la hegemonía de la política monetaria sobre la política fiscal o la de fomento al desarrollo, los protagonistas centrales, casi únicos, de la escena crítica que vive el mundo.

De esta manera la “Gran Transformación” neoliberal, la globalización y la desregulación de los mercados, en especial el financiero, marcan la época pero también gestan la primera Gran Recesión global que auspicia la reaparición de las tendencias al estancamiento secular. El mundo de hoy arrincona al de ayer, pero su victoria cultural, en realidad ideológica, no parece capaz de sostener un orden democrático propiamente dicho, que responda al reclamo social y encauce el conflicto modulando sus extremos.

Esta victoria puede probarse no sólo pírrica sino destructiva, apocalíptica. Por lo pronto, el hoy sigue dominado por el cambio como divisa omniabarcante pero carente de contenidos históricos efectivos. Es en este contexto que lo que el mundo encara, sin haber podido encontrar el hilo de Ariadna para empezar a salir del laberinto de la crisis, son las paradojas de la globalización y sus respectivos *trilemas*, como los ha llamado el profesor de Princeton Dani Rodrik.

Lo que parece imperar en el mundo son muchos “equilibrios malos” cuya combinación redundante en su reproducción. Estos equilibrios sólo podrán romperse si las reformas económicas y políticas del Estado que impusieron el neoliberalismo y su globalismo son, a su vez, reformadas integralmente. En nuestro caso, lo

que se impone es el rescate de la idea del desarrollo para recuperar el futuro. Un futuro que, sin embargo, no puede ser ajeno ni inmune a las disonancias y perplejidades que trajo consigo el gran cambio del mundo de fines del siglo xx.

Entre otras disonancias podríamos nombrar, por ejemplo, la que se da entre globalismo e hiperglobalización, por un lado, y las diversas iniciativas en pro de un neodesarrollismo; la tensión entre el mercado interno como fuente del crecimiento y las estrategias que privilegian el liderazgo exportador; la que tiene lugar entre la promoción de una (re) industrialización inscrita en el mercado mundial globalizado y la especialización “espontánea” a que remiten los diversos tratados comerciales y de libre comercio; desde luego, la que tiene lugar entre acumulación y redistribución.

En el centro, hay que repetirlo, de lo que se trata es de actualizar un proceso de desarrollo que tenga como núcleo el cambio social y político, la participación y la deliberación sociales y el aprendizaje democrático, como lo ha propuesto Joseph Stiglitz. Dicho con otras palabras: lo que está sobre la mesa de las decisiones políticas fundamentales tiene que ver, como se dijo, con los retos que enfrenta el Estado para regular productivamente el comportamiento de los actores económicos. En lo fundamental, de lo que se trata es de diseñar una relación efectiva entre la acumulación de capital y la redistribución social. Ésta es, tiene que ser, una nueva conversación entre la política y la economía que obligadamente nos lleva a reexaminar las relaciones establecidas entre el Estado y el mercado.

Breve recuento de unas relaciones conflictivas

En México, la relación del Estado con la sociedad ha sido siempre difícil y, como obligada primera derivada, también lo ha sido darle continuidad y durabilidad a las políticas económicas y sociales. La estabilidad política lograda por el Estado posrevolucionario, que alcanzara su clímax en los años sesenta del siglo pasado y sirviera de base política e institucional a la llamada estrategia del desarrollo estabilizador, alcanza desde esta perspectiva su más alto contraste y su más extrema paradoja: un Estado hegemónico, aparentemente capaz de ofrecer a sus ciudadanos una efectiva “neutralidad” propiciatoria de políticas y programas dirigidos a combinar productivamente crecimiento con redistribución, es a la vez un Estado fiscalmente pobre e institucionalmente subdesarrollado; con capacidades decrecientes para ofrecer a los actores de la economía certidumbre y credibilidad y a los actores de la política un gobierno efectivamente predecible y sujeto a leyes.

El Estado “fuerte” es, a la vez, un Estado que en momentos decisivos no ha podido probarse como el Estado necesario para modificar equilibrios “malos”, crear y ampliar mercados, impulsar nuevas actividades o dar paso a formas diferentes de innovación económica, productiva y social. Frente a estos y otros reclamos de la estructura productiva, traducidos en propuestas y críticas desde la sociedad y de la propia burocracia, el Estado, o sus cúpulas, prefieren llegar a un compromiso débil y al final de cuentas improductivo: del Estado necesario, sin duda presente en el abanico de expectativas que se procesa siempre en la política y en las relaciones con el sector privado, se pasa a una suerte de “Estado de necesidad”,

que es sujeto a improvisaciones varias, a la espera de su reforma o de que rindan fruto las otras reformas de estructura que las crisis impone como necesarias.

Incluso en el momento más crítico vivido por la economía política mexicana, de mediados de los años setenta a fines de los ochenta del siglo pasado, cuando de tal coyuntura emana como fuerza natural o mandato histórico inapelable el cambio estructural basado en las reformas de mercado, queda inconclusa la asignatura de reformar el Estado. Así, lo que hoy dicta la dinámica política y económica es lo que se ha vuelto veredicto histórico incommovible: un “estancamiento estabilizador”, sostenido en una coalición estabilizadora antidesarrollo, que impide el despliegue de las potencialidades productivas que se pudieron conservar de la anterior forma de desarrollo, pero también de las que auspiciaron la apertura, y en general, las mudanzas de mercado.

Pasemos rápida revista a algunos de los momentos que condensan estas paradojas o contradicciones: del protodesarrollismo que protagonizaran Porfirio Díaz, José Yves Limantour, su secretario de Hacienda, y sus “científicos”, se pasa al impulso gradual y azaroso de una economía mixta propiamente dicha, a la que se busca coronar con varios intentos de implantar una planificación innovadora que le diera continuidad modernizada a la gesta reformista del presidente Cárdenas y cauce racional al primer desarrollismo salvaje promovido durante el gobierno del presidente Alemán. En medio estuvo el intento de asimilar la pacificación del país mediante un arreglo político de gran alcance, con el freno de la reforma social o de plano su cancelación, junto con la imposición de una política de estabilización a ultranza que profundizó los estragos de la Gran Depresión y agudizó la crisis social que puso en jaque la consolidación del Estado revolucionario.

Fue hasta la segunda mitad de la década de los años treinta que el gobierno del presidente Cárdenas se arriesgó a definir y trazar los rasgos indispensables del “Estado necesario” profundizando la reforma social, redefiniendo los términos de relación del Estado nacional naciente con el exterior y el capital foráneo y dando paso a la consolidación del orden político, mediante la institucionalización del poder central de la presidencia de la República que, por décadas, habría de funcionar como el árbitro de última instancia en la disputa por la conformación del poder político pero también en la definición de los grandes términos para la conformación y operación de la economía mixta que se había conformado.

De aquí la importancia que adquiere tanto la relación funcional con la empresa privada como la implantación de formas de gobernanza y capacidades de gestión y generación de visiones de largo plazo en el Estado y el conjunto del sector público. El núcleo de aquella economía política, una economía mixta propiamente dicha, radica en el afán desarrollista asociado al interés general y el mantenimiento, aunque siempre pospuestos, de los compromisos con la justicia social enarbolados por los revolucionarios que sentaron las bases del Estado moderno mexicano.

En sentido similar, aunque con proclamas de modernización que buscaban una renovación del Estado en su vertiente administrativa así como en sus vínculos primordiales con el capital privado, el Estado y el país se adentran en un gran pro-

yecto de transformación, desarrollo e integración productiva basado en la nueva riqueza petrolera, buscando acomodarse en la política formal con el inicio de la reforma política que pretende modificar progresivamente el régimen de “partido casi único”. Así, las capacidades del Estado emprendedor son reforzadas y se busca darle un cauce racional dirigido a la planeación. También el Estado asume sus responsabilidades frente a las realidades extremas de la marginación masiva y empieza a desplegar tareas y organismos expresamente responsables de la atención a la pobreza y la marginalidad.

El Gran Proyecto que, sin renunciar al protagonismo y aun a la hegemonía estatal, buscaba una gran transformación estructural que pusiera a la sociedad y la economía en la ruta de una modernización efectiva, choca con los cambios que anuncian la irrupción de la globalización encabezada por Estados Unidos, y México inaugura la era de la crisis internacional de la deuda, a partir de la cual se abriría paso la globalización neoliberal y la revolución conservadora.

Así, se transita del Estado acorralado por la deuda y los acreedores a la reforma económica radical del Estado, a otra “Gran Transformación” pero esta vez en código de mercado y destinada a dejar atrás al Estado cardenista, adelgazar al Estado desarrollista a su mínima expresión, para que la economía tuviera la “agilidad” necesaria para insertarse en el mercado mundial que se unificaba con celeridad pero que, hoy se constata, desembocó en un falso amanecer.²

Vista así, nuestra historia del desarrollo ha estado siempre sometida a muchos intentos, si no frustrados sí oscilantes y desconcertantes para el espíritu público forjado en decenios de modernización autoritaria y, luego, de reclamo democrático, por lograr una estabilidad histórica que el propio régimen heredado de la Revolución no parecía estar en condiciones de ofrecer con seguridad. El cambio estructural hacia una economía abierta y de mercado se apoyó en un complejo simbólico que delimitó y restringió los debates sobre el rumbo del desarrollo y el papel del Estado y las políticas económicas y sociales.

En los hechos, esta transformación amplió y volvió más severas las desigualdades sociales, sectoriales y regionales; acentuó la heterogeneidad estructural de la economía, puso al descubierto profundas fallas fiscales y financieras, e hizo evidentes los grandes nudos políticos y culturales que deterioraban la organización estatal. Por la forma en que se puso en acto, el cambio estructural no pudo traducirse en una sostenida y sostenible dinamización económica y el país entró en la larga fase de “estancamiento estabilizador” que ya hizo época.

En ese contexto, la drástica revisión del papel del Estado en la economía que se hizo en estos años buscó convertir la pauta de crecimiento seguida hasta entonces, la “industrialización dirigida por el Estado”, en una “leyenda negra” para descalificarla, apelando a discutibles criterios de eficiencia y control de las variables macroeconómicas. Asimismo, se minimizaron los logros de dicha estrategia, los que bien entendidos e inscritos en una estrategia diferente, bien podrían haber sido las bases de un mejor y más integrado aprovechamiento de los frutos de las reformas

² John Gray, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona, Paidós, 2000.

de mercado realizadas. Dicho en pocas palabras: el Estado renunció a generar proyectos de largo alcance y a fijar objetivos, a partir de la negación de su propia historia. Con ello, se gestó un vacío intelectual y ético en el corazón de la economía política forjada a lo largo de más de tres décadas, al despojarse al interés público y al propio servicio público propio de la economía mixta, de sentido y contenido.

Con la mencionada renuncia y la entronización de la fe en el mercado y la competencia, el resultado ha sido un Estado instrumental, explícitamente distante de la neutralidad indispensable para que funcione un Estado desarrollista, no digamos un Estado social. Además, habida cuenta de su proverbial debilidad fiscal, el Estado ha tendido a convertirse en un mero “Estado de necesidad” cuya fragilidad fehaciente le impide pasar sin más a ser el “Estado necesario” para un nuevo curso de desarrollo, con capacidades efectivas para modular el conflicto social e insertarse creativamente en la nueva globalización que probablemente emerja de la crisis actual.

Ahora, los acontecimientos del mundo, con su crisis global y la ineficiencia de los teoremas dominantes sobre el funcionamiento del mercado, han creado campo y audiencias para el despliegue de reinterpretaciones más o menos profundas del pasado y de los criterios de evaluación del desempeño emanados de aquellos teoremas. Superadas, en cierto sentido, las ilusiones del globalismo resumidas en el mercado mundial unificado y la inhibición progresiva y radical de los Estados nacionales, las reconsideraciones de todo tipo tienden a desembocar en un replanteamiento político y conceptual de las estrategias y visiones del desarrollo y de la organización política y social, que a su vez derivan en la necesidad de plantearse una recuperación estatal de corte histórico.

Esta recuperación del Estado, topa todavía hoy con los postulados en favor de un Estado mínimo o despojado de sus capacidades interventoras heredadas de la revolución keynesiana. Para muchos, en la academia pero también en el poder, las revisiones y reflexiones críticas a que ha obligado la crisis global que arrancase en 2007-2008, no tienen por qué implicar dejar de lado las proclamas por un Estado mínimo³ o Estado guardián, acotado y regulado desde fuera de la política por el mercado o la sociedad civil.

No se trata de un llamado a volver atrás a un mítico estadio de competencia perfecta, sino de admitir que el mundo ha cambiado, gracias a la globalización y la competencia y a pesar de las crisis. Lo que está por delante, se plantea, es una nueva fase de aperturas e integraciones en la dirección de un mercado mundial unificado, así sea a partir de los grandes bloques regionales que, en efecto, surgen y adquieren fuerza al calor de la erosión y hasta obsolescencia de muchas de las figuras institucionales que gobernaron la economía mundial en la segunda posguerra.

La presencia activa de las grandes constelaciones multinacionales, que aceleran la innovación y la interdependencia y exacerban la fragilidad y debilidad de los Estados nacionales, no hace sino darle mayor fuerza al argumento globalista

³ *Cfr.*, Vincent Cable, “The Diminished Nation-State: A Study in the loss of Economic Power”, *Daedalus*, núm. 124, 1995, pp. 23-53.

que, en todo caso, buscaría modular sus énfasis e ilusiones en las virtudes y la magia del mercado en favor de un reconocimiento expreso del predominio de las transnacionales como motor de cambio pero también de una estabilidad renovada, menos dependiente del sistema transnacional de estados que emergiera del colapso de los años treinta y de los desastres de la segunda Guerra Mundial.

Lo anterior, que adquiere atractivo a medida que el agotamiento de los Estados se torna evidente y la política se vacía de contenidos, puede volverse poderosa convocatoria para una renovada globalidad, cuyo orden descansaría no tanto en formas diversas de democracia mundial sino en configuraciones de poder fincadas en las estrategias y juegos de las propias multinacionales. Esto, así sea visto como panorama lejano y hasta poco probable, obliga a advertir que la recuperación estatal aquí planteada no puede implicar una reedición, una “reproducción simple”, de las matrices estatales que articularon el proceso de desarrollo económico en la segunda mitad del siglo xx.

El retorno del Estado, de darse, seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de la historia mundial y nacional, así como de sus grandes mudanzas culturales. De lo que se trataría es de, en efecto, “traer de vuelta al Estado” pero sobre todo la idea de un Estado reformado cuya eficacia debe pasar por su renovación institucional y política. Lo que se necesita es un Estado que vaya “más allá” del Estado empresario pero que a la vez pueda situarse por encima de la noción, un tanto pueril pero no por ello menos perniciosa, de un Estado sólo para la empresa y los empresarios.

Estado en sentido amplio: no sólo como *locus* privilegiado para la ejecución específica o especializada de la política económica y social, sino como vector primordial en el proceso de formulación de los objetivos de la política, del examen de la congruencia entre metas, objetivos e instrumentos y, desde luego, de la evaluación periódica y sistemática. Se trataría de reconstruir institucionalmente la economía y recuperar las capacidades de intervención y conducción del Estado; para ello es indispensable “poner de cabeza” a la supuesta verdad absoluta acuñada en estos años y volver a lo verdaderamente básico, que no es ni puede ser el mercado.

Lo básico reside en el rescate de la cohesión de un contexto social complejo y abigarrado, desgarrado por la crisis, la desigualdad y, ahora la violencia. “México está en crisis, de eso no hay duda, pero su crisis no se reduce al conjunto de sus problemas políticos, sociales o económicos... la crisis consiste en que hemos perdido el sentido de nuestra existencia colectiva”.⁴

Estado necesario para un nuevo curso

A pesar de que el recurso al Estado, el reconocimiento de su necesidad, es un tema que de maneras diversas y con énfasis diferentes ha estado presente; es claro que ni las insuficiencias del mercado y consecuentemente de la inversión privada; ni las lecciones internacionales, ni los magros resultados macroeconómicos de los

⁴ Guillermo Hurtado, “Reflexiones filosóficas sobre la crisis de México”, *Revista de la Universidad Nacional*, núm. 70, diciembre de 2009, p. 49.

últimos treinta años, han podido ser argumentos para incitar a una revisión efectiva del papel del Estado; mucho menos para propiciar decisiones políticas dirigidas a una reorientación fundamental.

En nuestro caso, la cuestión del Estado necesario para un nuevo curso de desarrollo sigue sin ser abordada adecuadamente; incluso es relegada por importantes círculos de opinión dentro y fuera del Estado mismo que se acogen a las cansinas consignas contra el “regreso” del estatismo o el populismo. Sin embargo en esta barahúnda se pierde lo fundamental: que la cuestión central no es la del Estado sino la del desarrollo, su calidad y contenidos, que queda así soslayada y en lo hechos pospuesta indefinidamente.

Quizá, una manera diferente de acercarnos a esta cuestión central pueda ayudarnos a precisar los términos de la interpelación sobre el “Estado necesario” aquí y ahora. Celso Furtado nos ha legado una breve y sintética aproximación a lo que implica la tarea del desarrollo. Más aún cuando lo que se busca, como es nuestro caso, es un cambio en la orientación y la pauta que articulan todo el proceso. En su opinión:

Lo que caracteriza al desarrollo es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la preservación de los privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política.⁵

A partir de este postulado, podemos ubicar el papel que, en general, se espera que el Estado cumpla en la configuración de un nuevo curso de desarrollo para México. No es fácil precisar las diferencias específicas que habrían de calificar al “Estado necesario” de este tiempo en comparación con el Estado que fue necesario, tal vez indispensable en otra época, por ejemplo en la de la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Lo que sí puede mencionarse son algunas de las líneas de acción que, al ponerse en práctica, podrían empezar a darle al Estado actual un perfil diferente, capaz de llevarlo en el tiempo a reformarse de manera gradual, pero de fondo, para cumplir con las encomiendas emanadas del referido nuevo curso. Esta reconfiguración estatal estaría también destinada a darle al proceso de crecimiento económico la solidez y la flexibilidad mínimamente indispensables para sostener el proceso de transformación social en su conjunto que implica la noción de un “nuevo curso”.

En primer término, recalquemos lo que plantea Celso Furtado: el desarrollo supone una serie de combinaciones entre el crecimiento de la economía y un proyecto social que vuelve robusto al primero mediante la ampliación de las bases de sustentación de los mecanismos de acumulación, ampliando el mercado interno pero también y sobre todo, fortaleciendo la cooperación social y la estabili-

⁵ *Cfr.*, revista *Pesquisa*, edición 106, diciembre de 2004.

dad política en unas circunstancias en las que todo menos lo anterior puede darse por seguro.

Tal combinatoria debe contemplarse a lo largo del tiempo y desplegada en el territorio, lo que implica la reproducción ampliada de las tendencias al desequilibrio que son propias de todo proceso de cambio estructural que afecta también las formas culturales y las prácticas establecidas para mantener la cohesión social. Es decir, el entender al desarrollo como cambio social implica formas diversas de aprendizaje político para la cooperación social que es indispensable.

En nuestro caso, este aprendizaje y estas formas cooperativas tienen que ser esencialmente democráticos y servir como plataformas institucionales dirigidas a encauzar las mudanzas sociales y culturales así como acumular y dar cauce a la energía despertada por los cambios iniciales que desatan el proceso en su conjunto. De aquí resulta la importancia de la política democrática que debe ser concebida como un componente, sin duda fundamental, del conjunto transformador; también la relevancia de las instituciones y su renovación e innovación, concebidas como vectores decisivos para asegurar un “mínimo técnico” de gobernanza basada en la legitimidad política y el acuerdo social.

Los anteriores, no son predicados abstractos o emanados de alguna teoría general sobre el crecimiento económico o el desarrollo. Sin desmedro de estas enseñanzas y de la ya larga experiencia vivida a lo largo de más de cinco décadas, estos postulados son sobre todo fruto del estudio y la reflexión sobre la evolución reciente de México, cuyo arranque podría fecharse en 1985, cuando el gobierno comenzó a reconsiderar su estrategia de ajuste externo para pagar la deuda y empezó a hablar de un “cambio estructural” que era visto y presentado a la opinión pública nacional y foránea como un proyecto capaz de ofrecer no sólo una salida positiva de la crisis de la deuda, sino un trayecto renovador que permitiera recuperar el ritmo de crecimiento y la estabilidad perdidos.

De forma más o menos implícita, se entendía que esta mutación estructural daría lugar a nuevas formas de relación social capaces de reponer los tejidos primarios de la cohesión social, afectados por los duros años de inestabilidad monetaria y financiera vividos a partir de 1982, así como auspiciar un progresivo acercamiento a un régimen político democrático representativo como el ofrecido por la reforma política de 1977.

Como se recordará, al calor de la crisis financiera que irrumpiera en 1982 y devino en política con la nacionalización bancaria de ese año, las ofertas hechas desde las cumbres del poder del Estado resultaron en un reclamo democrático pluriclasista que, con la crisis política y constitucional de 1988 y con las tragedias políticas y los descalabros económico-financieros de esos aciagos años de los primeros noventa adquiriría vigor y potencia y presencia.

No fue una empresa fácil, que pudiera acometerse con cargo a la rutina del régimen heredado de la Revolución y su formato político-corporativo y de partido “prácticamente único”. Implicaba capacidad de concentración en los mandos y una visión audaz y ambiciosa en cuanto a las relaciones que habrían de gobernar la dialéctica de una economía política sometida a una crisis económica aguda y a

barruntos cada vez más claros de que en el sistema político no se podía confiar plenamente para acometer los cambios y guardar la estabilidad que todavía quedaba, luego de los acontecimientos casi catastróficos de 1982 y las implicaciones sociales acarreadas por el ajuste draconiano puesto en acto a partir del primer año del gobierno del presidente De la Madrid.

Todos los desafíos a la coordinación social empezaron a ser reconocidos y en parte encarados por los grupos dirigentes del Estado, pero también por los contingentes políticos que la propia crisis había hecho surgir. Se vivió un difícil periodo de aprendizaje democrático en las relaciones políticas, pero no así en lo correspondiente a las relaciones sociales y económicas cuya situación reclamaba igualmente de reconocimiento y revisión por parte de las élites y los cuerpos gobernantes. No ocurrió así y lo que devino fue una disonancia cada vez más amplia entre la esfera política y la económica y social.

El mantenimiento de una sola ruta, presentada como única e inapelable por los gobiernos del PRI y el PAN que cerraron el siglo XX e inauguraron el nuevo milenio, ha sido el principal elemento causante de la situación actual, dominada por las tendencias al estancamiento económico y la reproducción de una cuestión social marcada por la pobreza masiva y la propia reproducción de la desigualdad. Más que la apertura y la revisión “hacia abajo” del complejo estatal vinculado directamente con la producción y la circulación mercantil, fueron y son la visión, junto con la conducción de la política económica y social, las que le han impreso su marca estabilizadora y hostil al desempeño económico y social de México en los últimos treinta años.

Ni la estructura económica resultante de las crisis de los años ochenta, ni siquiera la debilidad fiscal que el Estado ha arrastrado, resultan ser elementos suficientes para explicar el decaimiento a largo plazo de la dinámica productiva y el letargo en que se han sumido los mecanismos convencionales de redistribución social. El resultado ha sido el deterioro de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno, la irrupción de la anomia como forma de relación social —cultivada por amplios grupos de población en vastas zonas del país— y una suerte de encapsulamiento de los grupos dirigentes del Estado que conforman una peculiar “pluralidad en la cumbre” con escasas y precarias relaciones formales, políticas y democráticas, con las bases de la sociedad y del Estado.

La disfuncionalidad de la política se acentúa si se toma en cuenta que los bienes públicos escasean y adolecen de grandes déficit de calidad, mientras que en los organismos del gobierno tiende a predominar la pasividad, la lenidad burocrática y la corrupción real o supuesta, pero sostenidamente imaginada por grandes capas de la opinión pública.

El trípode necesario

El eje de un Estado que diseñe, impulse y combine políticas capaces de articular demografía y economía, la ampliación ambientalmente responsable de las capacidades productivas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho, es la reforma fiscal del Esta-

do. Para poder justificar socialmente un incremento en la recaudación, la reforma debe hacer explícitos sus fines (tanto sociales como productivos); además, asumir compromisos claros sobre la utilización de los recursos y la rendición de cuentas.

Una reforma fiscal de este tipo debería llevar a, y basarse en, un nuevo pacto social abiertamente redistributivo. Al poner en el centro lo social, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y de la diversificación productiva. Lo que está en juego, dicho en breve, es la capacidad nacional para admitir que, sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo “la fuerza especial del concepto de justicia social, aseguraba Jorge Carpizo, se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”.⁶ Es un derecho ciudadano y su realización debería ser una prioridad para los Estados, en la crisis y más allá de ella.

De aquí la importancia de los derechos vistos como cemento universal básico de la cohesión social (cuarteada por tanto cambio sin frutos distributivos y de bienestar y, ahora rasgada por la violencia criminal), y de entenderlos como el acicate moral e institucional para que, desde la democracia, se avance en la reforma social y a la vez se busquen las veredas para modificar las reformas realizadas en la economía y la política. De esta forma, el desempeño económico empezaría a evaluarse con criterios diferentes a los empleados.

Asimismo, esta centralidad de la cuestión social auspiciaría la redición del proceso de constitución mutua de actores e instituciones que tuvo lugar en las décadas de expansión económica basada en la industrialización dirigida por el Estado. En las nuevas circunstancias, forjadas por las crisis y el propio cambio estructural de fin de siglo, el Estado encontraría, a partir de esta renovada centralidad de lo social, el espacio necesario para convertirse en un Estado emprendedor por su impulso directo e indirecto a la innovación institucional y económico-productiva, así como para retomar su papel clásico de “empresario colectivo”, con sus capacidades renovadas para capear con la incertidumbre, apoyar diversos modos de socialización de los riesgos y modular las voluptuosidades de un mercado extremadamente abierto al ciclo internacional y las decisiones de las multinacionales. Estas es otra cara del Estado necesario para emprender un nuevo curso.

De esta forma, desde el mirador de la centralidad de lo social lo primero que se impone es saber si la economía ofrece empleo digno y duradero, entendido como la fuente principal y la base material (por ahora insustituible) de un régimen republicano basado en los derechos sociales. Mientras el sistema económico siga organizado a partir de criterios de máxima rentabilidad, el empleo seguirá siendo la contraparte obligada de cualquier método de evaluación social y económica de su desempeño. Del mismo modo en que es la base primaria de los diversos vectores de la protección y la seguridad sociales. En ellos habría que imaginar la erección de un efectivo régimen de acceso universal a los derechos sociales fundamentales.

⁶Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 6.

Estos criterios de evaluación, entre otros, permitirían imaginar alternativas congruentes en el plano del crecimiento económico, de la hacienda pública, de la justicia tributaria y distributiva, de la seguridad social o la vinculación entre los derechos individuales y los sociales, entre la libertad y la igualdad. Permitirían también, inscribir en la política económica y social los valores fundamentales que emanan del desarrollo sustentable, el enfrentamiento del cambio climático y el cuidado civilizado del ambiente.

Así, al poner en el centro lo social, lo ético y lo político podrían darse la mano con lo económico, cuya transformación fue presentada, en la estrategia del cambio estructural globalizador, como un sustituto eficiente de los valores públicos, de la concertación política y de los sentimientos morales de la sociedad. De aquí la pertinencia, la insistencia, de impulsar un nuevo curso que emane del reconocimiento de la sociedad desigual que es la nación mexicana. Por esto es que, más allá de la economía, donde hay que buscar la clave para superar las circunstancias presente es en la matriz de valores que ha articulado y articula las prácticas de la política del poder y las creencias de la economía.

Tan a largo plazo como se quiera y pueda, es en un cambio progresivo de algunos de los valores básicos que han producido esta sociedad y esta economía altamente insensibles a la pobreza y a la desigualdad, marcada no sólo por una indiferencia sino por una defensa cínica de privilegios, de donde podría emanar la ética pública indispensable para darle sentido y materialidad a una nueva visión y misión desarrollista para el Estado. Son esta visión y misión de donde puede emerger el cemento mínimo indispensable para idear y darle materialidad a la solidaridad indispensable para la cooperación política y social sin la cual el desarrollo seguirá esquivo, cuando no extraviado.

De aquí también la urgencia de poner en acto una nueva pedagogía nacional, republicana y comprometida a fondo con la equidad. De esta reforma, orientada a hacer del Estado un verdadero Estado social pero también de revisar nuestras mentalidades predominantes, es que pueden surgir nuevas formas de articulación y cohesión sociales, así como estímulos positivos para reformar las reformas hechas en la economía y la política. México requiere revisar profundamente el modelo de desarrollo seguido en los últimos treinta años y, en función de ello, reconstruir el aparato institucional e instrumentar la reforma social del Estado. Garantizar un régimen de derechos fundamentales exigibles sería su base jurídica y política, en plena coherencia con el reclamo global de un desarrollo y un orden diferentes.

Las consecuencias económicas de Mr. Trump

Federico Novelo U.*

El decadente capitalismo internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. No es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades.

J.M. KEYNES

En el presente trabajo se analiza el efecto político de la ineficiencia económica global, expresada a través de un lento crecimiento y una incompleta recuperación de la Gran Recesión (la crisis que arranca en 2007), con consecuencias sobre el empleo, el bienestar y la convivencia democrática, con la reaparición de la retórica y la acción de promotores del nacionalismo económico, el proteccionismo, el aislamiento, la xenofobia y el racismo. En particular, se analiza la emergencia, posibilidades y consecuencias del candidato del Partido Republicano a la presidencia de los Estados Unidos de América y las expectativas que su eventual triunfo tendría sobre los flujos migratorios desde México, sobre la normatividad en la materia y sobre las remesas enviadas por los migrantes.

Presentación

El contexto

En el siempre polémico ámbito del pensamiento económico, donde los consensos son rarísimas aves, se ha instalado una convención que, bajo distintas denominaciones, establece que —de no aplicarse significativos golpes de timón— la economía mundial experimentará un crecimiento *modesto*, por emplear un término indulgente, con creciente desigualdad social y con más visible hegemonía de las empresas multinacionales por un largo periodo. Empleos precarios, adelgazamiento del bienestar social, atascamiento de las vías tradicionales de movi-

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana.

lidad social, debilidad institucional y democrática aparecen como complementos lamentables de esta situación recesiva. La ineficiencia económica, y sus dramáticos efectos sociales, sin embargo, conmueven poco, si algo, a una retórica global empeñada en exaltar las virtudes del libre comercio, de las desregulaciones y de la competencia.

En fecha tan reciente como el 7 de junio de 2016 el Banco Mundial vuelve a ajustar, a la baja, su expectativa de crecimiento de la economía mundial durante 2016, de 2.9 a 2.4%, con significativas diferencias regionales. Una pésima gestión de la crisis iniciada en 2007, la Gran Recesión, con el predominio del inútil “austericidio”¹ y una lenta e incompleta recuperación, en la que la búsqueda del pleno empleo se ha convertido en una excentricidad, arrojan el inquietante saldo de la decepción, el enojo y el castigo con y de las ofertas políticas tradicionales para favorecer la entrada en escena de nuevos y eficaces demagogos, de confusos rasgos ideológicos, que han señalado a la migración, al islam y al libre comercio como los culpables de la situación que padecen los trabajadores domésticos menos calificados, la mayoría, en los países ricos.

El retorno de la retórica nacionalista, económica y a secas la intención de mostrar el amplio repertorio proteccionista, no sólo arancelario; el creciente escepticismo en los instrumentos de integración que hace una década gozaban de la admiración global, como la Unión Europea; las propuestas de impulsar formas diversas de aislacionismo (comercial, monetario, físico y social) encuentran un muy propicio caldo de cultivo en la situación económica y social reinante y obligan a insistir en que, si bien la economía se ha globalizado, la política sigue siendo nacional y la misma base social de la que disfrutó la construcción socialcristiana y socialdemócrata del Estado de bienestar, la clase trabajadora, ya ha comenzado a ser la base social de los nuevos nacionalismos. Así aconteció con el fascismo y con el nacionalsocialismo, en este último caso y coincidentemente, tras una muy mala gestión internacional de la Gran Depresión.

Las narrativas clásica y, especialmente, neoclásica sobre las bondades del libre comercio deliberadamente ocultan el papel determinante que, en momentos clave de su historia económica, tuvo el proteccionismo en los países ricos. Después de enumerar las once máximas políticas con las que Inglaterra alcanzó su grandeza, Federico List agrega:

Sólo con Adam Smith se añadió una nueva máxima política a las enumeradas, a saber: encubrir la verdadera política de Inglaterra mediante las razones y argumentos cosmopolitas inventados por Smith, con objeto de evitar que las naciones extranjeras imiten esa política... Es una regla general de prudencia que una vez llegados a la cumbre

¹ “Tres son las razones que avalan mi afirmación de que la austeridad es una idea peligrosa: que no funciona en la práctica; que su fundamento descansa en la pretensión de que los pobres acaben pagando los errores de los ricos, y que se necesita como condición la ausencia del largo brazo de la falacia de composición, una falacia cuya presencia resulta más que patente en el mundo moderno”, Mark Blyth, *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica, 2014, p. 45.

de la grandeza, se arroje tras de sí la escala que nos ha servido para trepar, a fin de que otros queden privados de la posibilidad de alcanzarnos.²

La evidencia disponible muestra que, sin excepción, los que hoy son países ricos hicieron uso deliberado del instrumental proteccionista y que esa circunstancia se convirtió en variable explicativa de su éxito económico. Desde el siglo xiv, durante el que el rey Eduardo III opinó que: “Una nación puede hacer algo más útil que exportar lana en bruto e importar productos fabricados con ella”,³ hasta el New Deal y la actual normatividad comercial de Estados Unidos, pasando por el memorable *Informe sobre la industria*, de Alexander Hamilton, en 1795, el temprano establecimiento de políticas comerciales contrarias al libre comercio convierte en paradójico, por lo menos, el recetario que, desde esos países ricos, se intenta imponer al resto del mundo y que es oráculo del libre comercio. La misma percepción de la guerra civil estadounidense, narrada como un conflicto entre esclavistas y abolicionistas, en esencia fue un conflicto entre librecambistas (sureños) y proteccionistas (norteños):

Aunque era coherentemente antiesclavista, Lincoln nunca había abogado antes por la abolición forzosa de la esclavitud; consideraba que los negros eran inferiores desde el punto de vista racial y estaba en contra de concederles el derecho al sufragio. Teniendo esto en cuenta, resultaba probablemente menos temible para los sureños en relación al tema de la esclavitud que en el frente arancelario tras su elección. En efecto, todavía en los primeros tiempos de la Guerra Civil, Lincoln dejó claro que era bastante partidario de permitir la esclavitud en los estados del sur para mantener unida a la Unión. Puso en práctica la emancipación de los esclavos en el otoño de 1862 más como un movimiento estratégico para ganar la guerra que a partir de sus convicciones morales... De este modo, la victoria del norte en la Guerra Civil permitió que Estados Unidos siguiera siendo el más ardiente practicante de la protección de la industria naciente hasta la primera Guerra Mundial, incluso hasta la segunda Guerra Mundial, con la notoria excepción de Rusia a principios del siglo xx.⁴

El problema central entre la propuesta neoclásica, especialmente en su versión neoliberal, y las propuestas heterodoxas empeñadas en partir de supuestos realistas es la existencia y dimensión del actor central en el diseño y aplicación de las políticas comercial e industrial: el Estado; es, éste, un problema mucho más ideológico que teórico y, sin embargo, determinante en el alejamiento entre ambas percepciones y, en el caso de la primera, del que experimenta en relación con el contexto real de la vida económica.

² Federico List, *Sistema nacional de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 336.

³ *Ibid.*, p. 60.

⁴ Ha-Joon Chang, *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata, 2004.

La notable ineficiencia económica (y social) del capitalismo actual; la evaporación de los instrumentos de mitigación de los rigores del trabajo y las crueldades del capitalismo (educación, salud, jubilación, seguro del desempleo, etc.); la precarización del trabajo; las magnitudes crecientes de desempleo y subempleo y la visible subordinación de la gestión política a los intereses de minorías privilegiadas⁵ son las circunstancias —no tan temporales— que determinan el contexto ignorado por la teoría que domina el panorama y, simultáneamente, son las realidades que ayudan a la emergencia de los nuevos nacionalismos.

Posiblemente, lo más inquietante del retorno del nacionalismo económico es la evocación de sus éxitos, notables al menos en los ámbitos del empleo, los precios y el desarrollo social (vivienda, educación, salud). Con muy baja inflación, los datos de desempleo para Alemania durante el nazismo, previo a la guerra, se encuentran en el cuadro 1.

La percepción de la complicidad del pueblo alemán con las más notorias brutalidades del III Reich, como la llamada “solución final” al problema judío, sugiere que el combate a los efectos de la Gran Depresión, notables para Alemania, resultó preferible a la convivencia armónica, a la democracia y a la libertad.⁶ Con la evidencia disponible, ayer y hoy, de conductas económicas y políticas no racionales (llámense *espíritus animales*, *delirios populares* o *exuberancias irracionales*), la posibilidad de éxito de los nuevos nacionalismos no es improbable, entre otras cosas por el poderoso incentivo que acompaña a las crisis y a su mala gestión: el miedo. La notable advertencia de Franklin D. Roosevelt ha caído en el olvido: “Permitidme aseverar mi firme convencimiento de que la única cosa que debemos temer es el temor mismo, innominado, irracional, injustificado terror que paraliza los necesarios esfuerzos para convertir la retirada en avance”.⁷

El temor a lo que el futuro traerá consigo, incertidumbre; el temor a los extranjeros inmigrantes, especialmente por su efectos en el empleo, el salario y los servicios sociales domésticos, y el temor a los practicantes de creencias y costumbres ajenas, todo unido a la cruenta realidad del terrorismo son elementos que vuelven a otorgar justificación al retorno de la intolerancia nuevamente montada en el supuesto de la identidad nacional compartida. En ese ambiente han florecido las organizaciones políticas nacionalistas, xenófobas, racistas y aislacionistas que, no tan recientemente, ponen en tensión a la Unión Europea, y en ese ambiente florece también la aspiración presidencial de Donald Trump, como candidato del Partido Republicano a ocupar la Casa Blanca a partir de enero de 2017.

La propuesta política que al comienzo pareció un mal chiste, se ha convertido en una seria posibilidad, esencialmente, por un electorado que —calificaciones académicas y profesionales aparte— tiene una voluntad política secuestrada por

⁵ “En una *dictocracia* puede haber elecciones competitivas y los más diversos medios de comunicación. No es lo mismo que dictadura”, Göran Therborn, *Los campos de exterminio de la desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 37.

⁶ Ian Kershaw, *Descenso a los infiernos. Europa 1914-1949*, Barcelona, Crítica, 2016, p. 30.

⁷ Citado en Leo Huberman, *Historia de los Estados Unidos. Nosotros, el pueblo*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1977.

Cuadro 1. Media anual de desempleo en Alemania

<i>Año</i>	<i>Personas desempleadas</i>
1932	5 575 492
1933	4 804 028
1934	2 718 309
1935	2 151 039
1936	1 592 655
1937	912 312
1938	429 461
1939 (julio)	38 379

FUENTE: Charles Bettelheim, *La economía alemana bajo el nazismo*, Madrid, Editorial Fundamentos, 1973, t. II, p. 99.

el temor que hoy adquiere una rentabilidad mediática incuestionable. Así, propuestas que hace muy poco tiempo hubieran sido juzgadas como totalmente carentes de inteligencia, cerrar la frontera o expulsar a los musulmanes, por ejemplo, hoy comienzan a percibirse como necesarias y de urgente aplicación, por una parte del electorado inquietantemente significativa. *Volver a hacer grande a América*, con lo que ello quiera decir, sugiere la cercana puesta en ejercicio de una política aislacionista, proteccionista y poco comedida con aliados y socios tradicionales, en un mundo crecientemente interdependiente.

A diferencia de las campañas políticas tradicionales, vendedoras de bienaventuranzas y panaceas diversas, las campañas de los actuales nacionalistas venden miedo e ira y... los venden muy bien.

Al finalizar la década bárbara de los treinta, el efecto de los nacionalismos económicos y políticos, incentivados por los daños causados por la Gran Depresión, fue el estallido de la segunda Guerra Mundial y su dramático saldo de decenas de millones de muertes;⁸ ¿qué efectos podrá producir el éxito político de los nuevos nacionalismos?, en concreto, ¿qué destino espera a las relaciones de México con Estados Unidos, en el caso del triunfo electoral de Trump? La suerte de la reforma migratoria pendiente, la de las remesas y la de la misma migración se encuentran fuertemente vinculadas a los resultados electorales de noviembre, quizá como nunca antes lo habían estado. La suerte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también está en juego.

La migración

Las características fundamentales del flujo migratorio predominantemente indocumentado de México a Estados Unidos, son: *historicidad*, *masividad* y *vecindad*. Es el fenómeno migratorio vigente más antiguo en el planeta; representa la movilización masiva de migrantes y encuentra un incentivo en la cercanía geográfica, por cuanto

⁸ “De las ruinas de una crisis económica global empezaba a surgir una conflagración mundial”, Ian Kershaw, *op. cit.*, p. 336.

ésta favorece la llamada *circularidad* de los migrantes, la ida y el retorno más o menos regulares y frecuentes.

Tanto a la luz de los incentivos, los espacios de origen y destino, y las magnitudes, los flujos migratorios internacionales, entre la etapa de mayor intensidad —durante el último tercio del siglo XIX— y la actual —caracterizada por un nuevo momento de la globalización, a partir de 1989 (año del derrumbe del Muro de Berlín y, sobre todo, de la formalización del llamado Consenso de Washington)—, muestran muy pocas similitudes y notables diferencias.

La vieja migración fluyó principalmente de los países *antiguos* a los *nuevos*, fue impulsada por factores de expulsión (como las tecnologías ahorradoras de fuerza de trabajo, y las consecuentes reducciones salariales) y de atracción (como los requerimientos de mano de obra calificada en incipientes procesos de industrialización) y significó alrededor de un 10% de la población mundial de la época. Según Martin Wolf: “En los cuarenta años previos a la primera Guerra Mundial, la migración aumentó la fuerza de trabajo en el Nuevo Mundo en un tercio y redujo la fuerza de trabajo europea en un octavo. Estas cifras no han sido superadas ni siquiera por California y México durante los últimos cuarenta años”.⁹ La vieja migración contó, también, con el beneplácito de las sociedades anfitrionas que, en muchos casos, hospedaron nuevas zonas de asentamientos recientes.

La nueva migración fluye principalmente de los países pobres a los países ricos; es impulsada, en lo fundamental, por los notables diferenciales en salario y comporta la movilización de alrededor de 3% de la actual población mundial: 191 millones de personas.¹⁰ Como factor de expulsión opera una deliberada política, establecida por los gobiernos de los países de origen, que promueve el desarrollo preferente del mercado externo, castigando al interno, mismo que en las sociedades plurales y heterogéneas (¿cuál no lo es actualmente?), representa el más significativo elemento de cohesión social. Cuando el mercado interno es estratégico, tal relevancia se hace visible por medio de los aumentos recurrentes del salario real; cuando no es así, acontece lo inverso.¹¹ Esta nueva migración produce, en las sociedades de destino, sentimientos encontrados: se juzga necesaria en lo económico e inconveniente en lo social; los inmigrantes son necesarios, pero no son bienvenidos.

Un especialista en el tema migratorio propone tres factores de transformación que, verificados al calor de la globalización, explican el hecho notable por el que el número de personas que residen por más de un año en un país distinto al que nacieron, pasó de 150 millones en el año 2000 a 191 millones en 2007; los factores propuestos son:

⁹ Martin Wolf, “Humanity on the Move: The Myths and Realities of International Migration”, *The Financial Times*, 30 de julio de 2003, p. 11, citado en Jagdish Bhagwati, *En defensa de la globalización. El rostro humano de un mundo global*, Barcelona, Debate, 2005, p. 312.

¹⁰ Joaquín Arango, “La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra”, *Migración y desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, núm. 1, octubre de 2003.

¹¹ Celso Furtado, *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 42-56.

- a] “El crecimiento de las desigualdades internacionales e internas en los países;
- b] la percepción de esas desigualdades —y de las oportunidades de reducirlas a través de la movilidad— se vuelve más aguda e inmediata por la penetración de los medios de comunicación globales, y
- c] el desplazamiento físico se ha visto facilitado por el progreso en los transportes internacionales”.¹²

Para el mundo contemporáneo, la relevancia de los migrantes resulta de muy difícil exageración:

En positivo y en negativo representan hoy el principal factor de transformación social, cultural y demográfica en muchos países avanzados. Si desaparecieran o fueran a la huelga todos juntos, en todo el mundo, el mismo día, las sociedades y las economías de los países ricos se verían descalabradas: cultivos que se pudrirían en los campos, ciudades congestionadas por las basuras, talleres cerrados, ancianos no autosuficientes abandonados, oleadas enteras de padres obligados a ausentarse del trabajo para atender a sus hijos, y descensos de la productividad en todos los sectores. En el lado opuesto, los países y las regiones con mayores tasas de emigración, privados de la crucial amortización social que suponen los envíos de dinero, se arriesgarían al colapso.¹³

El fenómeno produce ambivalencias, tanto en las sociedades de destino como en las de origen. Para las primeras, la inmigración resulta, simultáneamente, necesaria e indeseable; para las segundas, se tiene una fe profunda en el supuesto carácter salvador de las remesas, combinada con un gran temor a la fuga de cerebros. Este panorama, entre otros efectos, propicia una notable opacidad a la hora de definir el interés nacional en el diseño de las políticas migratorias.

Los agentes económicos, en el ambiente dominado por el mercado y sus visibles fallas, responden a incentivos, positivos o adversos, para definir sus decisiones fundamentales. ¿Por qué emigra una proporción tan significativa de la población mexicana en edad de trabajar hacia Estados Unidos? La reflexión relativa a la importancia de los incentivos materiales y la comparación de los indicadores básicos, arroja la respuesta: “... las leyes malas u opresivas, los impuestos elevados, un clima poco atractivo, un entorno social desagradable e incluso la coacción (comercio de esclavos, deportación) han producido y siguen produciendo corrientes migratorias, pero ninguna de estas corrientes se puede comparar en volumen con las que surgen del deseo inherente de la mayoría de los hombres a prosperar en el aspecto material”.¹⁴

Las grandes diferencias, económicas y sociales que existen entre Estados Unidos y México conforman un caso único en todo el planeta: “La distancia de renta

¹² Ferruccio Pastore, “El continente móvil. Migraciones y relaciones internacionales”, *Vanguardia, Dossier Inmigrantes. El continente móvil*, núm. 22, enero-marzo de 2007.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ E.G. Ravenstein, “The Laws of Migration”, *Journal of the Royal Statistical Society*, 1889, citado por J. Arango, *op. cit.*

entre Estados Unidos y México es la mayor del mundo entre dos países contiguos”.¹⁵ Las asimetrías no se agotan en los diferenciales de ingreso y guardan relación con un amplio espectro de indicadores; quizá el mayor problema corresponde al alejamiento de las posibilidades de convergencia.

La profundización en la disparidad de ingresos entre países ricos y pobres constituye un fuerte incentivo para aumentar la presión para emigrar a los primeros, que responden erigiendo barreras más altas a la inmigración y a las importaciones primarias. El gran supuesto del Consenso de Washington, en el que los mercados libres acarrearían la convergencia económica, es erróneo; de la misma forma que es equivocado el mito liberal, mediante el que las sociedades que se modernizan, se asemejan.¹⁶ El uniformismo que deriva de imaginar que hay un sólo sistema económico compatible con las exigencias de la modernidad favorece la negación de oportunidades, especialmente a los países pobres, para buscar los mecanismos de su propio desarrollo, sin subordinación a los planteamientos económicos impuestos desde los organismos multilaterales, en los que la sobrerrepresentación de los países ricos es totalmente visible. Más de una evidencia mueve a afirmar que, hasta ahora, la globalización no arroja resultados socialmente plausibles, según nos muestran la extensión y profundización de la pobreza, la desigualdad entre las naciones, y en su interior el magro listado de ganadores y la interminable lista de perdedores, las soberanías nacionales aplastadas, el páramo ambiental, la devastadora actividad del *dinero caliente* y, especialmente, la rigidez de los organismos responsables de promover la estabilidad y el crecimiento de las naciones, visiblemente lejana de lo acordado en Bretton Woods. La llamada *hipótesis de convergencia*, que sugiere un crecimiento más acelerado en las economías de los países pobres que se vinculan a los países ricos, en un ambiente de libre comercio y libertad para el tránsito de las inversiones —a escala global—, se ve más que desmentida por las evidencias disponibles.

Estas disparidades operan como un poderoso incentivo para la migración de los países pobres a los ricos y, en tal tendencia, el caso de la migración mexicana hacia Estados Unidos no puede representar ninguna excepción. La singularidad de estos flujos en particular descansa en su prolongada duración, en su carácter masivo, en la vecindad entre ambos países, en la creciente diversificación de los lugares de origen y destino, en la que corresponde a las actividades productivas donde habrá de emplearse y, en general, en la que es relativa a la evolución del perfil del migrante.

Existe un duradero proceso de búsqueda de oportunidades de ocupación en Estados Unidos por parte de la mano de obra mexicana, originado en la porción de la población de México que se mantuvo en los territorios que, tras la invasión estadounidense al país y la firma de los Tratados Guadalupe-Hidalgo en 1848, le fueron arrebatados por Estados Unidos; continuó en la construcción del ferrocarril en

¹⁵ Kennedy, citado por Samuel Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, México, Paidós, 2004, p. 34.

¹⁶ John Gray, *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 34.

este país, y en la cosecha de los cultivos diversos del sur estadounidense. En opinión de dos reconocidos expertos en el tema migratorio: “La migración entre México y los Estados Unidos es un fenómeno centenario y muy probablemente es el flujo migratorio contemporáneo con mayor antigüedad en el ámbito mundial”.¹⁷ La referencia a un efecto peculiar, de separación de espacios que, antes de la pérdida de parte significativa del territorio mexicano, conformaban unidades,¹⁸ tiende a favorecer el examen de la migración, no en la opción de aquella población fronteriza por pertenecer a uno u otro lado de la nueva frontera, sino a partir de los flujos provenientes del interior de México. Así, durante la segunda mitad del siglo XIX el flujo migratorio encuentra un incentivo fundamental en la conexión ferroviaria de la estación Paso del Norte, Chihuahua, que —al tiempo que recibía al Ferrocarril Central Mexicano, desde la Ciudad de México— facilitaba que los mismos vagones se engancharan a los ferrocarriles de la Atchinson-Topeka-Santa Fe, Southern Pacific, Texas-Pacific y Galveston-Harrisburg-San Antonio.

Durante el siglo XX, algunos especialistas proponen una periodización, en cinco etapas, que arrancan en 1900 y, en cada caso, muestran una duración de entre 20 y 22 años. La primera, denominada también *fase del enganche*, llega hasta 1920 y es el resultado de tres factores diferenciados: a) el sistema de contratación de mano de obra privado y semiforzado, conocido como *el enganche*; b) la Revolución mexicana y su secuela de decenas de miles de refugiados, y c) el ingreso de Estados Unidos a la primera Guerra Mundial, que limitó la llegada de nuevos inmigrantes europeos y demandó, de manera temporal, mano de obra barata, joven y trabajadora, proveniente de México.

La segunda fase, conocida también como la de las *deportaciones*, se sintoniza con los antecedentes, el estallido y las consecuencias de la Gran Depresión y se combina con el surgimiento y primeras operaciones de la Patrulla Fronteriza (1924). Se verifican en esta fase tres momentos de deportación masiva y uno de deportaciones cotidianas. De las primeras, se parte de la realizada en 1921, por razones coyunturales y con una rápida recuperación del flujo inmigrante; la segunda —de mucho más severos efectos sobre las redes y circuitos migratorios— se verifica entre 1929 y 1932, y la última, en 1939, se amortiguó por los programas de colonización agraria y de promoción agropecuaria del cardenismo.

La tercera fase corresponde totalmente al periodo que abarcaron las diversas ediciones de los programas Bracero, que respondían a los requerimientos estadounidenses de trabajadores, especialmente agrícolas, que derivaron de la participación en la segunda Guerra Mundial. El auge posbélico amplió el programa por

¹⁷ Jorge Durand y Douglas S. Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 45.

<i>Nombre original</i>	<i>Lado mexicano</i>	<i>Lado estadounidense</i>
Paso del Norte	Ciudad Juárez	El Paso
Laredo	Nuevo Laredo	Laredo
Nogales	Nogales	Nogales

FUENTE: J. Durand y D.S. Massey, *op. cit.*, p. 46.

otras dos décadas y, tras su conclusión formal en 1964, alcanzó una débil prolongación, de hecho, hasta 1967.

A partir de 1965 se inicia la cuarta fase que también se conoce como la era de los indocumentados (1965-1986). Tras decidir unilateralmente la conclusión de los convenios Braceros, el gobierno de Estados Unidos también decidió dar un trato unilateral a la inmigración de trabajadores mexicanos, con apoyo en tres instrumentos: la legalización de una parte de ellos, bajo el sistema de cuotas por país; la llamada *institucionalización de la frontera* para dificultar el paso y limitar el libre tránsito y la deportación sistemática de los indocumentados.

La última fase del siglo xx comienza en 1987 con la puesta en marcha de la Immigration Reform and Control Act (IRCA), y conforma una etapa de legalización combinada con *migración clandestina*. Es una reforma legal, también conocida como Simpson-Rodino, que modifica radicalmente el modelo migratorio de ida y vuelta que caracterizó a los programas bracero, tanto a la luz de una amplia amnistía (LAW) y del programa de trabajadores agrícolas especiales (SAW), que permitieron la legalización de más de 2.3 millones de mexicanos indocumentados. Con todo, la cobertura de la amnistía es mucho menos que incompleta y, de otro lado, la reforma legal introduce la aplicación de sanciones para empleadores de indocumentados; de ahí la emergencia de la *clandestinidad*, con la falsificación o la simulación de documentos (cuadro 2).

Esta pérdida del más abundante poder productivo nacional, compuesto hoy de mujeres y hombres con calificaciones académicas superiores a la media nacional, con condiciones adecuadas de salud y en rangos de edad muy alejados del visible encanecimiento del promedio de la fuerza de trabajo estadounidense, responde y se intensifica a la luz de una política económica y social de los gobiernos mexicanos de los últimos siete lustros interesada en aparentar actividades exportadoras modernas, cuando en realidad se exporta lo que se importa más los miserables salarios de nuestra fuerza de trabajo y se exporta a los trabajadores mismos;

Cuadro 2. Población mexicana neta anual perdida por la migración a Estados Unidos por periodo, 1961-2005

<i>Periodo</i>	<i>Miles de personas</i>
1961/1970	27.5
1971/1980	137.5
1981/1990	235.0
1991/1995	296.0
1996/2000	360.0
2001/2005	396.0

FUENTE: Elena Zúñiga Herrera y Paula Leite, “Los procesos contemporáneos de la migración México-Estados Unidos: Una perspectiva regional” en Elena Zúñiga H., Jesús Arroyo A., Agustín Escobar L. y Gustavo Verduzco I. (coords.), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, México, Consejo Nacional de Población–Universidad de Guadalajara–CIESAS–El Colegio de México–Casa Juan Pablos, 2006, p. 54.

la compleja volatilidad de los precios internacionales del petróleo, que tiende a estabilizarse a la baja, se nos presenta en medio de la fiesta oficial por el establecimiento de una inoportuna (e inútil) reforma energética, cuando las reservas probadas del hidrocarburo alcanzan apenas para ocho años y cuando la situación financiera de Petróleos Mexicanos (Pemex), duradero agente financiero del Estado mexicano, es totalmente insostenible.

La eventual profundización de normas migratorias más restrictivas en Estados Unidos y el endurecimiento de las deportaciones que durante los gobiernos de Barack Obama han alcanzado cuotas alucinantes, tendrían consecuencias sociales, económicas y políticas para México que, simplemente, escapan a las capacidades de gestión del actual gobierno mexicano, empeñado en imaginar y presentar una realidad nacional del todo inexistente (cuadro 3).

La “evolución” asimétrica de la edificación de muros, aplicación de innovaciones tecnológicas para detectar inmigrantes ha provocado una serie de cambios en la localización de la zona cero de la inmigración irregular, con un traslado de oeste a este (en San Diego, California, se detuvo durante 1992 a 560 000 personas y sólo a 68 000 en 2010), de manera que, en julio de 2016, la zona cero es McAllen, Texas (cuadro 4).

La poderosa carga conservadora que domina a buena parte del Poder Judicial estadounidense, sin que se les pueda jubilar —como lo hizo Roosevelt en defensa del New Deal—, ha ayudado a relanzar la deportación de indocumenta-

Cuadro 3. Detenidos en la frontera México-Estados Unidos, 2012-2016

<i>Año</i>	<i>Personas detenidas</i>
2012	356 873
2013	414 397
2014	479 371
2015	331 333
Julio de 2016	332 360

FUENTE: US Border Patrol, citado en *El País*, 23 de agosto de 2016, p. 7.

Cuadro 4. Detenidos por paso fronterizo durante 2016 (hasta julio)

<i>Paso fronterizo</i>	<i>Número de detenidos</i>
Tijuana	26 290
Mexicali	19 962
Nogales	63 397
Ciudad Juárez	14 495
Big Bend	5 031
Del Río	19 013
Nuevo Laredo	35 888
McAllen	142 257

FUENTE: US Border Patrol.

dos, paralizando la reforma migratoria que hubiese producido importantes cifras de beneficiarios (cuadro 5).

Como puede apreciarse, la eventual reforma migratoria beneficiaría preferentemente a la población de origen mexicano, siempre que el poder Ejecutivo sea ocupado por la candidata del Partido Demócrata y, el Legislativo, por sus correligionarios. Ambas posibilidades se encuentran seriamente amenazadas con la candidatura del Partido Republicano, cuyos principios en el tema migratorio son los de la restricción, la exclusión y el racismo. También se amenaza con bloquear el envío de remesas, en momentos en los que su volumen vuelve a expandirse (cuadro 6).

Cuadro 5. La reforma migratoria en Estados Unidos, ¿cuántos y quiénes se beneficiarían por región de origen?

<i>País/región de origen</i>	<i>Migrantes no documentados que podrían obtener el estatus de Inmigrante Provisional Registrado (RPI)</i>		
	<i>Total</i>	<i>Dreamers*</i>	<i>Trabajadores agrícolas* (Blue Card)</i>
México	5 400 000	760 000	150 000
	a 6 800 000	a 825 000	
Asia	2 255 000	245 000	<5 000
Centroamérica	955 000	105 000	<10 000
Europa	655 000	90 000	n.d.
Sudamérica	695 000	90 000	n.d.
El Caribe	525 000	90 000	<10 000
África	410 000	35 000	n.d.
Oceanía	50 000	10 000	n.d.
Canadá	140 000	30 000	n.d.
Total	11.1 a 11.5 millones	1.43 a 1.58 millones	180 000

FUENTE: BBVA Research, 2016.

Cuadro 6. Remesas de Estados Unidos a México 2010-2016, durante el primer semestre de cada año (millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Cantidad</i>
2010	10 668.0
2011	11 181.9
2012	11 856.4
2013	11 137.4
2014	11 626.5
2015	12 076.5
2016	13 156.4

FUENTE: BBVA Research, con cifras del Banco de México, 1 de agosto de 2016, p. 2.

La última cifra representa un crecimiento de 8.9% en relación con la que le precede, lo que significa "... el mejor registro histórico que se tiene sobre la recepción de remesas en México para el primer semestre del año, con lo que se ratifica la posibilidad de que en 2016 las remesas acumuladas a diciembre superen el máximo histórico anual".¹⁹ Son recursos que, en caso de llegar a la Casa Blanca, Trump promete retener hasta que el gobierno mexicano pague la edificación de un muro fronterizo.

Conclusión

El sueño de la razón produce monstruos.

FRANCISCO DE GOYA Y LUCIENTES

El abandono de los propósitos de los llamados *mercados sociales* de la segunda posguerra mundial, del pleno empleo, de la economía mixta, del Estado de bienestar, y la edificación del economicismo neoliberal, desde finales de los años setenta del siglo xx, se constituyó en el abandono de la defensa de la dignidad humana y de las dimensiones (vital, existencial, de recursos, de oportunidades y de resultados) de la igualdad entre personas, con el argumento —vacio y autoritario— según el cual, ante la omnipotencia del mercado, *no hay alternativa* (*There Is Not Alternative*, TINA). Los mal llamados populismos del momento, los nacionalismos racistas, xenofóbicos, proteccionistas y aislacionistas no son enemigos de la globalización, son su justa recompensa, *su progenie ilegítima*,²⁰ *los monstruos producidos por el sueño de la razón*. Y la razón nos recuerda que "No existe una sola economía y hay más de una manera de hacer esta disciplina".²¹ Sí hay alternativas y, en muy buena medida, están en la reflexión sobre la desigualdad y los mecanismos y posibilidades de su superación. No es un problema ni exclusiva ni fundamentalmente fiscal, ni siquiera exclusivamente económico.

La probabilidad del éxito electoral de Trump es real, particularmente por el contexto en el que se habrá de resolver ese proceso y sus consecuencias para México serán funestas, como históricamente han sido cuando las diferencias se presentan en momentos en los que en México nos hallamos pésimamente gobernados, como es el caso.

La evaporación del interés público mexicano, la ridícula base fiscal del país y el gasto público petrolizado y notoriamente débil, la carencia de políticas sectoriales (incluida la falta de política migratoria), el miserable nivel de los salarios, la expansión malthusiana del subempleo, la debilidad de la política social y el sometimiento gubernamental a los intereses de los privilegiados de siempre, son variables explicativas y nuevos incentivos para la intensificación de la migración indocumentada que, además, se suman a un creciente malestar social que anuncia la cercanía del fuego en la pradera. Esa vulnerabilidad histórica, de paso, se pone al servicio de la retórica antiinmigración de Trump y de su eventual éxito electoral.

¹⁹ BBVA Research, *op. cit.*, p. 2.

²⁰ John Maynard Keynes, "Discurso en el centenario de la muerte de Thomas Robert Malthus", en *Ensayos biográficos. Políticos y economistas*, Barcelona, Crítica, 1935, p. 114.

²¹ Anthony B. Atkinson, *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, México, FCE, 2016.

La encrucijada política de Estados Unidos

Arturo Balderas*

Hay tres periodos en la historia moderna de Estados Unidos que marcan su evolución hacia la construcción de una sociedad en la que el sentido de la justicia social tenga un mayor relieve. El New Deal durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt, la Gran Sociedad durante los gobiernos de Kennedy y Johnson y el más reciente correspondiente a Barack Obama, primer presidente afroamericano, a quien le ha tocado guiar los destinos de la nación más poderosa del orbe, aunque vale decir también la más ambiciosa en términos económicos y contradictoria en cuestiones de libertades y aplicación de la justicia.

Entre esos periodos han existido avances menos espectaculares, aunque también retrocesos. A continuación, un poco de historia.

El primer rescate

En julio de 1932, el día en que fue declarado candidato del Partido Demócrata a la presidencia de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt pronunció uno de sus discursos más memorables, apelando a los asistentes a la Convención Demócrata celebrada en la ciudad de Chicago, a trabajar juntos para salvar de la crisis a millones de estadounidenses que se debatían en el desempleo y la pobreza.¹

En 1933 Roosevelt propuso al Congreso estadounidense un paquete de reformas que a lo postre se conocieron como el New Deal. Entre los meses de marzo y junio Roosevelt envió al Congreso por lo menos ocho programas que formaban el eje de su proyecto.² De entre ellos destacan la ayuda federal a los estados para promover el empleo entre los desocupados que integraban más de la cuarta parte de la fuerza de trabajo del país; la creación del sistema nacional de empleo, que posteriormente se convertiría en la del seguro social; el de apoyo para refinanciar las

* Periodista.

¹ Roosevelt convocó “for a more equitable opportunity to share in the distribution of national wealth. Those million cannot and shall not hope in vain. I pledge you, I pledge myself to a New Deal for the American people...This is more than a political campaign; it is a call to arms. Give me your help, not to win votes alone, but to win this crusade to restore America to its own people”. Conrad Black, “Franklin Delano Roosevelt, Champion of Freedom”, *Public Affairs*, Nueva York, 2003.

² “...During the turbulent years of social change in the 1960s and 70s Congress passed more than two dozen major pieces of civil rights and environment legislation in this period, covering issues from product safety to toxic waste clean up to private pensions funds to occupational safety and health. This constituted a huge expansion of regulatory states founded during the Progressive Era and New Deal”. Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Nueva York, Farrar, Strauss and Giroux, 2014.

hipotecas que permitió a más de un millón de familias³ conservar su vivienda, y la importante reforma del sistema bancario. Durante los primeros cien días de su gobierno, Roosevelt sostuvo intensas negociaciones con el Congreso, los gobiernos de los estados, los barones de Wall Street y los dueños de las más grandes corporaciones para lograr la aprobación de cada uno de esos programas. Su meta era superar la profunda crisis que sufrió Estados Unidos a principios de los años treinta. La fina esgrima con la que tejió una serie de alianzas permitió que al cabo de esos cien días se aprobara el paquete de reformas que lo haría uno de los más importantes primeros mandatarios en la historia del país.

Durante ese periodo de negociaciones contó con el apoyo del Partido Demócrata, al que él pertenecía. En la Cámara de Representantes su partido tenía 311 curules por 117 de los republicanos y en la de Senadores 59 demócratas por 36 republicanos. Esa mayoría garantizó la aprobación de las leyes que integraban la espina dorsal del New Deal. A pesar de ello, tuvo que vencer la oposición, no sólo de algunos legisladores republicanos sino incluso de algunos de sus propios compañeros de partido que veían con cierto recelo la influencia que el gobierno ganaría con las reformas. A final de cuentas, unos y otros entendieron la necesidad de apoyarlas como única vía para salir de la crisis.⁴ La columna vertebral de su programa de reformas, la del Seguro Social, fue aprobada en la Cámara de Representantes por una mayoría abrumadora de 372 votos a favor contra 33 en contra, “no obstante los virulentos ataques del grupo de conservadores fiscales”.⁵

El gran vuelco

Más de veinte años después, John F. Kennedy llegó a la presidencia de Estados Unidos y con él, Lyndon B. Johnson a la vicepresidencia. Kennedy inició una nueva era en la política social del país a la que Johnson dio cuerpo, e incluso amplió después de que Kennedy fuera asesinado.

Kennedy arribó a la presidencia en medio de la mayor depresión económica después de la segunda Guerra Mundial. El ingreso de un buen número de estadounidenses se había reducido en un 25% y por lo menos 5.5 millones de personas buscaban empleo desesperadamente. Con este escenario de fondo, Kennedy propuso una disminución en los impuestos, protección a los desempleados, incre-

³ “United States House of Representatives, History”, versión en línea: <<http://history.house.gov/Home/>>.

⁴ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Almanac of American History*, Nueva York, Barnes and Noble, 1993.

⁵ En el capítulo “The Bird of Welfare State”, John Kenneth Galbraith señala “No legislation in American history was more bitterly assailed by business spokesmen than the proposed Social Security Act. The National Industrial Conference Board warned that ‘unemployment insurance cannot be placed on a sound financial basis’ y más adelante cita las palabras del Representante por el estado de Nueva York John Taber “Never in the history of the world has any measure been brought in here so insidiously designed as to prevent business recovery, to enslave worker and to prevent any possibility of employers providing work for the people”, refiriéndose a la ardorosa oposición por parte de la Asociación de Manufacturas, la Cámara de Comercio y la Barra Americana de Abogados a la creación del Seguro Social, base del Estado de bienestar, John Kenneth Galbraith, *Economics in Perspective*, Boston, Houghton Mifflin, 1987.

mento en el salario mínimo y una atención especial en el sector de la vivienda y de los negocios como medio para estimular la economía.⁶ No obstante la fuerte oposición en el Congreso, logró incrementar el salario mínimo, aunque otras de sus propuestas fueron limitadas o simplemente rechazadas. El Congreso recortó la ayuda para adultos mayores en el sistema de salud conocido como Medicare; sus intentos para recortar impuestos a los más pobres y ampliar los derechos civiles fueron acotados drásticamente; también fue rechazada su petición para enviar tropas a los estados del sur que se negaban a la integración en las escuelas; lo mismo sucedió con la creación del Departamento de Asuntos Urbanos, cuya meta era proveer de vivienda a los más pobres.⁷

La negativa para la creación del Departamento de Asuntos Urbanos tenía un fondo racial, y el presidente pronunció un discurso que antecedió a la que tal vez fuera su propuesta más controvertida, la de ampliar los derechos civiles de los afroamericanos.⁸ Ante el riesgo de que su paquete de propuestas no prosperara debido a la fuerte oposición por ampliar los derechos civiles de los afroamericanos, decidió posponerla para el que estaba seguro sería su segundo periodo como presidente. La estrategia de Kennedy fue lograr el apoyo de un número suficiente de republicanos, y al mismo tiempo dividir la oposición de los legisladores sureños de su propio partido, para lograr la aprobación de dicha propuesta. Kennedy fue asesinado durante el segundo año de su mandato por lo que no le fue posible concluir su programa de reformas cuyo fin último era beneficiar a la mayoría de la sociedad estadounidense.

Como vicepresidente, a Lyndon B. Johnson le correspondió concluir con el periodo iniciado por Kennedy. Fue declarado presidente constitucional de Estados Unidos a unas horas de la trágica muerte de su antecesor. A partir de ese momento su mayor ambición fue no sólo continuar con el programa de reformas de Kennedy, sino inclusive ampliarlo en una magnitud que no ha tenido igual desde los años sesenta. Su propuesta fue “usar los programas de Kennedy como trampolín para impulsarlos agresivamente en el Congreso y en los estados”.⁹

En el periodo que va de enero de 1965 a enero de 1967 Johnson envió al Congreso cerca de 200 propuestas de ley. Algunas de esas propuestas fueron la espina dorsal de lo que se conoció como el programa de la Gran Sociedad. Las principales fueron el combate a la pobreza, la protección de los derechos civiles, los programas Medicaid y Medicare, la renovación urbana y una amplia inversión en la educación desde el primer año de la primaria hasta la universitaria. Durante su mandato se aprobó la ley del Derecho al Voto, que abrió la puerta para la partici-

⁶ <<http://millercenter.org/president/biography/kennedy-domestic-affairs>>.

⁷ Los legisladores demócratas de los estados sureños se opusieron debido a que lo encabezaría un afroamericano.

⁸ En un discurso pronunciado el 10 de junio de 1961 dirigido al Congreso, Kennedy expresó la necesidad de proteger y legislar sobre los derechos de los negros “The race issue had emerge as one of the great themes of the 1960s... A great change is at hand (...) and our obligation is to make that revolution, that change peaceful and constructive for all”. William Manchester, *The Glory and the Dream*, Nueva York, Bantam Books, 1974.

⁹ Karen Tumulty, *The Great Society at 50*, Nueva York, Diversion Books, 2014.

pación en las elecciones de la población afroamericana. De acuerdo con el Centro de Estudios Políticos y Económicos antes de 1965, cuando fue creada la ley, solamente había 300 funcionarios afroamericanos elegidos, en el año 2011 sumaban más de 10 500.¹⁰

El éxito de Johnson en la aprobación de los programas de la Gran Sociedad, se debe a varios factores, entre ellos el aprendizaje que obtuvo en su trayectoria como legislador. En 1948 llegó al Senado y unos años más tarde, cuando los demócratas ganaron la mayoría, fue nombrado líder de esa institución gracias a su capacidad y conocimiento de sus reglas. En 1960 dejó el Senado para ocupar la vicepresidencia cuando Kennedy ganó las elecciones. En 1961 el Partido Demócrata alcanzó la mayoría en ambas cámaras legislativas: 65 senadores demócratas por 35 republicanos y 264 representantes demócratas por 173 de los republicanos. Esa mayoría en el Congreso y sus habilidades le permitieron construir una alianza para lograr obtener los votos necesarios para que fueran aprobadas las leyes mediante las que estructuró su programa de la Gran Sociedad.

No hubiera sido posible la concreción de su programa sin el ambiente social y económico que existía al principio de la década de los años sesenta, según reconoció el propio Johnson. Las condiciones estaban dadas para intentar profundos cambios en el país. En los años treinta, como resultado de la Gran Crisis, a Roosevelt, de quien Johnson era admirador, le tocó apagar el fuego; en los años sesenta a Johnson le tocó abrir una época de reformas cuyos efectos transformadores de la sociedad se dejan sentir hasta la fecha. La guerra de Vietnam fue la gran derrota de Johnson y, por extensión, se convirtió en un gran obstáculo para concretar algunos de sus proyectos clave. Tal vez el más importante de ellos fue la guerra en contra de la pobreza. Años después, Sargent Shriver —a quien Johnson puso al frente del programa de la Guerra contra la Pobreza—, consideró que el programa podría haber alcanzado su meta en el año 1976, aproximadamente una década después de haberse iniciado, pero el antagonismo, el odio, la violencia entre blancos y afroamericanos y la explosión social consecuente interrumpió cualquier posibilidad de culminarlo.¹¹

Liberales y conservadores discrepan en torno a las razones del porqué dicho proyecto no culminó como hubieran sido las intenciones, primero de Kennedy y después de Johnson. Para los liberales fue la falta de los recursos necesarios para continuarla, para los segundos estaba destinada a fracasar desde un principio por la dependencia que el gobierno creó entre los pobres mediante programas de ayuda directa.¹² Uno de los efectos indeseables que según los conservadores tuvo

¹⁰ Center for Political and Economic Studies, University George Washington.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cuando a Paul Ryan le tocó presidir el Comité del Presupuesto de esa Cámara mencionó que el papel del gobierno federal era apoyar a la sociedad, no desplazarla. De ahí su oposición sistemática a la intervención del gobierno en la regulación económica y el gasto social y en infraestructura. Su ideología y la de diversos legisladores y académicos está inspirada en Ayn Rand, escritora y filósofa ruso-americana, que consideraba que el *laissez-faire* y el individualismo deberían ser eje de las relaciones humanas.

el programa de la Gran Sociedad fue el activismo y ensanchamiento del gobierno.¹³ En retrospectiva, el rechazo al activismo social de Johnson parece haber sentado las bases para la lucha de los neoconservadores en contra del crecimiento del aparato gubernamental y su intervención como regulador de la actividad económica. Por lo pronto parece haber sido el catalizador para la llegada de Richard Nixon después de seis años del intenso activismo de Johnson.

Una nueva crisis

En noviembre de 2008 triunfó en las elecciones Barack Obama, primer afroamericano en llegar a la Casa Blanca y quien presidió el país en medio de la crisis económica más profunda después de los años treinta. La forma en que paulatinamente creó los andamios necesarios para superarla, muestra su voluntad para responder a un reto que cincuenta años antes Johnson y casi un siglo previo, Roosevelt enfrentaron con igual determinación. Nuevamente fue fundamental el apoyo que obtuvo de la mayoría de los miembros de su partido en el Congreso durante los dos primeros años de su mandato.¹⁴ Paradójicamente, su éxito en la reforma del sistema de salud, su proyecto más trascendente, se convirtió posteriormente en el obstáculo más significativo de su mandato. Después de tener la mayoría en el Congreso que le permitió pasar la reforma de salud y otras reformas como la del sector financiero, el Partido Demócrata sufrió un gran descalabro al perder la mayoría en la Cámara de Representantes en la elección intermedia de 2010. De 255 representantes demócratas por 179 de los republicanos a principios de 2009, pasaron a 193 demócratas por 242 republicanos a principios de 2011. En la Cámara de Senadores los demócratas lograron conservar la mayoría, pero por un escaso margen; de 55 senadores que tenían en 2009 pasaron a 51 dos años más tarde.

¹³ Paul Ryan, quien actualmente es el líder de la mayoría en la Cámara de Representantes y seguramente continuará en esa posición los próximos años, pronunció un discurso en la Universidad Georgetown en abril de 2012. La siguiente es una de las referencias que ha hecho sobre el papel del gobierno: “the White House and the last Congress exploited a crisis to advance a government-centered society — a massively expanded role for the federal government in our lives, higher spending to support this expanded role, and higher taxes to support the higher spending ... To me, this approach should be based on the twin virtues of solidarity and subsidiarity — virtues that, when taken together, revitalize civil society instead of displacing it ... Government is one word for things we do together. But it is not the only word. We are a nation that prides itself on looking out for one another — and government has an important role to play in that. But relying on distant government bureaucracies to lead this effort just hasn't worked”.

¹⁴ Un grupo de legisladores demócratas conocidos bautizados como “Blue Dogs” se abstuvieron de apoyar la reforma de salud, algunos de ellos debido a que peligraban en la reelección ante la oposición de la reforma en sus distritos y otros porque estaban de desacuerdo con ella. En este sentido no fue muy diferente lo que sucedió en los años treinta cuando algunos legisladores demócratas se aliaron con republicanos conservadores para coartar algunas de las propuestas del New Deal. Al respecto, Theda Skocpol dedica un capítulo de su libro *Social Policy in the United States* (Princeton, Princeton University Press, 1965) en el que, guardando la debida distancia, se pueden encontrar algunas similitudes entre los problemas y las negociaciones que Roosevelt se vio obligado sostener con algunos de sus compañeros de partido en el Congreso, para que fueran aprobados algunos de los capítulos del Estado de bienestar, con los que Obama enfrentó con la reforma de salud.

Aunque Obama ganó por un amplio margen su reelección en el año 2012, los republicanos conservaron su amplia mayoría en la Cámara de Representantes. En el Senado los demócratas conservaron una escasa mayoría pero no les fue posible alcanzar los dos tercios necesarios para aprobar en ese recinto algunas de las iniciativas del presidente, entre ellas la reforma migratoria. Los dos siguientes años se caracterizaron por una semiparalización en el Congreso cuyo resultado fue uno de los periodos de más baja producción legislativa. El derrumbe de las expectativas reformistas de Obama ocurrió dos años después, cuando en 2014 los demócratas perdieron también la mayoría en el Senado.

En materia de política externa, Obama tuvo que dedicar sus mejores esfuerzos, en materia de política externa a contrarrestar las avanzadas de los “halcones” republicanos en el Congreso que han insistido en escalar la participación bélica de Estados Unidos en Afganistán, Pakistán, Siria y otras naciones que sufrieron una total desestabilización como secuela de la invasión de Irak por las tropas estadounidenses 10 años antes, y los efectos de la Primavera Árabe en los países del Medio Oriente. En materia de política interna, una de sus principales preocupaciones ha sido defender la reforma de salud que los republicanos han insistido en acotar e incluso revocar. Las objeciones los legisladores republicanos, encabezados por Paul Ryan, para autorizar un presupuesto mayor para el gasto social fue que con sus reformas de salud, del sistema financiero, del medio ambiente y de ayuda a los pobres, Obama aumentaría sensiblemente el tamaño del aparato de gobierno y el déficit fiscal.¹⁵ Esta falsedad va de la mano con aquella de que el déficit fiscal creció en términos relativos como nunca antes. El *Wall Street Journal*, al que no se le puede acusar de liberal, publicó que en 2015 la administración de Obama había reducido el déficit fiscal en casi 9% la mayor desde que asumió la presidencia.¹⁶ En sus dos últimos años de gobierno Obama ha vivido una situación curiosa por paradójica. La incesante campaña obstruccionista, que no opositora, del Partido Republicano en el Congreso ha derivado en un repudio a la forma tradicional de resolver los diferendos en Washington: haciendo política. La inexistencia de una fórmula civilizada de llegar a acuerdos para aprobar cualquier legislación que parezca favorecer a la agenda del presidente ha ocasionado una parálisis en asuntos tan urgentes como la renovación de la deteriorada infraestructura y la amplia-

¹⁵ Lo curioso es que incluso un pensador conservador como Francis Fukuyama, cuya base ideológica es similar a la de Ryan, ejemplifica que en la actualidad (2014) había menos burócratas que en 1960, sin embargo el monto total de los fondos que manejan se había incrementado cinco veces. Cita el ejemplo de Medicare, que representa 22% del presupuesto federal y es manejado solamente por el .022 de los empleados federales. Francis Fukuyama, *op. cit.*

¹⁶ *Wall Street Journal*, 15 de octubre de 2015. En torno a los mitos del déficit fiscal Paul Krugman y Nuriel Rubini, entre otros economistas, han escrito extensamente en diarios, revistas y libros. La organización independiente PolitiFact comprobó que el porcentaje del déficit en relación con el producto interno bruto (PIB), bajó de 9.8% en 2007, a 2.4% en 2015. No hay que olvidar que 2007 fue el último año del gobierno de George W. Bush, cuyo déficit creció abrumadoramente. Ronald Reagan, santo patrono de los neoconservadores, fue el responsable de la espiral inflacionaria que se inició en los años ochenta durante su mandato y quien, por cierto, en una declaración memorable, dijo que el déficit no importaba.

ción de servicios sociales tan necesarios para millones de personas. El resultado es un profundo desprecio por la política y los políticos, tónica que ha prevalecido en el país en los últimos años.

A Obama se le empiezan a reconocer sus esfuerzos por evitar que la parálisis haga presa de toda la nación y eche por tierra los esfuerzos para salir de la crisis. Después de una caída vertical en su popularidad el año pasado, en los últimos meses ha crecido a niveles que se aproximan a los que tuvo en el inicio de su mandato. De acuerdo con los sondeos de opinión realizados durante el mes de septiembre por varias organizaciones, el presidente superaba 50% de aceptación entre buena parte de la sociedad estadounidense e incluso en algunos de ellos llegó a 55% como el realizado por ABCNEWS/*Washington Post*.

El retorno de los brujos o la revuelta de las no élites

Es difícil prever cuál será el rumbo del país a partir de enero próximo: si un cambio radical a la derecha o, con algunos matices, la continuidad a la recuperación iniciada en el año 2008 por Barack Obama. Una apretada síntesis de cada uno de los tres periodos permite tener una idea de los retos que enfrentará quien llegue a la presidencia en 2017. A partir de la radiografía de los logros y vicisitudes de Roosevelt y Johnson, señalados como los grandes transformadores de la sociedad estadounidense, y los de Obama, cuya historia está aún por escribirse, vale intentar un diagnóstico del futuro inmediato de la Unión Americana.

El pasado mes de julio la Unión Americana entró en la recta final de su proceso electoral. Las elecciones primarias, mediante las que se eligieron a los candidatos de los dos partidos con mayor presencia política, fueron abrutadas y llenas de sorpresa, por decir lo menos. Hillary Clinton y Donald Trump ganaron la candidatura del Partido Demócrata y Republicano respectivamente, no sin antes enfrentar una férrea oposición por parte de los precandidatos que también disputaban la candidatura de su partido. Hillary Clinton, considerada como la candidata favorecida por el *establishment* demócrata, debió resistir estoicamente la presión de Bernie Sanders, quien desde la izquierda insistió en la necesidad de separar al Partido Demócrata de los intereses de Wall Street, a los que la señora Clinton ha estado ligada durante años. Para ganar la candidatura, Clinton tuvo que dejar el centro político y comprometerse con una agenda de izquierda que, de cumplirse, abriría una nueva era en el Partido Demócrata y probablemente en el país. Trump jugó con la carta del candidato *antiestablishment* que promete romper con el dominio de quienes en Washington tienen comprometidos sus intereses con la burocracia “corrupta e ineficiente” que según él se ha instalado en la Casa Blanca y el Congreso.

Durante las elecciones primarias dos precandidatos encabezaron la revuelta en contra del *statu quo* que prevalece en sus respectivos partidos. Por el lado de los demócratas, Bernie Sanders, quien aparece como independiente en la Cámara de Senadores, planteó una plataforma cuyos ejes principales se ubicaron a la izquierda del tradicional centro-izquierda del Partido Demócrata. Por el lado de los republicanos, Donald Trump empujó al Partido Republicano a definirse como un partido de ultraderecha. Al parecer, los partidos Demócrata y Republicano han

entendido, no está claro si también asimilado, la lección que sus electores han dado en el periodo de elecciones primarias: la necesidad de un cambio radical en Washington, es lo que demandan millones de ellos. En tal caso, nadie sabe con exactitud cuáles serían las características de tal cambio. En lo que parece no haber duda es que será difícil que ambos partidos conserven las características principales que los distinguieron, antes de las elecciones primarias.

En todo caso, a cualquiera de los candidatos que llegue a la presidencia le será vital el respaldo que reciba del Congreso que también será renovado en las elecciones de noviembre, la totalidad de la Cámara de Representantes y una tercera parte de la de Senadores. La política de *checks and balances* (pesos y contrapesos) que establece la Constitución de Estados Unidos otorga al Congreso un papel preponderante en la forma y tiempo en los que el Ejecutivo puede llevar a cabo los cambios que se propone. El Congreso ha sido determinante para apoyar, acotar e incluso frenar las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas en la historia reciente del país. Uno de los ejemplos más a la mano cuyas huellas están frescas es el necio y costoso obstruccionismo de la mayoría republicana en contra del proyecto de reformas del presidente Obama. Su intención de adecentar un poco el cada vez más rapaz modelo de desarrollo topó con la negativa sistemática de la mayoría republicana. Por esa razón, de la conformación del Congreso a partir de la elección de noviembre de 2016 dependerán las posibilidades reales de quien llegue a la Casa Blanca para efectuar los cambios propuestos en la campaña.

Un futuro incierto

Un ciclo concluye a final de este 2016. Esquemáticamente se puede decir que sus resultados son paradójicos: en la economía, recuperación de la crisis, crecimiento económico y del empleo, pero también aumento de la desigualdad y la pobreza; en lo social, avances importantes, particularmente en los derechos civiles, pero también incremento de la violencia policiaca en contra de afroamericanos e hispanos; en lo político, la posibilidad de que una mujer llegue a la presidencia, pero también una profunda división en el Congreso y una gran incertidumbre en el electorado sobre el futuro político de la nación.

No está claro si ante el hartazgo de la sociedad habrá un cambio ni mucho menos hacia dónde apuntará. Las propuestas de quienes pudieran encabezarlo, difieren 180 grados. Lo que se puede asegurar es que sus propuestas estarán matizadas por el Congreso como ha sucedido en toda la historia del país. En tal caso la clave pudiera estar en saber si en esa institución habrá la disposición a entender la lección de estos meses o continuará la estéril oposición y el dañino obstruccionismo de los últimos ocho años. Diversos análisis pronostican que las posibilidades de un cambio cuantitativo en el Congreso son escasas. La composición en las dos cámaras que lo integran será muy similar a la actual. Tal vez los demócratas recuperen el Senado pero se ve difícil que ganen una mayoría en la de Representantes. De ser así, la respuesta la tendrán los legisladores más sensibles a lo ocurrido en uno y otro partido.

La Corte

Vale concluir estas notas con una referencia a la institución que es la tercera en discordia en la orientación del país. La Suprema Corte de la Nación también pudiera jugar un papel importante en un cambio de ruta en el país.

De acuerdo con la Constitución, la Suprema Corte debe estar integrada por nueve magistrados, cuyas decisiones deberían sustentarse en la imparcialidad al margen de inclinaciones ideológicas. Lo cierto es que en algunos periodos ha prevalecido el pensamiento liberal de la mayoría de sus integrantes y en otros ha predominado el conservador. Entre las decisiones más importantes en las que el pensamiento liberal ha sido mayoría están la despenalización del aborto, la acción afirmativa y la integración racial en las escuelas. En la última década, en la que han predominado los magistrados de pensamiento conservador, la mayoría de sus decisiones han estado alineadas con la ideología conservadora de los republicanos. Una de sus decisiones más graves fue la que abrió la puerta a las aportaciones sin límite al proceso electoral. Ha sido considerada como una de las que históricamente ha distorsionado más profundamente a la democracia estadounidense. Mediante esta decisión, conocida como *Citizens United*, la Corte aprobó por cinco votos de los magistrados conservadores contra cuatro de los liberales, que las corporaciones pudieran aportar recursos ilimitados al proceso electoral. A principios de 2016 murió Antonin Scalia, señalado como uno de los más conservadores en la historia de la Corte. Al cumplir con su obligación constitucional, Obama nominó al sustituto de Scalia, pero el liderazgo republicano en el Senado, en una franca violación a la Constitución, se negó a cuando menos dar entrada a la nominación para discutirla. Su argumento fue que era necesario esperar a la elección del nuevo presidente para que decidiera a quién nominar. Por lo tanto, diversos juicios han quedado sin resolución debido a un empate entre los cuatro magistrados liberales y los cuatro conservadores. Por esta razón es aún más importante quién llegue a la presidencia, y cómo quede conformada la Cámara de Senadores, ya que del presidente y del Senado dependerá la inclinación ideológica que predomine en la Corte en el futuro. La nominación es vital para el perfil que el país tomará en los próximos años.¹⁷ Entre las decisiones más importantes sobre las que deberán emitir una opinión estará la confirmación o la posible revocación del derecho al aborto, del programa de acción afirmativa y la entrada irrestricta de recursos en el proceso electoral.

Colofón

Es opinión generalizada que las elecciones de noviembre de 2016 podrían ser unas de las de mayor abstención, pero también las de mayor trascendencia para el futuro inmediato del país. Los sondeos de opinión indican que más de la mitad de electores no tienen interés en asistir a las urnas. La razón es la desconfianza que

¹⁷ "Today, the fundamental divisions in American society are not regional or religious but ideological. Roberts, Scalia, Kennedy Thomas and Alito were not appointed because they are Catholic but because they are conservatives...". Jeffrey Tobbin, *The Nine*, Nueva York, Anchor Books, 2007-2008.

sienten por Hillary Clinton y Donald Trump. Sin embargo, hay nerviosismo porque la elección pudiera tener una gran repercusión en momentos en los que el país parece estar en una encrucijada entre la violencia racial, el aumento en la desigualdad, la transición a una sociedad moderna en las relaciones entre parejas y la relación con el exterior. Todas ellas pasan por momentos críticos de definición. A diferencia de otras coyunturas similares, en esta ocasión las opciones son diametralmente opuestas. No son pocos los que han expresado su temor de que Donald Trump llegue a la presidencia, ya que el país podría entrar en una etapa de oscurantismo en lo interno y repudio en lo externo. Por otro lado, la desconfianza hacia Hillary Clinton que han manifestado los electores no es suficiente para decir que hundiría al país en una era marcada por el retroceso social y una crisis aún más profunda que la que explotó al final de 2008. Al menos es lo que se deduce de su experiencia y capacidades ejecutivas.¹⁸ Escatimar por ello el voto a la candidata demócrata es una apuesta que podría derivar en la ganancia de unos pocos, pero en la que perdería una mayoría abrumadora.

Redwood City, California
Septiembre de 2016

¹⁸ Barack Obama, que no es pródigo en elogios, en su discurso de la Convención en la que fue nominada Hillary Clinton como la candidata del Partido Demócrata, se expresó de ella como una funcionaria cuyos extraordinarios conocimientos y ética de trabajo superaban la de muchos ex presidentes por lo que era la persona ideal para dirigir el país en esta coyuntura crítica.

Fin de fiesta: la nueva etapa de desaceleración económica en China

Víctor López Villafañe*

Las tasas de crecimiento de la economía china se mantuvieron muy altas —en promedio, de más del 10% del PIB— por casi veinte años, entre 1992 y 2007. Este alto crecimiento ha sido el resultado de las reformas implantadas sucesivamente desde 1978, para poner fin al periodo de desarrollo socialista autosostenido. Desde la crisis mundial de 2008 la economía china ha tenido tasas decrecientes de crecimiento económico, y aunque siguen siendo muy altas dentro de la comparación internacional, es palpable que las condiciones que hicieron posible la gran aceleración económica están desapareciendo, y por ello, es que ahora se habla de una nueva etapa de transformación de la economía china, con retos y desafíos para su futuro.

Antes de revisar los nuevos problemas y dilemas de la economía china, detengámonos por un momento, y veamos cuáles fueron los factores de este modelo de rápido y alto crecimiento, para después analizar los desequilibrios y efectos sociales que dicho modelo ha causado sobre la población china.

Uno de los factores que hicieron posible este modelo de alto crecimiento, consistió en la abundancia de trabajadores dispuestos a embarcarse en un proyecto ambicioso de industrialización. Éste se expresó por conducto de la liberación de una gigantesca masa de trabajadores que se incorporaron a las nuevas industrias, principalmente de exportación. Esta enorme masa de trabajadores se desplazó como consecuencia del fin de las comunas populares, como pieza fundamental del anterior sistema de producción agrícola. Se calcula que los migrantes de las zonas rurales que llegaron a los nuevos centros industriales ha sido de alrededor de 250 millones y representaron alrededor de 40% de todos los trabajadores urbanos en China. A lo anterior se debe añadir el hecho de que casi todos ellos provenían de regiones pobres y atrasadas y con salarios muy bajos, herencia de la etapa del socialismo de autosuficiencia.

Además, a principios de la década de 1990, se realizó un ajuste para que las empresas propiedad del Estado fueran más eficientes, lo que significó que fuera despedida 45% de la fuerza laboral empleada en el sector de producción estatal. Así, se formó una masa enorme de trabajadores que daría sustento a la nueva economía de mercado puesta en marcha por el gobierno chino desde 1978, y que

* Profesor-investigador del doctorado en estudios del desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

desde nuestro punto de vista, fue un factor esencial para propiciar la etapa del crecimiento alto.

Otro factor relevante, consistió en el hecho de que China contó durante estos años con un ambiente internacional económico y político favorable. La economía mundial mostró condiciones muy positivas para absorber las cuantiosas exportaciones chinas, que se había convertido en uno de sus instrumentos fundamentales para mantener la maquinaria de crecimiento a una gran altura. Mucho más que en caso japonés, las exportaciones provenientes de China pasaron a representar una tajada grande como porcentaje de su PIB, de más de 30% durante estos años. En cuanto al flujo de materias primas y recursos naturales para alimentar a sus nuevas industrias, éste provino principalmente de sus provincias del interior, ricas en recursos naturales. Los bajos precios de estas materias primas significaron un enorme subsidio que hizo posible no sólo un gran abastecimiento, también posibilitaron que los precios de sus productos de exportación fueran extremadamente competitivos en los mercados mundiales y prácticamente imbatibles. Además, miles de empresas manufactureras mundiales, se convirtieron en socios de China al hacer grandes inversiones y asentar su producción en su territorio para aprovechar la abundante mano de obra barata y la materia prima accesible. A fines del año 2001 China se incorporó como miembro regular de la Organizacional Mundial del Comercio y con ello abrió un nuevo ciclo de reformas y de relaciones aún más intensas, y a veces, conflictivas con el exterior.

El papel del gobierno chino ha sido un factor clave, tal como lo fue en el caso japonés. Sin embargo, hay diferencias notables. El de China es un sistema de gobierno socialista, centralizado y con planes económicos que emanan de su burocracia económica. Desde 1978 han venido aplicando sucesivamente reformas de apertura al exterior y de profundos cambios en lo interno. El objetivo principal de estas reformas era convertir a China en una potencia económica mundial, lo que han logrado después de casi cuatro décadas de cambios incesantes. China tiene una enorme geografía de tierras y de gente, y por ello las reformas fueron graduales y las políticas económicas aplicadas se sucedieron de manera evolutiva y diferenciada. La reforma rural en el interior del país; la creación de zonas económicas especiales en las costas; el ajuste en su sistema paraestatal; el desarrollo de una pujante economía privada, y la reforma al sistema financiero. Todas estas reformas han tenido como objetivo el desarrollo acelerado de su economía, como una forma de legitimidad de su grupo dirigente.

La tasa de inversión en China fue espectacular —todo un registro histórico—, quizá difícil de igualar en el futuro. La economía china hacía inversiones durante esta etapa equivalentes al 35 y 45% de su PIB. Los bancos chinos, especialmente sus cuatro grandes bancos estatales, eran unas máquinas de otorgar créditos para el desarrollo económico. En este momento no nos detenemos a indagar cómo están en la actualidad estos créditos y si hay posibilidades de una crisis financiera en un futuro cercano; lo que queremos explicitar es el hecho de las enormes magnitudes monetarias y de capital que rodearon a esta etapa de gigantesco crecimiento económico. Además, y esa fue una diferencia importante con el caso japonés, la inver-

sión extranjera desempeñó un papel destacado en China, especialmente como transmisora de tecnologías para las empresas nativas que estaban desarrollándose.

Hay que subrayar que estos montos de financiamiento provenían de fuentes propias, es decir del ahorro que se había, y se seguía generando en la economía china. Por lo tanto, no hubo endeudamiento externo, y cómo el sistema financiero tenía fuertes protecciones contra el capital extranjero especulativo, esta etapa de crecimiento muy acelerado, especialmente entre 2003 y 2007, fue terso desde el punto de vista financiero; sin contratiempos ni nubarrones. Además, China ha aplicado una especie de keynesianismo agresivo, dotando al mercado de cuantiosos recursos en cuanto asomaban signos de desaceleración, como sucedió después de 2008 con motivo de la crisis económica mundial.

En relación con el liderazgo empresarial podemos decir que después de las políticas maoístas contra las empresas privadas en China, estas sólo pudieron volver a formarse a partir de las reformas de 1978, pero especialmente de 1984 cuando se crearon las empresas de las aldeas y de los pueblos y posteriormente con las reformas de 1994, y en especial de las que vinieron en la década de 2000 en el que China se sometió a un programa de privatizaciones a gran escala. Las empresas propiedad del Estado sufrieron grandes ajustes pero permanecieron como monopolios en sectores estratégicos. A todo este engranaje se unió la empresa extranjera, cuyos motivos principales era el de producir en China para exportar a los mercados extranjeros. Así el sistema empresarial chino es un complejo entramado de relaciones de producción.

Podemos resumir todos estos factores del rápido crecimiento de China, tomando lo señalado por Barry Naughton, en los siguientes puntos:¹

- 1] Alta proporción de inversión anual (especialmente en infraestructura física básica).
- 2] “Bono demográfico” en la forma de rápido crecimiento de la fuerza de trabajo moderna.
- 3] El sector moderno de la fuerza de trabajo permite absorber flujos de trabajadores de las zonas rurales en las ciudades.
4. Grandes inversiones en capital humano, igual que en salud que se agregan a las capacidades generadas en el socialismo.

Agotamiento del modelo económico intensivo en mano de obra y recursos

Como sabemos el modelo chino se ha basado fundamentalmente en el trabajo barato, pero ahora esto representa al menos dos problemas económicos para este país. Para una gran mayoría de los trabajadores chinos su trabajo sigue siendo barato, es decir sus salarios no han aumentado lo suficiente, y esto acarrea el problema de seguir en el futuro sobre las mismas bases. Es lo que algunos economistas chinos llaman la “trampa del país de ingresos bajos y moderados” que, de seguir en el futuro, haría muy difícil para China pasar al verdadero estatus de país desarrolla-

¹ Barry Naughton, *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2007, pp. 6-7.

do, con ingresos crecientes para su población. Esto limitaría también el potencial del mercado interno a largo plazo. Esa situación de incorporar año con año trabajadores de su enorme reserva laboral en sectores de salarios bajos, pondría a China permanentemente en la condición de ser una economía de industrias intensivas de mano de obra casi indefinida. Por esta condición, el gobierno chino empezó a adoptar una serie de políticas salariales para mejorar la condición económica de sus trabajadores. De esta manera, los salarios promedio por hora han aumentado, pasando de 60 centavos de dólar en el año 2000, a casi 3.50 en el 2015. También los salarios mínimos se han incrementado sucesivamente, pero en general se puede afirmar que los salarios en China siguen estando por debajo del nivel de subsistencia, y sólo el trabajo extra en cantidades excesivas, permite que puedan tener un nivel de vida básico. En algunos sectores, el total de horas trabajadas por un trabajador chino excedían las 60 horas a la semana.²

Por otro lado, China enfrenta una transición demográfica, en la que ya no crecerán su reserva de trabajadores y por el contrario, su población empezará a envejecer. Este cambio demográfico modificará relativamente pronto la estructura de edades de la población china y se moverá hacia los segmentos de gente adulta. En 2025 China tendrá una población de más de 200 millones con una edad superior a los 65 años. Este número se incrementará hasta llegar a 300 millones en 2050. Además, la población entre 15 y 59 años —que se puede considerar el fundamento de la población en edad de trabajar— ha empezado a descender en términos absolutos desde 2010 y se dice que este grupo se reducirá en casi 30 millones de personas entre 2010 y 2020, lo que significa que China enfrentará ya los problemas de una tasa descendente de su fuerza laboral. Todo esto tiene como fondo el debate sobre la caída de la oferta laboral, frente a una demanda creciente de trabajadores, lo que produce cambios en toda la economía. Además, por la política de un solo hijo, la tasa de natalidad seguirá descendiendo y la brecha de género creará otro problema, al establecerse un desequilibrio entre la población masculina (que es mayor) y la femenina, lo que va a conducir a una reducción de los matrimonios y provocará un nuevo problema social.

El gobierno chino quiere el cambio industrial y tecnológico y los planes apuntan hacia estos logros, pero los instrumentos para ese gigantesco cambio está en manos de las empresas chinas, que siguen siendo competitivas en los antiguos ramos, de poca calificación, a las que les falta innovación y mucho desarrollo tecnológico, razones que explican, por otro lado, el éxito de Japón y Corea, cuando hicieron este tránsito. La diferencia salarial está en relación con la fuerza sindical, y esto obviamente pasa por el contexto político.

Este modelo de desarrollo económico intensivo, ha generado además lo que se ha sido llamado por el profesor Richard Madsen “la China de tres sistemas económicos”.³ Estos tres sistemas están unidos por una codependencia entre ellos,

² Cfr., Zhongjin Li y Hao Qi, “Labor Process and the Social Structure of Accumulation in China”, *Review of Radical Political Economics*, 46: 481, 2014.

³ Richard Madsen, “One Country, Three Systems: State-Society Relations in Post-Jiang China”, en Gang Lin y Xiaobo Hu (eds.), *China After Jiang*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

pero sin sinergias. Se trata de un condominio inestable, pero que se sostiene por los intereses de los grupos poderosos en cada uno de los sistemas y que tiende a explotar a la población débil en cada uno de los mismos. No son sistemas geográficos, pero sí tienen alguna determinante de este tipo, por ejemplo, el noreste, en donde la economía estatal es todavía un factor importante. El primero de ellos es el que se puede llamar equivalente al tercer mundo de China: representado fundamentalmente por las regiones en la parte atrasada del país, y que nutre de mano de obra barata especialmente a las regiones en industrialización rápida. Por otro lado, se encuentra la China socialista: esta parte es la que suministra fundamentalmente los activos del Estado a favor de la creciente economía de mercado que surge en el país. Finalmente, el tercer sistema económico, se encontraría en la China que forma parte de la nueva economía en rápida industrialización: es la parte que se dedica a la exportación principalmente y en la cual prevalece el espíritu capitalista. Estos sistemas han traído en su conjunto beneficios claros, pero de corto plazo a China, y esto sucede así para evitar su incompatibilidad en el largo plazo.

Como hemos señalado, China se encuentra en la primera década del siglo XXI cruzando nuevos mares, luego de que se ha embarcado en un gigantesco cambio desde fines de los años setenta. Desde las reformas de la primera generación, inmediatamente después de la muerte de Mao, hasta las actuales en la primera década del presente siglo, realizadas en el periodo de gobierno de lo que se ha llamado la cuarta generación de líderes, con el presidente Hu Jintao a la cabeza y que continúan con la quinta generación representada por el nuevo presidente Xi Jinping, hemos podido presenciar transformaciones impresionantes de su economía y más recientemente de su sociedad. Es frecuente decir ahora que China será una superpotencia en este siglo XXI. Su tamaño es descomunal en todos los sentidos; cualquier cifra alcanza dimensiones astronómicas en este país. Pero esto es precisamente lo que estará en juego para los próximos años, la posibilidad de que China pueda seguir por esta ruta. Sin embargo, el desarrollo de China no está exento del surgimiento de nuevos problemas políticos y sociales, que pudieran alterar y frenar lo que parece un destino inefable de su nueva grandeza.

Por lo que respecta a la creación de empleo se ha dicho que también el modelo de gran absorción de trabajadores presenta limitaciones en las etapas recientes del desarrollo chino. Un dato importante que se ofrece para apoyar esta afirmación consiste en indicar que el PIB fue creando menos empleo cada año. Por ejemplo, en 1980 cada punto porcentual adicional creaba 0.32% de incremento en empleo, pero se redujo a mediados de los noventa a 0.14 y ya en el 2000 a sólo el 0.1%. Las causas son de diversa índole, exceso de trabajadores no requeridos al principio de las reformas, aumento de la productividad, incorporaciones tecnológicas y administrativas.⁴

⁴ Shaouguang Wang, "Openness and Inequality: Can China Compensate the Losers of Its WTO Deal?", en Melba Falck y Arturo Santa Cruz (eds.), *Globalization, Regionalization and Domestic Trajectories in the Pacific Rim: The Economic Impact*, Universidad de Guadalajara–University of Technology, Sydney, 2004, p. 210.

Otra interesante visión de los problemas que iba a enfrentar el modelo chino lo ofrece Fan Gang, director del National Research Institute of Economics de Beijing, para quien el modelo de desarrollo de China se encontraba ya desde hace años en una fase muy aguda de agotamiento en la que deberán hacerse correcciones importantes.⁵ Gang plantea las verdaderas razones —una serie de privilegios— que se encuentran detrás de la alta rentabilidad de las empresas chinas. Según él, una vez que se eliminaran estos privilegios las empresas chinas encontrarían un camino muy distinto y duro en la competencia internacional. Los privilegios de los que han gozado las empresas chinas son:

- 1] En general los recursos con que han contado han estado por debajo de sus precios reales, por lo que sus altas ganancias y productividad son exageradas debido al bajo costo de recursos.
- 2] China no impone sanciones por el daño ecológico, como pasa con otras empresas en el mundo, por lo que las empresas chinas tienen una ventaja adicional.
- 3] Los costos laborales son todavía bajos en China y muchas empresas no pagan por completo o alguna parte de los gastos que comprenden la seguridad social, como en otras partes del mundo.
- 4] El mercado de capitales está todavía protegido y no abierto a la competencia internacional, y las empresas financieras chinas todavía obtienen ganancias por la diferencia entre los intereses al ahorro y lo que devienen de los préstamos protegidos del Estado.
- 5] Las empresas estatales no estaban obligadas a pagar dividendos hasta recientemente. Así que el gobierno hacía grandes inversiones sin recibir dividendos, lo que se traducía en subsidios importantes del gobierno que aumentaban su rentabilidad.

En suma, para Gang, estas antiguas “fortalezas” se están transformando en debilidades y en cuanto estos privilegios se eliminen, las empresas chinas no podrán tener éxito en la economía internacional. Por eso aconseja reconocer estas debilidades y proceder a una reforma para apuntalar la verdadera competitividad de las empresas chinas.

Por otro lado, señala que existen fuertes desequilibrios en la economía china. Éstos se pueden resumir en los siguientes: 1] ahorro excesivo que representa un 50% del PIB; 2] abultado excedente comercial del 10% del PIB; 3] un nivel demasiado alto de reservas de divisas, y 4] un exceso de flujo monetario.

En relación con el bajo precio de los recursos, el profesor Yiping Huang ha señalado que los productores chinos habían recibido subsidios significativos del resto de la economía, equivalentes a 7% del PIB o 15% del PIB industrial, que han rebajado los precios de los insumos e incrementado y mejorado la competitividad internacional de las exportaciones chinas, pero estos subsidios han contribuido a deprimir el ingreso familiar. La participación del trabajo cayó de 52% del PIB en

⁵ Fan Gang, “Potential Economic Pitfalls. Call for Removal of Institutional Drawbacks”, *China Economist*, 11, 2007.

1977 a sólo 40% en el año 2007, y esto era la causa del lento consumo en China, que explica una de las razones principales de la política china de los últimos años para revertir esta tendencia principalmente a través del aumento salarial a la población trabajadora. Para 2012, esta participación había aumentado a un 45% del PIB, y sigue siendo un freno para el aumento del consumo.⁶

La pregunta crucial no es si China tiene el potencial para sostener su crecimiento en el largo plazo, sino la posibilidad de que este crecimiento pueda ser alterado por una crisis económica o financiera. Ejemplos anteriores de fluctuaciones económicas o crisis fueron la deflación y la contracción económica entre 1997 y el año 2000 que representaron una forma de disrupción macroeconómica que fue bien manejada. Sin embargo, si ocurriera una crisis financiera sería con un impacto similar al de la crisis financiera de Asia de 1997, ésta podría tener un impacto severo y podría detener el crecimiento económico de China. Por consiguiente, se debe poner mucha atención a las alzas en las acciones de la bolsa y los precios del mercado inmobiliario, ya que podrían representar burbujas o bien sobrecalentar la economía china y producir un tipo de crisis grave.

Otra teoría interesante sobre el modelo económico chino es la relativa a lo que podríamos llamar el fin de la economía basada en la abundancia del trabajo barato. Su autor es el profesor Ross Garnaut, quién señala que China se encuentra en un periodo de transición muy importante, en el que sus características principales serían las siguientes: 1] continuos incrementos de los salarios reales y en el porcentaje del salario en el ingreso nacional, que se traducirá en un mayor consumo en el gasto y en una reducción de la tasa de ahorro: 2] la tasa de ahorro se va a reducir más que la tasa de inversión y por lo tanto disminuirá el excedente comercial y de cuenta corriente. Esto tendrá como efecto una presión hacia el incremento de la tasa de interés y requerirá que Estados Unidos tenga que hacer un esfuerzo más serio sobre sus gastos y su deuda pública; 3] China va a cambiar su perfil competitivo, de productos intensivos en mano de obra, hacia productos de mayor desarrollo tecnológico y por lo tanto la competencia comercial mundial de China va a cambiar; 4] el gobierno de China no podrá resistirse a una apreciación del valor del yuan.⁷

Un punto muy discutible de esta teoría es la suposición —utilizando la curva de Kuznets— de que este nuevo periodo de la economía de China hará reducir las desigualdades en el ingreso de la población china. Como sabemos bien por la experiencia de América Latina, las desigualdades, una vez instauradas en los mecanismos económicos, requieren de fuertes políticas del Estado para regular y restablecer la equidad dentro del sistema económico y social de un país. Por otro lado, China cuenta con mercados de trabajo geográficamente muy diferenciados. Esto puede significar que los salarios se incrementen rápidamente en algunas ciudades,

⁶ Yiping Huang, “Fixing China’s current account surplus”, *East Asia Forum*, 13 de diciembre de 2009.

⁷ Ross Garnaut, “The turning period in China’s economic period: A conceptual framework and new empirical evidence”, en Ross Garnaut, Jane Golley y Ligang Song (eds.), *China. The Next Twenty Years of Reform and Development*, Canberra, The Australian National University Press, 2010.

pero permanezcan bajos en otros lugares y por lo tanto, la resistencia de la producción intensiva en mano de obra permanecer y seguir prosperando. Lo mismo puede decirse de las áreas rurales; en algunas de ellas pueden presentarse escasez y en otras abundancia de trabajadores.

La corrupción es uno de los factores que aquejan al desarrollo de China. A manera de ejemplo de cómo esta situación afecta a la economía y a la gobernabilidad de China, mencionaremos un caso en el que las transferencias destinadas a aliviar las penurias de los agricultores, termina en los bolsillos de los burócratas. A principios del año 2000, en la provincia de Anhui, el gobierno central creó unas agencias de abastecimiento de granos con cerca de 4000 millones de yuanes para cada año, pero solamente cerca de 400 millones de yuanes fueron transferidos a los agricultores. Las agencias son una fuente de corrupción, comprando grano a precios del Estado y vendiéndolos a precios de mercado, mucho más altos. El primer ministro Wen Jiabao anunció el fin de este sistema, y en junio de 2003 el gobierno anunció que pagará los subsidios directamente a los agricultores. Otro caso relevante fue el de las escuelas que se colapsaron en el terremoto en Sichuan de marzo de 2008, en parte por la fuerza del sismo y en parte por la corrupción de los constructores, dejando una gran tragedia en miles de familias chinas de la región, y originando uno de los movimientos más críticos contra el gobierno de los últimos tiempos. El nuevo presidente Xi Jinping se ha embarcado en una cruzada contra la corrupción y han sido detenidos funcionarios de alto nivel, como el anterior jefe de seguridad Zhou Yongkang y el jefe del partido en Chongqing, Bo Xilai. Sin embargo, esta campaña más bien parece representar un medio para consolidar su poder, y hacer a un lado a aquellos funcionarios y políticos que pueden significar un desafío político a su dirección como jefe del partido y del Estado chinos.

Otro gran problema del modelo económico chino, como hemos venido diciendo, tiene que ver con el excesivo consumo de recursos y la afectación al medio ambiente. El Banco Mundial estima que el daño causado por el medio ambiente representa el 6% anual del PIB. Por la experiencia de otros países, como Japón mismo en el que el alto desarrollo generó una contaminación muy grave y dio lugar a grandes movimientos urbanos y a problemas de salud muy serios, como la llamada enfermedad de Minamata, podemos decir que el desarrollo de China está ya en una frontera de enorme peligro por el desastre ecológico en el que se halla sumergido. Beijing y otras ciudades se están volviendo invivibles y el respirar buen aire tendrá un valor incalculable. Se han estado rebasando todas las normas y la población se halla expuesta a sufrir graves trastornos de salud. Éste será un peso que va a gravitar sobre la productividad de la fuerza laboral china. Además de los problemas del aire, está el del agua, la desertificación y otros que son obra directa de la corrupción en China como la adulteración de productos alimenticios (caso de la leche materna) y bajos estándares en las regulaciones sanitarias.

Éste es quizá el problema más serio e importante que China deberá resolver en el futuro inmediato. Es muy difícil que China pueda seguir con los niveles actuales de degradación ecológica sin afectar a todo su sistema de salud. Las posibilida-

des del surgimiento de epidemias seguramente seguirán siendo un riesgo importante para la salud de la población. Es tremenda la situación en la que se conjugan la suciedad con polvos, alimentos, construcción y ruido. En las olimpiadas de 2008, el gobierno impuso la política de cielo azul, retirando autos y cerrando fábricas, creando un espacio respirable para los atletas y extranjeros que acudían a estos juegos. Sin embargo, en años recientes la contaminación del aire en varias de las principales ciudades de China ha alcanzado niveles preocupantes. A fines del año 2015 se declararon emergencias por vez primera en Beijing y otros centros urbanos importantes. Por la experiencia de otras ciudades contaminadas en el mundo, los efectos sobre la salud de la población generan enormes costos, que China deberá asumir en el futuro, como resultado de la industrialización rápida y salvaje, sin regulaciones de carácter ecológico de estas décadas.

Por lo que respecta al desperdicio energético, China consumía energía en exceso. Para producir un dólar del PIB usaba tres veces más que el promedio mundial de consumo de energía, cuatro veces más que Estados Unidos y ocho veces más que Japón. En el año 2009, China se convirtió en el principal consumidor de energía del mundo superando por primera vez a Estados Unidos en un 4 por ciento.

En China hay 100 millones de personas que viven en ciudades cuyo aire normalmente está catalogado como “muy peligroso”, causando problemas serios tales como la muerte prematura de 400 000 personas anualmente. Más o menos cerca de 30 000 millones de toneladas de aguas negras son introducidas cada año a los flujos de agua por todo el país, originando un grave problema para la salud. Las famosas empresas de las aldeas y los pueblos representaban 26% del PIB de China en 1998, pero producían cerca de 50% de todos los contaminantes a nivel nacional. Todavía en años recientes, el carbón representaba más de dos terceras partes de la energía consumida en China y ello sigue representando uno de los factores detrás del deterioro ambiental de este país. En la actualidad, el gobierno chino está tratando de modificar su perfil de consumo energético, estableciendo políticas para obtener energías más sustentables desde el punto de vista económico y ecológico.

Mientras las contradicciones entre ricos y pobres y entre el gobierno central y los gobiernos locales son más agudas, es la contradicción crónica de sustentabilidad la que fundamentalmente determinará el futuro de China. Los privilegios de la élite del partido se conectan con la élite rica del más alto rango y luego, abajo, con la clase media. De estos dos niveles de élites, la clase media es la que amenaza con mayor rigor los cambios en China, ya que sus intelectuales buscan una mayor liberalización política para articular mejor sus intereses y obtener recompensas materiales. Esta movilización de la clase media ha conducido a China a consumir mayores cantidades de energía que de acuerdo con la mayoría de los analistas no puede sustentar. En suma, los intereses de la clase media china conducen tanto a una democratización política como a un desastre ecológico.⁸

⁸ Timothy Cheek, “Living with Reform: China Since 1989”, Nueva Escocia, Canadá, Fernwood, 2006, p. 106.

En China, el periodo de alto crecimiento muestra ya hoy grandes fisuras. La desigualdad es creciente, la corrupción rampante, millonarios al alza y el desastre ecológico es profundo. Pero desde mi punto de vista son tres los temas que van a gravitar en el futuro inmediato de China, y que son: 1] las enormes desigualdades sociales existentes y crecientes, 2] el cambio demográfico y 3] el desastre ecológico. Los millonarios en China han venido aumentando, (personas que tienen una riqueza de más de 1 000 millones de dólares) especialmente desde el año 2009 que eran 129 y que en el 2011 pasaron a ser 271, aunque se dice que muchas fortunas se encuentran “ocultas”, así el número podría ir hasta los 600 millonarios. Pero lo que más sorprende es que una tercera parte de los 50 más ricos son delegados a los órganos políticos más representativos, o bien miembros del Partido Comunista. Un ejemplo de lo anterior fue la información del periódico *The New York Times* (25 de octubre de 2012), en la que reveló que familiares del primer ministro Wen Jiabao, en el periodo de 2003 a 2013, habían amasado una fortuna de 2 700 millones de dólares.

El salvaje alto crecimiento en China desembocó en uno de los sistemas más inequitativos sobre la tierra, y ello ha presupuesto un enorme peso sobre la población china que ya hoy se ve claramente en las continuas protestas que tienen lugar en prácticamente todo el territorio de este país. Por esta razón el PCCH ha aumentado dramáticamente el presupuesto en el rubro de “mantenimiento del orden” (*weiwun*) en años recientes. En el 2011 la Asamblea Popular aprobó un presupuesto de 95 000 millones de dólares en áreas relacionadas con la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden.

Al optar por el desarrollo de las provincias costeras, colocar el énfasis en las industrias exportadoras del capital extranjero y en general privilegiar las conexiones con los mercados internacionales, la economía china ha producido como consecuencia directa, un modelo desigual de ingresos y de formas de vida muy distintos entre la población china. La desigualdad económica y social está presente en el país y ha aumentado más en los últimos años. Es una desigualdad que, medida ya por el coeficiente Gini la coloca como si fuera un país perteneciente a América Latina, más que a uno del este de Asia. Este coeficiente aumentó de 1985 a 2013 de 0.31 a 0.52 y ya en el año de 2010, 10% de la población china de ingresos más altos era poseedora de 65% de toda la riqueza de China. Esta desigualdad está ahora no sólo entre las zonas rurales y las urbanas, y entre diversas provincias, sino que se extiende hacia cada uno de los sectores. Dentro del sector rural hay desigualdades, así como en las zonas urbanas. Por ello, podemos decir que China se hace complejamente desigual.

El cambio económico ha forjado nuevas divisiones en la sociedad china. La primera de éstas es la que existe entre lo urbano y lo rural. Aunque esta división no es nueva, es mucho más aguda ahora que antes. Una razón es la feminización de la agricultura. Muchas villas rurales están sin hombres jóvenes y de mediana edad, quienes se han ido a las ciudades para obtener dinero. La producción agrícola ha sido dejada a las mujeres, quienes deben también atender el cuidado de los niños y los ancianos. El modelo adoptado ha conformado una estructura social

típica de país subdesarrollado. En la cima se encuentra una pequeña élite rica. Le sigue una clase media integrada por 200 millones de personas. Posteriormente, una clase media baja estimada entre 800 y 900 millones, y al final se encuentran 200 millones en pobreza extrema.⁹

En China se impuso la versión de Deng Xiaoping de que no importaba la manera de crear la riqueza sino de generarla, la versión de que no importaban los colores del gato, sino la de su capacidad para atrapar al ratón, o de que hacerse rico era glorioso. Ahora después de más de tres décadas, tienen la tarea de igualar a la sociedad, o de buscar la “sociedad armoniosa” como lo ha dicho Hu Jintao o la “sociedad de prosperidad” en la concepción de Xi Jinping, y quienes han colocado este objetivo como política de Estado para revertir esta situación. Se pueden ver todos los dispositivos financieros, legales y de todo tipo que ya están en marcha para ayudar a aquellos que no han sido favorecidos por el modelo, y eso es una gran diferencia con los modelos desiguales de otra latitudes. Nadie cuenta con la enorme capacidad como la tiene el Estado chino para imponer condiciones, sobre todo cuando su capacidad política futura, y no sólo a nivel interno, sino internacional, estará en juego, si no se frena y se da reversa a estas tendencias de desigualdad.

Esta situación de desequilibrio social se complica porque muchos de los beneficiados del modelo forman parte ahora de la cúpula de poder. El Partido Comunista Chino es cada vez más la expresión de estos intereses; muchos empresarios de la nueva China ahora forman parte del partido y muchos miembros del partido son empresarios, y sus ganancias se han derivado de los bajos salarios que pagan a sus trabajadores. Será muy interesante ver cómo se van a aplicar todas estas políticas en la realidad para reducir tales brechas. Además, habrá que ver como los nuevos presupuestos para gasto social pueden llegar a los necesitados y cómo se implementa en la realidad todo este nuevo conjunto de políticas sociales. Este es el tipo de problemas que enfrentará China para las próximas décadas.

Los intereses creados; la información asimétrica; el abuso de poder, y la falta de respeto a la ley y regulaciones, son todavía fallas endémicas en el mercado chino, y esto tiene efectos muy graves en la forma en que se conducen los procesos de mercado, así como las decisiones gubernamentales. Se requerirá una buena dosis de voluntad y coraje para llevar adelante las reformas políticas que serán necesarias para enfrentar todos estos desafíos y que son esenciales para instaurar un sistema empresarial moderno y sustentable en China.¹⁰

El hecho más significativo y que es el catalizador de todo lo que ahora acontece en China es el fin del ciclo de alto crecimiento que se inicia a principios de la década de los años noventa del siglo pasado, y que finaliza en los primeros años de la segunda década de este siglo XXI. En estos veinte años, aproximadamente la economía china creció a tasas de 10.4% anual. Sin embargo, el ciclo de descenso ha comenzado ya con tasas menores a 7% en el 2015, y la pregunta es el tamaño

⁹ *Ibid.*, p. 90.

¹⁰ Ligang Song, “Unfinished reform threatens Chinese growth”, *East Asia Forum*, núm. 27, enero de 2013.

de esta caída y los efectos sobre otras variables, como el empleo y las finanzas. Un pronóstico sobre el futuro del crecimiento consiste en ubicar el PIB en 3.9% como promedio para las dos próximas décadas, sin que se dejen de lado las posibilidades de una caída mayor.¹¹

La crisis mundial de los años 2008 y 2009 hicieron que China adoptara un plan muy agresivo de estímulos para impedir que este ciclo de descenso de la economía se produjera desde esos años. El costo total de estas políticas de ayudas está estimado en una cantidad de casi dos veces el PIB de China. Como resultado de lo anterior, las deudas han crecido debido a políticas laxas de créditos; hoy el total de la deuda en China es de más de 28 billones de dólares, una cantidad exorbitante desde cualquier punto de vista. Y aunque la mayoría de esta deuda es de carácter doméstico, no deja ser un factor de gran incertidumbre para la salud financiera de China en el futuro.¹² A lo anterior hay que agregar la aparición de sobreproducción en una serie de ramas básicas de la economía china, y que el mercado mundial muestra de nueva cuenta signos de desaceleración, inestabilidad y extrema volatilidad en el sector financiero.

Conclusiones

La economía china presenta ahora nuevos dilemas políticos y económicos. En especial asistimos al fin de un periodo del crecimiento muy acelerado, que aseguraba a la dirigencia una hegemonía de resultados. La economía de China entra a una nueva etapa de crecimiento que deberá ser más cualitativo que cuantitativo; con sectores líderes en innovación, mayor peso de los servicios en general y un mayor equilibrio social que permita ensanchar el mercado doméstico. De ahora en adelante, serán las propias reformas de la economía, como la innovación o el mejoramiento de la productividad y el sector financiero, pero igualmente importantes serán las políticas de liberalización política, para llevar a cabo esta nueva transición. David Shambaugh, en un reciente libro sobre el futuro de China, afirma que la experiencia de otras economías emergentes de Asia, como en caso de Singapur, es que pudieron continuar con su modernización una vez que adoptaron instituciones democráticas. Este autor señala que la pregunta que debemos hacernos a esta altura, es si China podrá salir de la llamada “trampa del ingreso medio” sin democratizarse.¹³

Sin embargo, lo que se ha visto hasta ahora es que el presidente Xi Jinping, que asumió el liderazgo en China en 2012, ha reforzado el autoritarismo y las refor-

¹¹ Lant Pritchett y Lawrence H. Summers, “Asiaphoria Meets Regression to the Mean”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 20573, octubre de 2014. Los pronósticos sobre el futuro crecimiento de China varían y, según la fuente a consultar, podemos encontrar varios puntos de diferencia.

¹² En el corazón del crucigrama financiero está el problema de la deuda total de 28.2 billones de dólares equivalente a 282% del PIB. La deuda de los gobiernos locales es la más preocupante, ya que gran parte de ella es no recuperable, así como la del llamado *shadow banking* estimada en 8 billones de dólares. *Cfr.*, David Shambaugh, “*Chinese Future*”, Cambridge, Polity Press, 2016, pp. 40-41.

¹³ *Ibid.*, p. 12.

mas propuestas en el tercer pleno en 2013 han fallado en implementarse. Existen grupos de interés, que se resisten a las reformas, como son las empresas estatales, el sector financiero ligado a la manufactura y los gobiernos locales. Siguiendo a este autor, el camino autoritario en curso producirá un crecimiento más modesto y desigual. Así, el dilema chino consiste en que los impedimentos para una transformación política crearán barreras para la continuación del desarrollo en las nuevas áreas que la nueva etapa le exige. Ahora se requerirá un Estado más receptivo, inclusivo, facilitador, comprometido, tolerante, transparente y genuinamente descentralizado. El nuevo modelo al que aspira China desde 2013 consiste en destacar como factores de arrastre al consumo doméstico y la innovación. Por lo tanto, se requiere ahora producir más bienes intensivos en conocimiento y aumentar en consecuencia la inversión en innovación, así como preparar a los trabajadores para industrias de mayor valor agregado. Sin embargo, la innovación requiere de un sistema educativo basado en el pensamiento crítico y la libertad de indagación. Se requiere un sistema político abierto sin censura y sin barreras para la investigación libre. Por lo tanto, parece que la innovación en China estará seriamente limitada por su falta de liberalización política.

De este modo, la nueva trayectoria de la gobernabilidad en China bajo la presidencia de Xi Jinping está dirigida hacia la captura de los aparatos burocráticos para el ejercicio de su poder personal. Un ejemplo es el cambio de la nueva Comisión de Seguridad Nacional que ahora es directamente responsable ante Xi y no hacia el partido y el Politburó, lo mismo puede decirse de otras instituciones. Es una ruptura hacia el camino de profesionalización que se venía siguiendo. Existe, por lo tanto, un regreso al culto a la personalidad y resaltar la idea del “sueño chino” como sustituto de la ideología revolucionaria, es decir, una vuelta a la ideología etnonacionalista, y de origen confuciano, y una regresión hacia la era maoísta de gobernar imponiendo el temor.¹⁴

En los temas económicos, serán indispensables las reformas a las empresas estatales para mejorar su productividad y reducir su nivel de endeudamiento. Como hemos señalado, la protección a las empresas estatales generó distorsiones en los factores de mercado, lo que explica el rápido crecimiento de China, pero dio lugar a desequilibrios como la caída de la participación del consumo, la desigualdad de los ingresos y el despilfarro de los recursos. Así que la transformación de este modelo requiere completar la transición hacia una economía de mercado y abandonar las distorsiones de los factores de mercado. Por lo tanto se requiere una transformación de las empresas estatales. Éstas absorben 60% de préstamos de los cuatro grandes bancos chinos y 90% de los bonos emitidos. Existen 280 000 de estas empresas y 115 son manejadas por la Comisión de Administración y Supervisión y cuentan con activos por un valor de 10.5 billones.

Por otro lado, los cambios y nueva estructura de la población china ejercerán una presión financiera en el futuro cercano. El llamado bono demográfico se agotó

¹⁴ Carlo Minzner, “Is China’s authoritarianism decaying into personalized rule?”, *East Asia Forum*, 24 de abril de 2016.

y el flujo constante de trabajadores rurales para integrarse a la economía industrial está en el límite de su capacidad. Por eso, el aumento de salarios es una realidad. Además el país está inmerso en un proceso de envejecimiento. Para el año 2030 la población mayor de 60 años será de 300 millones y entre 2016 y 2016 los trabajadores en edades de 20 a 29 años se reducirán cerca de 25%, de 200 a 150 millones.

Según Xiaolu Wang, se pueden plantear tres escenarios para el futuro económico de China. En el primero, las cosas siguen igual con una política monetaria para facilitar la inversión, pero esto hará que empeoren los desequilibrios estructurales. Este escenario se integraría a un segundo, en el que, sin ningún ajuste a la política monetaria, el endeudamiento y los préstamos no recuperables crecerán hasta formar una crisis financiera. El tercer escenario es el de las reformas, que consiste en aplicar políticas para desendeudar y reducir los riesgos financieros; mejorar la distribución del ingreso y aumentar el poder de consumo y reducir las tasas de ahorro y de inversión: en suma, realizar reformas para reducir los costos de la administración del gobierno y promover la competencia del mercado. Dados los altos índices de ahorro y de inversión, la administración gubernamental se debe dirigir hacia los servicios públicos, el sistema de seguridad social, y el mejoramiento de la distribución del ingreso.¹⁵

Los desafíos políticos, económicos, financieros, demográficos y sociales a los que deberá hacer frente el gobierno de China son mayúsculos. Además, deberá navegar en los mares de una economía mundial con grandes fracturas e incertidumbres de todo orden. Éste es el tamaño del reto que se le presenta a China en los albores de este siglo XXI.

¹⁵ Xiaolu Wang, "China's chance to shine or stall", *East Asia Forum*, 16 de agosto de 2016.

Colombia: la desavenencia por la paz

Ciro Murayama*

Tras 52 años de enfrentamiento con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el gobierno de ese país latinoamericano logró establecer una ruta para el armisticio que se construyó a lo largo de cuatro años de negociación.

El gobierno encabezado por Juan Manuel Santos plasmó con las FARC el 24 de agosto en la Habana, Cuba, en 297 páginas el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

El acuerdo se estructuró en seis grandes capítulos: 1] reforma rural integral; 2] participación política: apertura democrática para consolidar la paz; 3] cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas y garantías de seguridad —que se había signado desde el 23 de junio previo—; 4] solución al problema de las drogas ilícitas; 5] un capítulo para las víctimas del conflicto, con la creación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, y 6] mecanismos de implementación y seguimiento.

El acuerdo se sometió a plebiscito ciudadano el 2 de octubre de 2016, con la siguiente pregunta: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”. La voz de las urnas fue de una abierta polarización social sobre el tema: 6.43 millones de electores (50.22%) votaron por el *No* y 6.37 millones (49.78%) por el *Sí*. Con una división social tan acentuada, incluso un triunfo del apoyo a los acuerdos de paz hubiese resultado en extremo precario. Sobresalió, además, que sólo hubiera ejercido el derecho al voto 38% de los 34 899 945 electores convocados a sufragar.

La ley 1806 del 24 de agosto de 2016 que reguló el plebiscito señaló que el *Sí* requeriría, para ser vinculante, el apoyo de al menos 13% del padrón electoral y tener más votos que el *No*, lo cual evidencia que incluso desde la convocatoria a la consulta se preveía una baja participación, pues otros mecanismos similares en Colombia estipulan que al menos debe votar 50% de los posibles electores.

Como viene ocurriendo en diferentes lugares del mundo en fechas recientes, el resultado fue imprevisto. Confirmó que las encuestas de intención de voto cada vez resultan menos fiables, al tiempo que se ahonda la distancia entre lo que el grueso de los analistas de la política vaticinan y desean respecto a lo que al final

* Economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM; consejero del Instituto Nacional Electoral.

quieren y manifiestan los electores en cada caso concreto. (Advierto que soy de los que erraron: creí, como integrante de la misión internacional de 400 observadores electorales que acudieron a atestiguar el plebiscito, que ese domingo 2 de octubre marcaría la historia de la tierra de García Márquez como una fecha festiva por el respaldo al *Sí*, cuando en realidad asistimos con estupefacción a la victoria del *No*). Si el sentido de la opinión pública internacional mayoritaria se correspondiera con lo que los votantes están decidiendo en estos procesos es factible que el Brexit habría salido ampliamente derrotado, mientras el *Sí* en Colombia hubiese tenido un sólido respaldo y Donald Trump no se habría convertido en una amenaza política global; pero no es así. En el caso de Colombia, sólo quienes habían recorrido el país y conversado con ciudadanos de a pie de distintas procedencias y diferentes historias personales podían leer la creciente adhesión al no y entender sus motivos.

Más allá de la capacidad de pronóstico, como ha escrito Roberto Gargarella: “Los plebiscitos se pueden ganar o perder... es arrogante asumir que una parte significativa del país no puede votar contra lo que uno desea”, al tiempo que cuestiona “la pertinencia de plebiscitar un acuerdo de 297 páginas a través de un sí o un no. Ahí, me parece, la democracia no se enaltece: se corre el riesgo de manipularla. Si se pretende la reflexión democrática de la ciudadanía, este camino no es interesante”.

Un paréntesis en la reflexión sobre el significado profundo del triunfo del *No* merece el propio desarrollo del proceso electoral y la capacidad técnica, que al final tiene enorme relevancia para la estabilidad política, de las autoridades para procesar y transmitir en minutos un resultado con tan escaso margen de diferencia.

El plebiscito fue formalmente convocado por el presidente Juan Manuel Santos el 30 de agosto de 2016, apenas a cinco semanas de su celebración. No hay en Colombia, y quizá tampoco en otros países, antecedentes de una elección de tal magnitud de posibles votantes (34.9 millones) organizada en un plazo tan breve. La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral instalaron 81925 mesas electorales en 11034 puestos de votación. En Colombia, como en el grueso de América Latina, si bien hay mecanismos de sorteo para designar a los integrantes de las mesas electorales —lo que en México se llama funcionarios de casilla—, el procedimiento es sencillo y ágil: a partir de las listas de los trabajadores formales afiliados a la seguridad social y de los estudiantes universitarios matriculados, se designa a tres jurados propietarios y tres suplentes por cada mesa electoral. Así, no hay que hacer un recorrido casa por casa para identificar al ciudadano sorteado —se le comunica su designación por correo electrónico—, se le cita a una sesión de capacitación y se le incentiva a que dedique el domingo a recibir el voto de sus conciudadanos: los trabajadores que actúan como jurados tienen, a cambio, un día laboral libre y los estudiantes descuentos en las tarifas universitarias.

En Colombia, como varias mesas electorales se ubican en un solo centro de votación —un par de docenas de mesas en una escuela o cientos de mesas en recintos feriales o centros comerciales—, se facilita la recolección de los resulta-

dos. El personal adscrito a las autoridades electorales recoge el resultado de varias mesas electorales apenas concluyen su labor y los transmite por vía telefónica. Eso permitió que poco más de una hora después de concluida la votación —que en Colombia va de las 8:00 a las 16:00 horas— se conocieran los resultados a ciencia cierta sin que hubiese una sola impugnación sobre los mismos.

Cabe decir, sin embargo, que a lo largo de la campaña hubo cuestionamientos a las condiciones de la competencia por los partidarios del *No*. Se criticó que el gobierno y el Estado colombianos se hubiesen volcado a favor del *Sí*, que hubiera disparidad en el uso de recursos económicos y publicitarios, mas en ningún momento se puso en duda que los resultados que darían las autoridades electorales no fuesen los que la ciudadanía determinaría. Si en realidad hubo más recursos en la campaña de la plataforma por el *Sí*, si el gobierno abiertamente militó por esa causa (pedir lo contrario suena ilógico si fue el propio gobierno quien impulsó y redactó los acuerdos de paz), ¿cómo explicar el triunfo del *No*? Mi impresión es que en una campaña, en Colombia o en cualquier otro país donde el voto se ejerce en libertad, los recursos cuentan pero no son determinantes y que, por tanto, lo fundamental es asegurar la autenticidad del sufragio para que la elección en su conjunto sea genuina. Y eso fue lo que ocurrió en el plebiscito colombiano desde el punto de vista procedimental, si bien el sentido del resultado merezca ser objeto de los más amplios análisis y cuestionamientos.

Cabe señalar, además, que la campaña del *No* pudo tener menos recursos económicos para desplegar su propaganda, pero ello no implica que no pudieran hacer llegar sus mensajes a la ciudadanía ni que se usaran los mejores recursos políticos. Por ejemplo, desde la muy estructurada coalición por el *No* se expandió la especie de que respaldar los acuerdos de paz implicaría la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo. Aunque la adhesión colombiana a los tratados internacionales de derechos humanos y contra la discriminación podrían *per se* trascender la noción del matrimonio sólo entre hombre y mujer, lo cierto es que el acuerdo de paz no planteó en este y otros temas lo que sus detractores acusaban. El texto negociado por el gobierno y las FARC se limitó a advertir que el

Acuerdo Final presta especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres, los de los grupos sociales vulnerables como son los pueblos indígenas, las niñas, niños y adolescentes, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados; los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas, los derechos esenciales de las personas en condición de discapacidad y de los desplazados por razones del conflicto; los derechos fundamentales de las personas adultas mayores y de la población LGBTI.

Como el ejemplo anterior, pueden enumerarse otros más.

Ahora bien, en el contenido del punto dos del acuerdo, se estableció que: “Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposi-

ción y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política”. Subrayo este párrafo porque puede ayudar a explicar el porqué de la realización del plebiscito. Las FARC requerían de un aval a los acuerdos de paz que les garantizaran la protección del Estado colombiano en su tránsito a la legalidad y a la normalidad política, pues tres décadas atrás, otra agrupación guerrillera, el M-19 (Movimiento 19 de Abril), había dejado las armas para convertirse en partido político (Alianza Democrática M-19), sin que ello librase a sus dirigentes y militantes de ser víctimas de la violencia —el ejemplo más conocido es el de su candidato presidencial, Carlos Pizarro, asesinado en 1990—.

Así que tampoco es claro que los acuerdos de paz pudiesen haber fructificado en las mesas de negociaciones de La Habana si el gobierno se hubiese negado a someterlos a plebiscito y a otorgar garantías para la reincorporación a la vida civil a las FARC.

Más allá de las múltiples restricciones y resistencias a que se enfrentaron los negociadores de la paz, y en particular el gobierno del presidente Santos, que pudieron hacer inevitable el plebiscito, lo cierto es que con esta experiencia, que se suma a la que arrojó la aventura del Brexit, es legítimo preguntarse si los complejos problemas que viven las sociedades y democracias contemporáneas pueden ser resueltos en un método binario, en blanco o negro, sobre todo cuando hay tanto matiz en juego. Por ejemplo, se puede decir que el plebiscito en el país latinoamericano significó confrontar en las urnas la alternativa entre el rencor y la esperanza. Pero creo que no es tan fácil la disyuntiva: puede perfectamente haber ciudadanos con rencor por el pasado y a la vez esperanzados, como puede haber gente que sin haber padecido agravios directos no abraza esperanza alguna en el porvenir prometido.

Con los acuerdos de paz, los negociadores trazaron una ruta, complicada, pero ruta al fin; hoy, Colombia carece de ella y ha de rehacerse el camino. En apoyo al *No*, es cierto, pudieron gravitar el miedo, el enojo guardado, las campañas con mentiras y medias verdades, los instintos primarios y la baja participación. Pero cuando la política se plantea en código necesariamente excluyente, como un duelo del todo o nada, como una disyuntiva maniquea, la mesa para la polarización y la demagogia está servida.

Unos días después del fracaso en las urnas de los acuerdos de paz, el presidente Juan Manuel Santos fue honrado con el Premio Nobel de la Paz 2016. Con ello, recibió un emblemático respaldo de la comunidad internacional a su causa, que será útil para reconstruir el capital político necesario no sólo para concluir sus dos años al frente del Ejecutivo colombiano sino para reanimar una estrategia de paz que, para ser tal, debe incluir en la reconciliación una noción mínima de desarrollo.

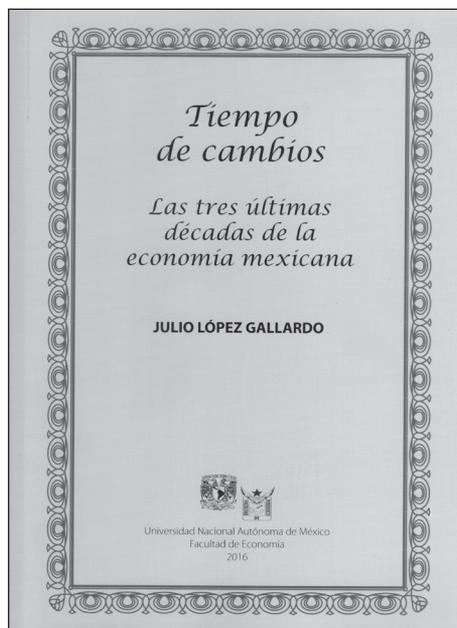
El cambio de los tiempos

Julio López Gallardo, *Tiempo de cambios. Las tres últimas décadas de la economía mexicana*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2016.

El más reciente texto del maestro Julio López, *Tiempo de cambios. Las tres últimas décadas de la economía mexicana*, es una generosa convocatoria para reflexionar sobre asuntos y veleidades de la economía mexicana; en particular, en opinión del autor, sobre el ya largo periodo de estancamiento relativo. “El pobre desempeño económico de México en las tres últimas décadas, y la baja de la tasa de acumulación de capital —afirma nuestro autor— han dañado seriamente sus perspectivas de crecimiento futuro. No obstante, el panorama para el país no tiene por qué ser necesariamente adverso; si se aplica una estrategia económica que ponga el acento en el crecimiento y el pleno empleo hay razones para el optimismo”.

El libro revisa de manera sintética e ilustrativa varios periodos de la historia económica: desde la sustitución de importaciones a partir de los años treinta del siglo pasado; hasta la disección de la macroeconomía del “neoliberalismo” mexicano; pasando por la revisión de los determinantes de la evolución macroeconómica, la “política” fiscal, el comportamiento de la inversión privada y la fragilidad y crisis del sistema financiero. Asimismo, repasa los efectos macroeconómicos de la liberalización y vuelve sobre el o los escenarios de la distribución del ingreso en México —y Latinoamérica—.

Ocho son los capítulos que dan cuenta de la macroeconomía en México bajo la mirada clara y pedagógica del maestro López: “He discutido una serie de medidas de política económica que le permitirían a México acelerar el crecimiento en el corto plazo gracias al pleno y más eficiente uso de la capacidad productiva y de la mano de obra desempleada. Dichas medidas implican una expansión selectiva de la demanda, así como el crédito a los productores internos, y también mecanismos basados en la noción de ‘devaluación compensada’ que mejo-



ren la competitividad y que mantengan el equilibrio cuando se recupere el crecimiento”. Y en contundente suma, propone: “la estrategia que hemos defendido se encuentra en un marco cuya visión reconoce las ventajas de una economía mixta y abierta, donde el juego de las fuerzas del mercado se combina con la regulación del Estado”. Y agrega: “El desarrollo rápido y estable durante el periodo del ‘milagro’ se basó en la combinación de políticas que aseguraron un alto crecimiento de la demanda, en conjunto con una estrategia de cambio estructural que garantizó el crecimiento continuo de las capacidades de oferta.

”Esta combinación de políticas... sirvió como soporte material para la alianza forjada entre las clases altas y la cúpula estatal y para la coexistencia de diferentes proyectos en la cúpula de esta última”. Todo esto, advierte, “se erosionó con los problemas económicos que tuvieron lugar en la década de 1970”.

Sin cejar en una visión crítica sobre el curso de las estrategias económicas seguidas, Julio López conserva un optimismo “razonado”: “La mexicana no es una economía atrasada que no dispone de recursos. Es una economía en un nivel

medio de desarrollo, con una base industrial considerable... Sin embargo, la baja utilización de una parte de su capacidad productiva y de un alto porcentaje de la mano de obra disponible es prueba de que hay un potencial desaprovechado muy grande y esto refleja un efecto sistémico y no una situación coyuntural...

“Promover una expansión económica de corto plazo requiere, en primer lugar, de un *incremento de la demanda* [cursivas del autor] ... Los dos componentes autónomos de la demanda que deberían privilegiarse en el corto plazo son el gasto del gobierno y las exportaciones... *un segundo requisito de la estrategia de recuperación del crecimiento es dedicar esfuerzos para mejorar la competitividad de la producción interna...*”.

En *Tiempo de cambios*, Julio López se ubica lejos de la utopía lo que, por otra parte no le impide señalar las capacidades y potencialidades que, haciendo a un lado caminos pretendidamente unívocos, permitan que México pueda, realísticamente, hacer cambios en sus tiempos.

Cómo ir más allá de la crisis

Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, FCE-UNAM, 2015.

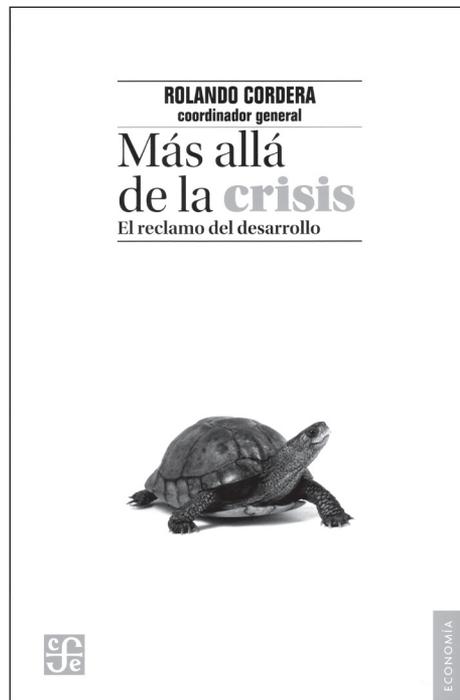
Al calor de la primera gran crisis global que arrancara en 2008, un grupo de académicos y estudiosos de la realidad nacional e internacional se dio a la tarea de reflexionar sobre la gran encrucijada que se abría. Así, se formó el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (cuyos documentos pueden encontrarse en <<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/>>, con el ánimo de cuestionar y cuestionarse los enigmas que la implosión global traía consigo.

El libro está estructurado en cuatro partes (Cambio reciente en México; Entorno global; Reformas y crecimiento y Calidad del desarrollo), grandes apartados que revisan críticamente el desempeño no sólo de México sino de la atribulada comunidad internacional. Ciertamente que el entorno internacional resulta más que precario, que ni los problemas añejos ni los dilemas actuales pueden ser resueltos con “buenos discursos o meras intenciones”, pero lo que sí debería de ser claro es que seguir por el camino transitado no parece ser demasiado “sensato”.

Los autores, economistas en su mayoría, bosquejan amplios panoramas que ayudan a revisiones serias y críticas en la búsqueda de nuevas vías capaces de ir más allá de los dilemas planteados por los actuales contextos de incertidumbre, inseguridad, desigualdad social, precariedad laboral, violencias, migraciones. También abordan el contexto internacional y las políticas públicas y económicas que pueden cambiarse para mejorar el entendimiento en relación con el tema del desarrollo.

“Las preocupaciones que se expresan van más allá de las económicas y remiten a la necesidad de generar un mejor entorno para la democracia, para la convivencia social... Los escenarios son ahora más complejos porque confluyen la incertidumbre y el escepticismo... Un panorama complejo, sin duda, pero que tiene vías de solución, que requiere de actitudes generosas de quienes intervienen en la vida pública y de quienes tienen interés en generar propuestas y alternativas. En esta dirección se inscriben los propósitos del presente libro.

“Las condiciones de desaliento e irritación social, y de tan baja credibilidad y confianza en las instituciones, exigen una deliberación para acuerdos sociales renovados que generen mejoras palpables para la mayoría de la población y hagan posible un crecimiento con equidad... La superación del tenso ambiente social debe



buscarse también con decisiones que beneficien el horizonte de bienestar de la mayoría de la población, lo cual debería colocarse en el centro de las estrategias de combate a la inseguridad pública”.

Si hubiera que tratar de resumir una de las preocupaciones de los autores habría que decir que es la necesidad urgente de atender de manera integral, de poner en el centro la cuestión social que, en el caso de México, puede ser condensada en el núcleo duro de la desigualdad inicial y la extensión de la pobreza.

Pulso al desarrollo

**Rolando Cordera Campos y Enrique Proven-
cio Durazo** (coords.), *Informe del desarrollo en
México 2015*, México, UNAM, 2016.

El *Informe del Desarrollo en México 2015* es el primero de una serie que el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), de la Universidad Nacional Autónoma de México se ha propuesto elaborar no sólo como uno de sus resultados de investigación y difusión, sino como un indicador, que se quiere documentado y riguroso, del pulso social de la sociedad que pueda contribuir a la toma de decisiones de políticas económicas, sociales y ambientales para el desarrollo nacional.

Desde su creación en 2011, el PUED ha llevado a cabo trabajos académicos y de vinculación a partir de su propósito vital: realizar, apoyar y promover investigación teórica y práctica sobre las distintas agendas vinculadas con la idea, la teoría y la práctica del desarrollo. Todo esto, además, con una pretensión comprometida con el trabajo colectivo, multidisciplinario y transdisciplinario.

Como área y tema de análisis, compromiso y tarea colectiva, función central del Estado y objetivo medular de la cooperación internacional, el desarrollo es mucho más que un campo de estudio; como proyecto social, suele aparecer estrechamente asociado con la modernidad, hasta en muchos casos llegar a confundirse con los procesos de modernización vividos o emprendidos por diferentes países.

Son tantas las implicaciones que supone el estudio del desarrollo que los esfuerzos por abarcarlo parecieran desbordarse. Por ello el PUED fue creado como un programa cuya misión es interactuar no sólo con facultades, ins-



titutos, seminarios y otros programas de nuestra Universidad Nacional, sino también con centros de educación superior de otros países y con grupos sociales organizados para promover el diálogo, la reflexión, el debate y las propuestas para los innumerables temas que conforman la agenda del desarrollo.

Los temas que abarca este primer informe remiten a problemas clásicos y contemporáneos, cuya selección está orientada tanto por las prioridades no resueltas, aunque sean históricas y hayan estado en los proyectos nacionales de desarrollo desde hace muchas décadas, como por nuevos dilemas que deben ser entendidos y atendidos.

El *Informe* aborda algunos de los rasgos estructurales que han ido redefiniendo la economía mexicana y que condicionan sus resultados sociales y las capacidades públicas para estimular el desarrollo. También revisa el comportamiento tendencial de la pobreza, desde principios de los años noventa hasta 2014, para abordar luego lo ocurrido en la desigualdad entre los hogares.

Asimismo, se ofrece un análisis cuidadoso de las políticas desplegadas por el Estado para superar la pobreza desde 1997 hasta 2014, al que sigue una sección sobre los riesgos sociales; también se incluye una sección en la que se examina la perspectiva territorial, regional y urbana, así como la de sustentabilidad ambiental del

desarrollo. “Crecimiento económico y transformación productiva”; “La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014”; “Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992-2014”; “Participación del trabajo en el ingreso nacional”; “La flexidesigualdad mexicana: presente y futuro de nuestro sistema de protección social”, temas todos que, más allá de ser del sólo interés de académicos o investigadores, conciernen a la sociedad entera.

El volumen cierra con un capítulo dedicado al contenido, alcance y puesta en marcha de la

reforma energética de 2013-2014; sin duda una de las más destacadas de entre las que se incluyeron en el ciclo de las reformas “para mover a México”. Si bien, como asientan los editores, son varias las cuestiones que quedaron fuera; “la agenda es larga, como lo es la propia construcción de los ámbitos necesarios y propicios para desplegar una reflexión que pueda llevarnos a conclusiones que, a su vez, nos permitan como sociedad adoptar las opciones de política y la visión estratégica que México reclama para retomar una senda de desarrollo con justicia, libertad y democracia”.

Notas sobre el presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2017

Héctor Robles Berlanga*

Presentación

El análisis del presupuesto para el campo en México arroja resultados preocupantes para el desarrollo productivo y la calidad de vida de las y los campesinos en México. Por un lado, los recursos que se distribuyen en el sector rural por medio del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) aumentaron considerablemente en el periodo 2003-2015 (162%), mientras que las condiciones de pobreza en la que viven las y los campesinos no se modificaron sustancialmente.

Por otro lado, la distribución del presupuesto que llega a las y los campesinos ha privilegiado la vertiente social por encima de la vertiente productiva. Lo anterior se refleja en que los recursos dirigidos al campo se gastan, en mayor medida, a través de las instituciones que promueven el desarrollo social (como la secretarías de Educación y Salud) y menos a través de las dependencias de desarrollo productivo (como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) o la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Por último, los recursos para el campo están concentrados geográficamente en algunos pocos estados del norte y del centro del país y son regresivos, es decir,

* Coordinador de este trabajo elaborado por la iniciativa Valor al Campesino, que promueve y trabaja por impulsar una mejor y más equitativa política pública para el campo mexicano, la cual debe centrarse en los pequeños productores y diseñarse priorizando las necesidades de este sector, potenciando la agricultura campesina y la economía rural que revierta la pobreza y la marginación de los campesinos del país. Mayor información en <www.valoralcampesino.org.mx>.

privilegian a los productores con grandes extensiones de tierra por encima de los productores a pequeña escala.

I. El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural no es un programa específico, es la forma en que el gobierno refleja el conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo rural. El PEC es un anexo técnico que aparece año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en donde se reflejan los programas y presupuesto de cada dependencia más como una suma de acciones que como un conjunto integrado de políticas.

El presente trabajo analiza el comportamiento del Presupuesto del PEC desde 2003 hasta 2017. El seguimiento al PEC permite entre otras cosas: observar en el tiempo qué vertientes y ramos fueron más o menos apoyados; cómo se distribuye en las entidades federativas y a qué sectores de la población beneficia; qué programas continuaron, desaparecieron o son de reciente creación, y cuáles acciones de gobierno se vieron favorecidas. También permite medir el grado de transparencia y comparar contra las formas en que reportan el ejercicio del gasto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o con lo que reportan las instituciones en sus portales de internet.

De acuerdo con la SHCP para promover una asignación eficaz del gasto público y un ejercicio presupuestario eficiente es condición necesaria contar con un instrumento que permita identificar fácilmente a las entidades encargadas del desarrollo y aplicación de las políticas públicas.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001 crea en los artículos 3, 14, 15 y 16 el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural,¹ que comprenderá “las *políticas públicas* orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”.

De acuerdo con la LDRS, el PEC integra los diversos programas sectoriales de la administración pública federal en una estrategia integral para la atención del desarrollo rural. Ello implica, según su artículo 16, contemplar en el PEF los recursos pertinentes para llevarlo a cabo. Esta disposición ha hecho que a partir del año 2003 se contemple en el PEF, el anexo PEC.

La LDRS establece la creación de una Comisión Intersecretarial que tendrá que considerar las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano, a fin de incorporarlas al PEC. Igualmente, sumará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación.

¹ También se encuentra señalado en el artículo 2º fracción III bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en donde se menciona como un anexo del PEF.

El PEC se agrupa en cuatro niveles:

- 18 **ramos** administrativos. Aportaciones a la seguridad social: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); Secretaría de Salud (ss); aportaciones federales: Secretaría de Turismo (Sectur), Secretaría de Educación Pública (SEP), Sagarpa, Secretaría de Economía (SE); Tribunales Agrarios (TA); provisiones a la seguridad social: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Secretaría de Gobernación (Segob); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En 2017 los dos últimos ramos no cuentan con presupuesto.

- 10 **vertientes**: financiera, competitividad, medio ambiente, social, infraestructura, salud, educativa, laboral, agraria y administrativa.

- 14 **programas presupuestales**:² Atención a la Pobreza en el Medio Rural; Infraestructura en el Medio Rural; Atención a las Condiciones de Salud en el Medio Rural; Educación e Investigación; Fomento a la Inversión y Productividad; Derecho a la Alimentación; Gasto Administrativo; Sustentabilidad de los Recursos Naturales; Apoyos a la Comercialización; Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural; Apoyo a la Adquisición de Leche; Atención de Aspectos Agrarios; Mejoramiento de Condiciones Laborales en el Medio Rural, y Atención a las Mujeres en Situación de Violencia.

- Programas **institucionales y componentes** que agrupan más de 150 acciones de gobierno.

II. Características del PEC para el año 2017

La SHCP propone un presupuesto a ejercer en 2017 de 304 751 millones de pesos. Este presupuesto se encuentra distribuido en 13 instituciones de gobierno más las aportaciones federales, aportaciones a la seguridad social y provisiones salariales y económicas. En el ramo SHCP se agrupan los presupuestos correspondientes a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND); Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA); Agroasemex y Banco del Ahorro Nacional; Servicios Financieros SNC (Bansefi), y Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir).

1. Vertientes

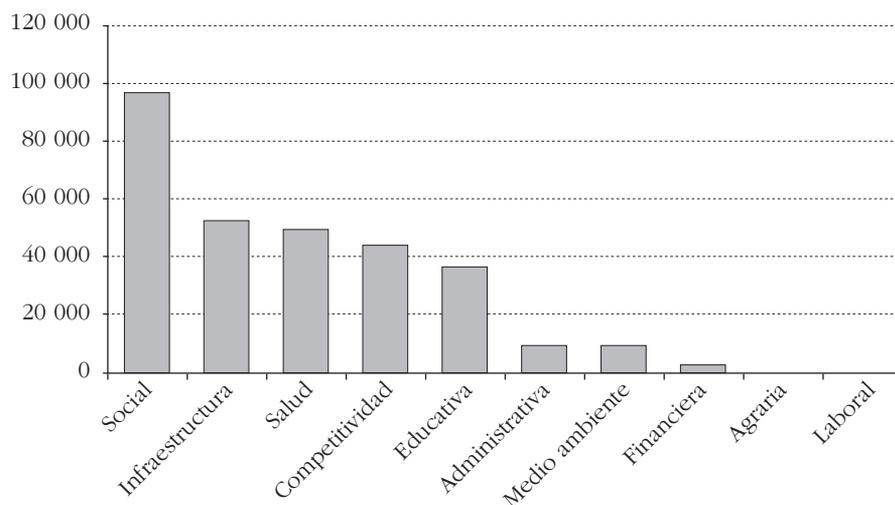
El PEC se compone de 10 vertientes: del total presupuestado, la vertiente social recibirá 32.2%; infraestructura, 17.6; salud 16.2, y competitividad 14.4%. Seis de cada diez pesos invertidos corresponden a rubros sociales (social, salud y educativa) mientras que sólo 3.6 pesos se aplicarán en apoyo a la producción (infraestructura, competitividad, medio ambiente y financiera) (gráfica 1).

2. Ramos

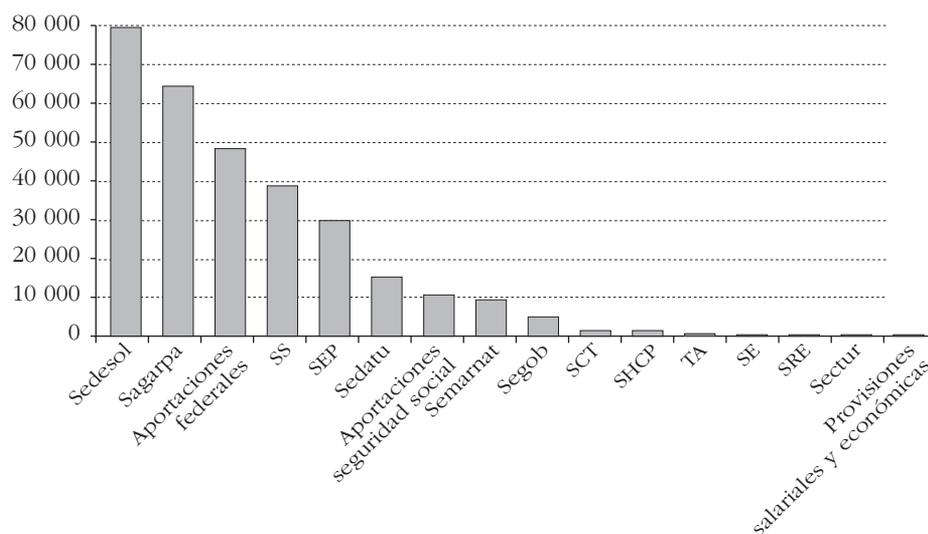
El ramo o institución que más recursos se le asignaron fue a la Sedesol, con 78 749.3 millones de pesos, lo que representó 25.84% del presupuesto asignado al PEC. Le

² Los programas presupuestales pueden cambiar de número y de denominación año con año.

Gráfica 1. Proyecto de presupuesto PEC 2017, por vertiente



Gráfica 2. Proyecto de presupuesto PEC 2017, por ramo



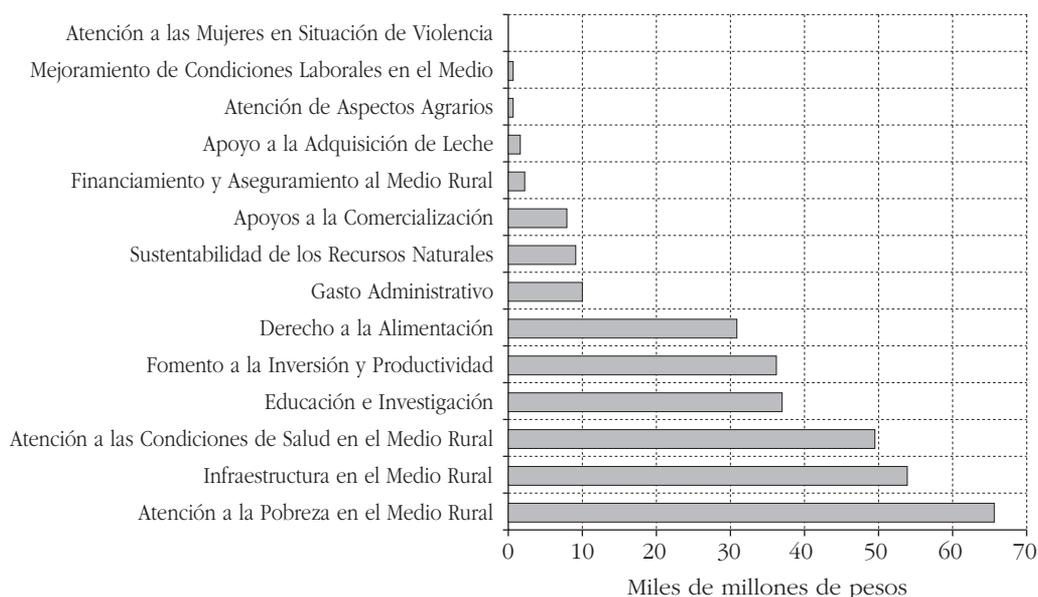
FUENTE: (ambas gráficas) elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, SHCP, septiembre de 2017.

siguieron: Sagarpa, 20.40%; aportaciones federales, 15.28%; ss, 12.38%, y SEP, 10.16%. En suma los rubros sociales (Sedesol, ss y SEP) sumaron casi la mitad del presupuesto rural (48.38%) (gráfica 2).

3. Programas presupuestales

Los 14 programas presupuestales indican las orientaciones del gasto para el sector rural. De los 304000 millones de pesos, el rubro con mayor presupuesto programado fue el Programa de Atención a la Pobreza en el Medio Rural con 21.5% del presupuesto, lo que contrasta con el 11.8% asignado al Programa de Fomento a la

Gráfica 3. PEC: programas presupuestales 2017



FUENTE: elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, SHCP, septiembre de 2017.

Inversión y Productividad y con 0.8% asignado al Programa de Financiamiento y Aseguramiento en el Medio Rural. La atención al sector rural es con un enfoque de atención a la pobreza y no desde la visión del estímulo a las actividades productivas (gráfica 3).

4. Cambios en la estructura programática 2017

La estructura programática que se reporta en el PEC se compone de 39 programas institucionales y 54 componentes distribuidos en nueve secretarías, cinco instituciones sectorizadas en la SHCP (Agroasemex, Bansefi, FIRA, FND y Focir) y dos organismos descentralizados (Instituto Nacional de la Economía Social, Inaes, y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI).

De esta estructura programática se puede destacar lo siguiente:

- Las **instituciones financieras** no reportan en el PEC los programas que operan actualmente:

- La FND opera los programas Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito; Constitución de Garantías Líquidas; Reducción de Costos de Acceso al Crédito, e Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales con 15 componentes.

- FIRA opera los programas: Apoyo para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento; Apoyo de Fortalecimiento Empresarial; Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor; Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático, y Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros con 14 componentes.

Sagarpa realizó los siguientes cambios:

- Fusionó el Programa de Productividad Rural y Apoyo a Pequeños Productores en este último.

- No asignó presupuesto al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y al componente Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar.

- Disminuyó componentes en los Programas de Fomento Agrícola (agroproducción y producción integral); Fomento Ganadero (Perforación de Pozos Pecuarios y Repoblamiento y Recría Pecuaria); Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (Sistema Nacional de Agroparques).

- Creó el componente denominado Energías Renovables como parte del programa de Fomento Agrícola.

- Modificó nombres de los programas: Arráigate Joven Impulso Emprendedor (antes Arráigate, Formar y Jóvenes Emprendedores); El Campo en Nuestras Manos (antes Promete); Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (antes Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria); Capitalización Productiva Agrícola (antes Modernización de Maquinaria y Equipo); Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Agrícola (antes Innovación Agroalimentaria); Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua (antes Tecnificación del Riego); Capitalización Productiva Pecuaria (antes Infraestructura, Maquinaria y Equipo Post Productivo Pecuario); Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Pecuarios (antes Investigación y Transferencia de Tecnología Pecuaria); Acceso al Financiamiento (antes Acceso al Financiamiento en Apoyo Pecuario, Apoyo a la Agricultura y Apoyo a la Pesca); Activos Productivos y Agrologística (antes Productividad Agroalimentaria); Desarrollo Productivo del Sureste y Zonas Económicas Especiales (antes Desarrollo Productivo Sur-Sureste).

- Fusionó en uno solo los dos componentes relacionados con Proagro productivo.

- Pasó de dos a cinco componentes el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no desagregó:

- Los componentes del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible operado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp): Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microrregional; Ordenamientos Territoriales Comunitarios y/o Microregionales; Estudios para el Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales, y Estudios de Factibilidad Técnica Económica.

- Los componentes del Programa Forestal operado por la Comisión Nacional Forestal (Conafor): Componente Estudios y Proyectos; Componente Desarrollo de Capacidades; Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva; Componente Silvicultura, Abasto y Transformación; Componente Servicios Ambientales, y Componente Plantaciones Forestales Comerciales.

- Los componentes correspondiente al Programa de Infraestructura Agrícola operado por la Comisión Nacional para el Agua (Conagua): Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego; Equipamiento de los Distritos de Riego; Devolución de Pagos por Suministro de Agua en Bloque; Riego por Gravedad Tecnificado, e Infraestructura de Riego Suplementario en Zonas de Temporal.

La Secretaría de Economía fusionó en el programa Fondo Nacional Emprendedor (FNE) los programas de Financiamiento al Microempresario, a la Mujer Rural y Fondo Nacional Emprendedor.

En el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se mandó en ceros el componente de Construcción de Caminos Rurales dejando sólo el rubro de Mantenimiento de Caminos Rurales.

En el caso de la CDI se reporta todo el gasto asignado a esta institución cuando varios de sus programas no tienen incidencia sólo en lo rural. Antes se reportaba en la vertiente de competitividad el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena y en la vertiente de infraestructura el programa de Infraestructura Indígena (cuadro 1).

5. Comparativo principales programas y componentes 2003-2017

Al revisar los principales programas y componentes de apoyo productivo en sus modalidades de transferencias condicionadas, proyectos productivos, desarrollo de capacidades, financiamiento e infraestructura se encontraron los siguientes resultados:

En el PEF 2017, respecto al presupuesto modificado en junio de 2016, desaparecieron dos programas y un componente: Concurrencia con las Entidades Federativas y Construcción de Caminos Rurales (ahora sólo se presupuestó el mantenimiento de caminos rurales) y el componente Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar.

Con respecto al presupuesto modificado en 2016, el PEF asignó mayores recursos en 2017 a los programas Acceso al Financiamiento (antes Acceso al Financiamiento en Apoyo Pecuario, Agricultura y Pesca); Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural y Capitalización Productiva Agrícola (antes Modernización de maquinaria y equipo).

El resto de los programas y componentes tienen menor presupuesto con respecto a 2016; destacan por su disminución los programas de FIRA, Fondo Nacional Emprendedor (antes Programa de Financiamiento al Microempresario, a la Mujer Rural y Fondo Nacional Emprendedor), Desarrollo de Zonas Áridas y Programa de Fomento a la Economía Social, el PIMAF, los programas de la CDI y el Programa Forestal.

Salvo Acceso al Financiamiento, Capitalización Productiva Agrícola, Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Desarrollo de Zonas Áridas, Promete y Procafé, todos los demás tienen menos presupuesto que al inicio de la presente administración, en 2013.

Los dos programas que cuentan con padrón de productores (Proagro Productivo y Progan) reportan una disminución año con año de su presupuesto lo que obliga a revisar la consistencia de sus padrones y los montos de los apoyos por hectárea o por unidad animal (cuadros 2 y 3).

III. Comportamiento del PEC 2003-2017

1. Aprecios corrientes

Para una mejor operación e identificación del tipo de gasto, la SHCP agrupa el presupuesto por vertientes. Esta categoría constituye un nivel de agregación que permite

Cuadro 1. Síntesis de programas y componentes por institución

<i>Institución</i>	<i>Programas</i>	<i>Componentes</i>	<i>Otros conceptos</i>	<i>Observaciones</i>
Agroasemex	1			
Bansefi	1			
FIRA	1			En 2016 operó cinco programas con 14 componentes
FND	1			En 2016 operó cuatro programas con 15 componentes
Focir	1			
Sagarpa	7	39	Opera dos sistemas: Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y Sistema Nacional de Investigación Agrícola	1. Fusionó dos programas Productividad Rural y Apoyo a Pequeños Productores. 2. No asignó presupuesto al Programa de Concurrencia con las entidades federativas. 3. Desagregó en más componentes al programa de Sanidades
SE	1			Fusiona en un solo programa al Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) y Fondo Nacional Emprendedor
Sedesol	10	4		
Inaes	1			No se reporta en el PEC Opciones Productivas
Turismo	1			
Semarnat	5	4		No se desagrega: 1. el Programa Forestal en sus seis componentes y 2. los programas que opera Conagua que tiene dos programas y cinco componentes de gran presencia en zonas rurales
SEP	3			
STPS	1			
SRE	1			
Sedatu	2	5		
CDI	1			
SCT	1	2		

FUENTE: elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, SHCP, septiembre de 2017.

Cuadro 2. Comparativo presupuesto de egresos 2013-2016/proyecto 2017:
principales programas y componentes (millones de pesos corrientes)

<i>Programas/Componentes</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015(M)</i>	<i>2016(M)</i>	<i>PPEF 2017</i>
Capitalización Productiva Agrícola	2 158.0	—	—	1 456.0	1 654.9
Programa de Sanidad e Inocuidad					
Agroalimentaria	4 241.7	2 678.6	2 327.2	4 492.7	4 668.0
Desarrollo de las Zonas Áridas	450.0	1 195.0	680.3	850.0	789.7
Promete	1 100.0	928.2	951.6	1 039.5	956.9
Programa de Fomento a la Productividad					
Pesquera y Acuícola	2 240.0	1 974.3	1 985.0	1 807.4	1 605.6
Acceso al Financiamiento	—	2 098.6	1 897.0	1 402.1	1 226.7
PESA	3 000.0	2 967.2	2 924.5	2 904.3	2 537.0
Agroasemex	1 509.5	1 553.8	1 856.6	1 668.9	1 443.9
Incentivos a la Comercialización	8 700.0	8 337.7	14 949.0	9 032.7	7 694.6
Mantenimiento de Caminos Rurales	—	—	—	2 837.0	2 365.0
Proagro Cultivos Básicos y Estratégicos	14 000.0	13 330.0	13 006.5	10 499.2	8 694.8
Tecnificación del Riego	1 600.0	1 751.9	1 766.2	1 935.6	1 585.9
Procafé e Impulso Productivo al Café	350.0	669.6	582.6	699.5	569.7
Atención a Indígenas (CDI)	10 357.6	11 428.8	12 129.3	7 869.6	5 806.6
Desarrollo Productivo Sur-Sureste	500.0	1 322.1	676.7	1 350.0	957.1
Fonart	150.8	155.9	159.9	201.2	137.5
Progan Productivo	4 350.0	3 460.8	2 097.7	2 950.3	2 007.5
FAPPA	947.1	827.7	680.7	700.5	454.5
Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	1 890.0	729.7	517.7	1 400.0	895.3
Forestal	4 645.7	4 504.9	5 052.9	6 402.9	3 459.4
Programa de Fomento a la Economía Social	2 569.8	2 350.5	2 432.8	2 123.2	1 143.0
FIRA	321.9	534.1	552.3	500.0	250.0
FND	629.0	703.4	1 227.3	1 063.1	450.0
Fondo Nacional Emprendedor	242.0	444.9	671.4	216.4	80.0
PIMAF	770.0	1 967.0	1 234.2	2 420.9	700.0
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	3 775.0	4 185.8	4 157.6	3 093.3	—
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	500.0	390.1	324.4	502.0	—
Construcción de Caminos Rurales	15 288.3	14 588.9	14 673.8	9 457.7	—

FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2013, 2014 y PEF 2015, 2016 modificados, y PPEF 2017.

Cuadro 3. Comparativo presupuesto de egresos 2013-2016/proyecto 2017:
principales programas y componentes (millones de pesos reales)

<i>Programas/Componentes</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015(M)</i>	<i>2016(M)</i>	<i>PPEF 2017</i>
Capitalización Productiva Agrícola	1976.2	—	—	1221.1	1344.9
Programa de Sanida de Inocuidad					
Agroalimentaria	3884.3	2367.3	1994.5	3767.9	3793.5
Desarrollo de las Zonas Áridas	412.1	1056.1	583.1	712.9	641.8
Promete	1007.3	820.3	815.6	871.8	777.6
Programa de Fomento a la Productividad					
Pesquera y Acuicola	2051.3	1744.8	1701.3	1515.8	1304.8
Acceso al Financiamiento	—	1854.7	1625.8	1175.9	996.9
PESA	2747.3	2622.3	2506.5	2435.8	2061.7
Agroasemex	1382.3	1373.2	1591.2	1399.6	1173.4
Incentivos a la Comercialización	7967.0	7368.6	12812.1	7575.4	6253.1
Mantenimiento de Caminos Rurales	—	—	—	2379.3	1921.9
Proagro Cultivos Básicos y Estratégicos	12820.5	11780.7	11147.3	8805.3	7065.9
Tecnificación del Riego	1465.2	1548.3	1513.7	1623.3	1288.8
Procafé e Impulso Productivo al Café	320.5	591.7	499.4	586.6	463.0
Atención a Indígenas (CDI)	9485.0	10100.5	10395.5	6599.9	4718.8
Desarrollo Productivo Sur Sureste	457.9	1168.4	580.0	1132.2	777.8
Fonart	138.1	137.8	137.0	168.7	111.7
Progan Productivo	3983.5	3058.6	1797.8	2474.3	1631.4
FAPPA	867.3	731.5	583.4	587.5	369.4
Desarrollo de Capacidades					
y Extensionismo Rural	1730.8	644.9	443.7	1174.1	727.6
Forestal	4254.3	3981.3	4330.6	5369.9	2811.3
Programa de Fomento a la Economía					
Social	2353.3	2077.3	2085.0	1780.6	928.9
FIRA	294.8	472.0	473.4	419.3	203.2
FND	576.0	621.6	1051.9	891.6	365.7
Fondo Nacional Emprendedor	221.6	393.2	575.4	181.5	65.0
PIMAF	705.1	1738.4	1057.8	2030.3	568.9
Programa de Concurrencia					
con las Entidades Federativas	3457.0	3699.3	3563.3	2594.2	—
Desarrollo Comercial de la Agricultura					
Familiar	457.9	344.7	278.0	421.0	—
Construcción de Caminos Rurales	14000.3	12893.3	12576.2	7931.8	—

FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2013, 2014 y PEF 2015, 2016 modificados, y PPEF 2017.

Cuadro 4. PEC por vertiente, 2003-2017 (pesos corrientes)

Vertiente	PEF 2003	PEF 2004	PEF 2005	PEF 2006	PEF 2007	PEF 2008	PEF 2009	
Social	12749.15	16070.60	21299.70	21877.35	21153.10	33317.08	43873.30	
Salud	7036.90	2826.82	14206.40	17148.50	21453.40	18943.80	21715.60	
Infraestructura	16055.60	16478.30	24122.17	27346.55	33599.60	41972.30	51979.40	
Educativa	19872.14	20716.02	27236.10	28404.25	27336.80	28598.20	29739.90	
Competitividad	30628.80	37517.80	39757.39	40201.05	48221.40	53016.00	57315.70	
Agraria	562.20	1621.00	1588.10	1430.70	1121.00	1248.00	1665.70	
Medio ambiente	7341.66	6937.16	6213.00	6086.65	11771.10	13328.90	14365.50	
Administrativa	8549.16	9399.17	8442.00	9289.00	8471.20	8583.20	10319.50	
Financiera	10721.30	902.70	1262.40	1345.70	1634.00	3313.50	3108.60	
Laboral	2605.88	2706.20	1813.60	1759.40	1751.90	1679.00	1775.00	
Total	116122.79	115175.77	145940.86	154889.15	176513.50	203999.98	235858.20	
Vertiente	PEF 2010	PEF 2011	PEF 2012	PEF 2013	PEF 2014	PEF 2015 (M)	PEF 2016 (M)	PEF 2017
Social	56112.06	73645.63	73009.90	87752.50	92612.40	91043.2	92271.8	98035.7
Salud	27387.30	30039.00	42003.30	44243.40	47231.10	47287.0	44136.0	49359.0
Infraestructura	62026.28	63954.05	59065.80	63144.70	70263.80	58258.2	65182.8	53616.5
Educativa	32266.00	33634.70	33436.30	31114.80	35609.50	36486.5	35763.7	36845.1
Competitividad	60238.80	59423.82	63345.50	58227.90	61999.40	61932.9	58801.7	43981.1
Agraria	1341.32	1794.70	1441.20	1441.20	1308.10	1266.1	1196.9	799.8
Medio ambiente	15367.78	17420.10	15770.90	14014.50	14855.70	12201.0	14431.7	9149.2
Administrativa	8865.40	9015.50	9136.90	8707.00	10543.30	14190.5	10807.5	10056.3
Financiera	2968.15	3496.60	2550.60	2965.40	3121.00	5118.4	3480.5	2342.4
Laboral	2485.50	3442.80	6215.10	2178.40	1125.60	1487.3	1073.6	566.1
Total	269058.58	295866.90	305975.50	313789.80	338669.90	329271.22	327146.30	304751.20

FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y PEF 2015, 2016 modificados, y PPEF 2017.

identificar las actividades que realiza el gobierno para cumplir con sus fines. De acuerdo con la orientación del gasto, el PEC está agrupado en 10 vertientes (cuadro 4).

Los datos históricos 2003-2017 clasificados por vertientes y a precios corrientes apuntan lo siguiente:

- El PEC creció un 162% durante el periodo 2003-2017.
- Mantuvo durante los primeros 12 años un crecimiento constante y a partir de 2015 se observa una disminución debido a los recortes presupuestales.
- El PEC 2017 es ligeramente superior al presupuesto aprobado en 2011.
- Las vertientes que crecieron más durante este periodo son: social, 669% y salud, 601 por ciento.
- En contraste, las vertientes con menor crecimiento tienen que ver con las actividades productivas: competitividad (44%); agraria (42%); y medio ambiente (25 por ciento).
- La vertiente Financiera observa un decremento de 78% al pasar de 10721 millones de pesos en 2003 a 2342 millones en 2017.

Si el análisis se realiza por ramos de la administración pública encontramos lo siguiente:

- Las Aportaciones a la Seguridad Social (ASS) crecieron en 5505%, le siguió Sedesol con 562.7%; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) 504%, y la Secretaría de Salud (SS) 452 por ciento.
- Por abajo del crecimiento promedio del PEC durante el periodo 2003-2017 se encuentran Sagarpa (55%) y SEP (76.4 por ciento).
- Con crecimiento negativo se encuentran la Secretaría de Economía (SE) la SHCP y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (cuadro 5).

2. A precios reales

Al analizar el presupuesto en términos reales se observa lo siguiente:

A precios reales el presupuesto del PEC 2017 es prácticamente el mismo que en 2009. Se observan dos tendencias; la primera, que va de 2007 a 2010 el presupuesto se mantiene constante. La segunda tendencia se observa a partir de 2011, donde empieza a disminuir el PEC con respecto al año anterior, salvo en 2014, donde se recupera ligeramente, para volver a descender hasta 2017 (gráfica 4).

Al analizar por vertientes da los siguientes resultados: sólo registran comportamientos positivos tres vertientes: social, salud e infraestructura, aunque esta última registra un descenso a partir de 2008. Las otras seis vertientes reportan un crecimiento negativo (competitividad, agraria, medio ambiente, administrativa, financiera y laboral).

La vertiente de medio ambiente alcanzó su mayor presupuesto en 2011; la agraria en 2011, competitividad en 2009 y la financiera en 2003. Por su parte, la vertiente social alcanzó su máximo histórico en 2013 y la de salud en 2014 (cuadro 6).

Comparando la vertiente de competitividad y social se observa el sentido del presupuesto destinado al sector rural. Mientras que los apoyos de carácter social fueron adquiriendo mayor importancia a través de los años, los apoyos productivos fueron disminuyendo, incluso el presupuesto programado para apoyar las activi-

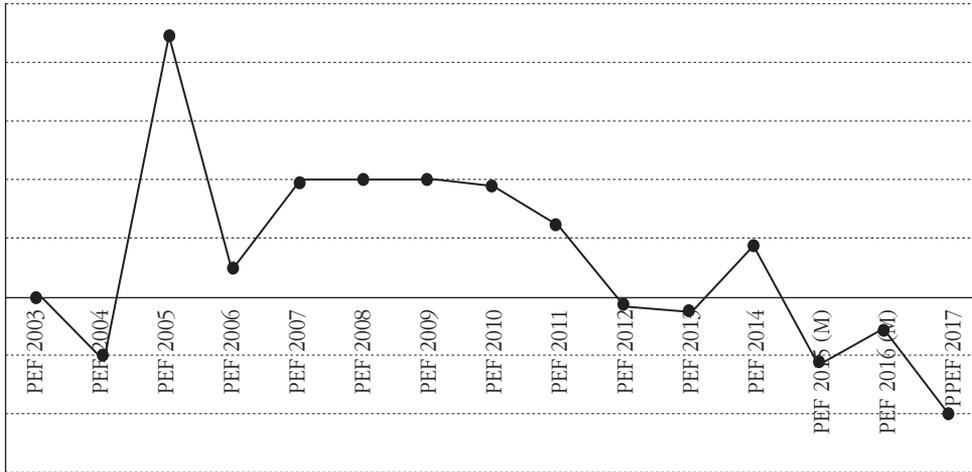
Cuadro 5. PEC por ramos, 2013-2017 (montos nominales) (precios corrientes)

<i>Ramo</i>	<i>PEF 2003</i>	<i>PEF 2004</i>	<i>PEF 2005</i>	<i>PEF 2006</i>	<i>PEF 2007</i>	<i>PEF 2008</i>	<i>PEF 2009</i>
Aportaciones ss	207.5	950.0	5 240.7	4 880.1	5 512.9	6 300.0	6 200.0
Sedesol	11 883.1	14 049.1	17 447.5	17 222.0	16 525.1	26 290.7	36 261.5
Sedatu	2 560.8	4 600.3	4 856.3	4 445.3	4 779.8	5 435.4	5 885.5
ss	6 829.4	1 876.8	8 714.1	12 268.4	15 940.5	12 643.8	15 515.6
Apor. federales	10 945.8	10 145.1	15 081.3	20 296.3	24 075.6	24 758.5	28 808.5
Sectur	16.4	75.0	3.8	1.6	76.5	135.0	135.0
SEP	17 554.4	17 942.7	24 344.6	25 263.0	23 686.8	24 694.9	25 622.2
Sagarpa	40 069.3	48 172.2	47 882.1	50 537.7	58 256.0	65 341.4	70 961.5
Semarnat	9 247.1	8 401.3	11 304.9	9 027.7	14 289.8	17 520.2	20 826.3
SCT	2 234.6	2 947.9	2 151.1	2 504.8	2 857.8	7 545.7	9 443.7
SHCP	13 107.8	3 894.2	5 574.4	6 425.2	6 691.9	10 583.9	10 917.8
Secon	603.0	1 015.0	1 016.5	888.8	838.5	918.2	932.5
STPS	863.6	126.2	74.6	75.9	66.9	111.0	157.7
TA	—	800.0	574.2	578.7	694.0	790.2	926.0
Provisiones	—	—	—	—	250.0	250.0	1 783.4
SRE	—	180.0	79.2	73.2	71.4	69.7	75.0
Segob	—	—	298.5	298.5	300.0	400.0	400.0
INEGI	—	—	1 045.5	102.0	1 600.0	211.4	1 006.0
Total	116 122.8	115 175.8	145 689.3	154 889.1	176 513.5	204 000.0	235 858.2

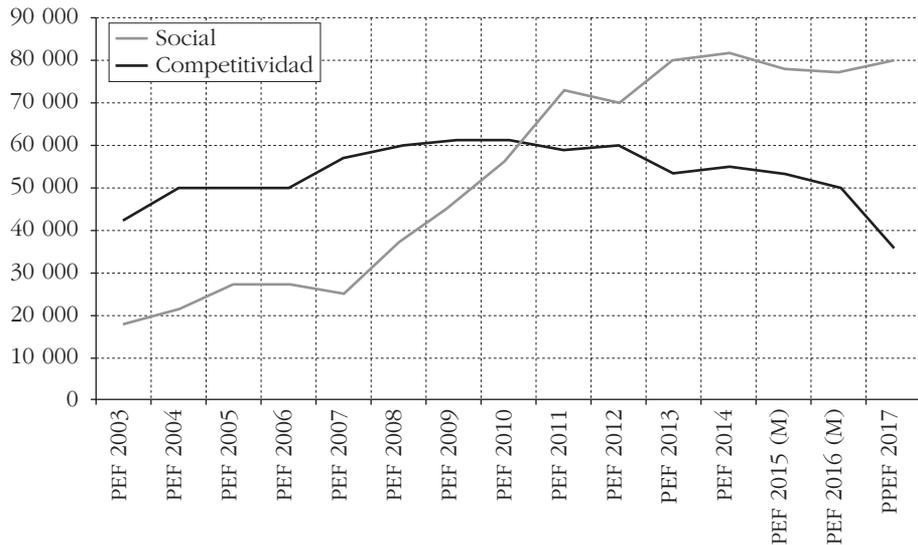
Ramo	PEF 2010	PEF 2011	PEF 2012	PEF 2013	PEF 2014	PEF 2015 (M)	PEF 2016 (M)	PPEF 2017
Aportaciones SS	7 600.0	8 350.0	8 850.0	9 150.0	9 669.3	10 054.2	10 551	11 630.0
Sedesol	48 478.3	65 112.6	70 142.6	74 318.3	74 002.2	75 249.9	74 333	78 749.3
Sedatu	5 307.6	5 684.9	5 707.7	5 867.9	8 732.7	10 450.0	13 766	15 480.9
SS	19 787.3	21 689.0	33 153.3	35 093.4	37 561.8	37 232.8	33 585	37 729.0
Apor. federales	30 440.4	32 929.9	35 165.6	37 838.5	40 228.3	40 594.9	42 767	46 565.3
Sector	135.0	153.3	140.0	147.0	169.5	61.9	308	56.0
SEP	28 327.3	28 984.0	28 392.8	25 793.4	29 971.3	31 037.4	30 094	30 959.1
Sagarpa	74 040.1	74 462.4	71 621.3	75 402.5	82 900.4	83 637.6	77 959	62 158.1
Semarnat	21 072.8	23 067.0	18 874.8	16 366.8	21 751.6	14 903.8	18 835	9 837.2
SCT	19 298.8	16 247.8	14 682.2	16 133.1	14 588.9	8 351.8	12 295	2 365.0
SHCP	10 783.9	12 929.6	12 550.6	13 329.5	14 549.8	14 514.3	3 481	2 342.4
Secon	1 022.3	1 543.6	1 461.0	2 882.5	2 994.0	2 037.1	216	80.0
STPS	157.7	150.0	140.0	100.0	140.0	74.4	88	
TA	775.1	871.9	902.4	992.0	1 035.1	996.0	924	882.2
Provisiones	420.0	750.0	300.0	300.0	300.0			35.0
SRE	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75	75.0
Segob	300.0	1 200.0	3 816.2	—	—	—	—	5 806.6
INEGI	1 037.1	325.4	—	—	—	—	—	—
Total	269 058.6	294 526.4	305 975.5	313 789.9	338 669.9	329 271.2	319 276.7	304 751.1

FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y PEF 2015, 2016 modificados, y PPEF 2017.

Gráfica 4. Crecimiento del PEF, 2003-2017
(precios reales, base 2010)



Gráfica 5. Comparativo vertientes competitividad y social
(precios reales)



FUENTE: (ambas gráficas) elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017. Índice Nacional de precios al Consumidor, base 2010.

dades productivas en 2017 es menor a lo aprobado por la Cámara de Diputados en 2003 (gráfica 5).

Comparando 2017 con 2003 (año base del PEC) da como resultado que la mayoría de las dependencias o secretarías que promueven los apoyos productivos disminuyeron su presupuesto: Sagarpa en un -8.91% ; Semarnat, -37.85% y SHCP, donde están las entidades de seguro y financiamiento, -89.51 por ciento.

Cuadro 6. Comportamiento del PEC, 2003-2017 (precios reales)

<i>Vertiente</i>	<i>PEF 2003</i>	<i>PEF 2004</i>	<i>PEF 2005</i>	<i>PEF 2006</i>	<i>PEF 2007</i>	<i>PEF 2008</i>	<i>PEF 2009</i>	
Social	17644.3	21245.0	27077.8	26838.1	24959.5	37395.8	46766.9	
Infraestructura	22220.2	21783.9	30666.0	33547.5	39645.7	47110.6	55407.7	
Salud	9738.8	3737.0	18060.3	21037.0	25313.9	21262.9	23147.8	
Competitividad	42388.9	49597.6	50542.7	49316.7	56898.6	59506.3	61095.9	
Educativa	27502.2	27386.1	34624.6	34845.0	32255.9	32099.3	31701.4	
Administrativa	11831.7	12425.5	10732.1	11395.3	9995.6	9634.0	11000.1	
Medio ambiente	10160.5	9170.8	7898.4	7466.8	13889.3	14960.7	15313.0	
Financiera	14837.8	1193.3	1604.9	1650.8	1928.0	3719.1	3313.6	
Agraria	778.1	2142.9	2018.9	1755.1	1322.7	1400.8	1775.6	
Laboral	3606.4	3577.5	2305.6	2158.3	2067.1	1884.5	1892.1	
<i>Vertiente</i>	<i>PEF 2010</i>	<i>PEF 2011</i>	<i>PEF 2012</i>	<i>PEF 2013</i>	<i>PEF 2014</i>	<i>PEF 2015 (M)</i>	<i>PEF 2016 (M)</i>	<i>PPEF 2017</i>
Social	57425.9	72886.5	69403.7	80359.4	81848.6	78029.0	77384.8	79669.3
Infraestructura	63478.6	63294.8	56148.4	57824.8	62097.4	49930.5	54666.3	43571.8
Salud	28028.5	29729.3	39928.6	40515.9	41741.7	40527.5	37015.2	40111.9
Competitividad	61649.2	58811.3	60216.7	53322.2	54793.6	53079.8	49314.7	35741.5
Educativa	33021.5	33288.0	31784.8	28493.4	31470.8	31270.9	29993.7	29942.4
Administrativa	9073.0	8922.6	8685.6	7973.4	9317.9	12162.0	9063.9	8172.3
Medio ambiente	15727.6	17240.5	14991.9	12833.8	13129.1	10456.9	12103.3	7435.2
Financiera	3037.6	3460.6	2424.6	2715.6	2758.3	4386.8	2919.0	1903.6
Agraria	1372.7	1776.2	1370.0	1319.8	1156.1	1085.1	1003.8	650.0
Laboral	2543.7	3407.3	5908.1	1994.9	994.8	1274.7	900.4	460.0

FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y PEF 2015, 2016 modificados, y PPEF 2017. Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 2010.

Por su parte, Sedatu reporta un crecimiento de 254%, que se debe a que opera el programa de vivienda rural que en los últimos años creció significativamente su presupuesto. Las instituciones que tienen que ver con la tenencia de la tierra (Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios) registran un decremento mayor al 30% de su presupuesto.

Las instituciones que ha crecido su presupuesto respecto al año base son Sedesol (289%); ss (224%) y la SEP (3.56%). Es decir, se privilegiaron en el PEC las acciones que tienen que ver con los temas sociales (cuadro 7).

IV. Programa de Concurrencia con las Entidades Federativa

En 2017 el PPEF no presupuestó el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas. Este programa que operaba Sagarpa con los 32 estados del país, venía disminuyendo año con año, tanto en precios corrientes como en precios reales.

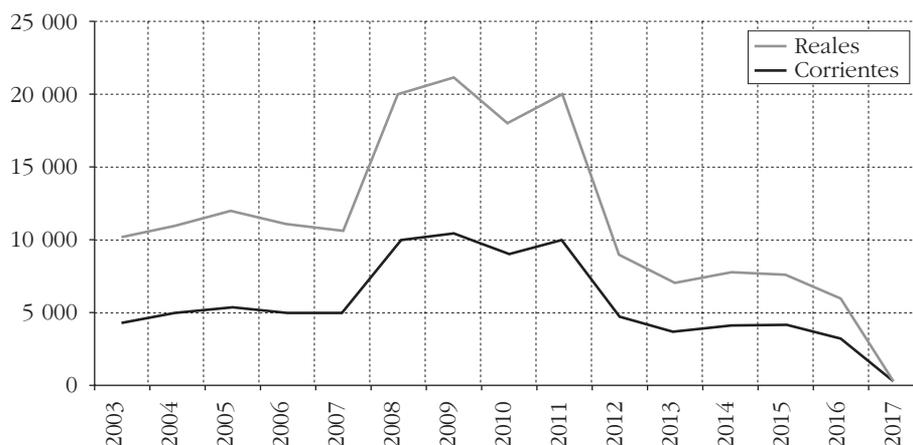
En el periodo de su existencia se observa que en los primeros años (2003-2008) tuvo un crecimiento sostenido; de 2008 a 2011 alcanzó sus mejores asignaciones presupuestales, y a partir de 2012 viene disminuyendo hasta su desaparición en 2017, salvo que la Cámara de Diputados le reasigne un presupuesto (gráfica 6).

Los estados más favorecidos con asignaciones de este programa eran: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Puebla, Michoacán, Guanajuato, México, y Sinaloa, donde precisamente se encuentran al mayor número de unidades de producción con actividades agropecuarias, forestales o pesqueras (gráfica 7).

V. Programa de apoyo a pequeños productores

El programa presupuestario S266, Apoyo a Pequeños Productores (Pp), fue introducido por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2016. Sin embargo, su diseño e implementación no correspondió a la formulación de un programa integral en apoyo a los pequeños productores.

Gráfica 6. Comparativo presupuesto, 2003-2017



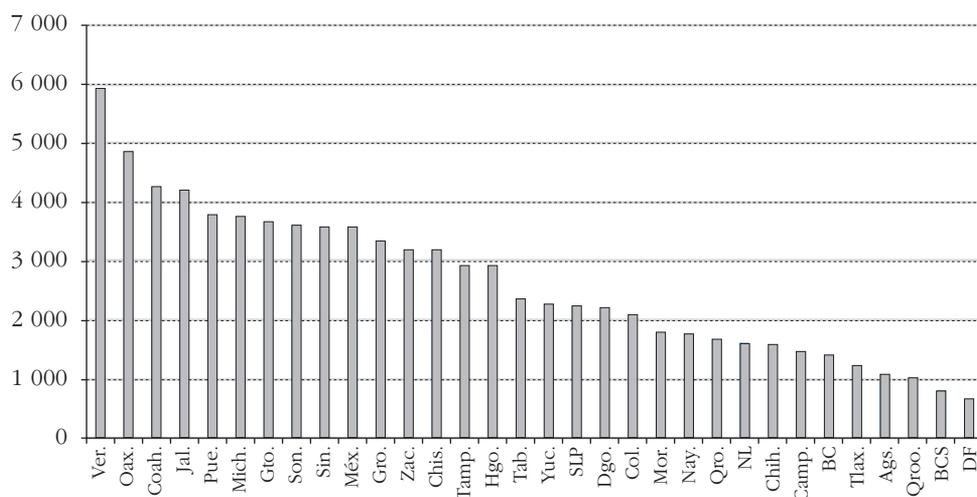
FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 (modificado), PEF 2016, y PPEF 2017. Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 2010.

Cuadro 7. Comportamiento del PEC, 2003-2017 por principales ramos (pesos reales)

Ramo	PEF 2003	PEF 2004	PEF 2005	PEF 2006	PEF 2007	PEF 2008	PEF 2009	
Sedesol	16 445.7	18 572.6	22 180.6	21 127.1	19 498.7	29 509.3	38 653.1	
Sedatu	3 544.1	6 081.5	6 173.7	5 453.3	5 639.9	6 100.8	6 273.7	
SS	9 451.6	2 481.1	11 078.0	15 050.3	18 808.9	14 191.7	16 538.9	
SEP	24 294.6	23 719.8	30 948.7	30 991.4	27 949.1	27 718.1	27 312.1	
Sagarpa	55 454.2	63 682.5	60 871.4	61 997.2	68 738.9	73 340.6	75 641.7	
Semarnat	12 797.5	11 106.3	14 371.6	11 074.8	16 861.2	19 665.1	22 199.9	
SHCP	18 140.6	5 148.0	7 086.6	7 882.1	7 896.1	11 879.6	11 637.9	
Ramo	PEF 2010	PEF 2011	PEF 2012	PEF 2013	PEF 2014	PEF 2015 (M)	PEF 2016 (M)	PEF 2017
Sedesol	49 613.4	64 441.4	66 678.1	68 057.0	65 401.3	64 493.2	62 340.0	63 996.1
Sedatu	5 431.9	5 626.3	5 425.8	5 373.5	7 717.7	8 956.2	11 544.9	12 580.7
SS	20 250.6	21 465.4	31 515.8	32 136.8	33 196.2	31 910.5	28 166.2	30 660.7
SEP	28 990.6	28 685.2	26 990.4	23 620.3	26 487.9	26 600.7	25 238.7	25 159.1
Sagarpa	75 773.7	73 694.8	68 083.7	69 049.9	73 265.3	71 682.0	65 381.3	50 513.2
Semarnat	21 566.2	22 829.2	17 942.5	14 987.9	19 223.5	12 773.4	15 796.6	7 994.3
SHCP	11 036.4	12 796.3	11 930.7	12 206.5	12 858.8	12 439.6	2 919.0	1 903.6

FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y PEF 2015, 2016 modificados, y PEF 2017. Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 2010.

Gráfica 7. Montos del PEC para las entidades federativas, 2003-2017
(precios corrientes)



FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 (modificado), PEF 2016, y PPEF 2017.

Cuadro 8. Componentes que se fusionan
en el S266 Apoyo a Pequeños Productores

<i>S258 Productividad Rural</i>	<i>S266 Apoyo a Pequeños Productores</i>
Desarrollo de Zonas Áridas (Prodeza)	Procafé e Impulso Productivo al Café
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	PIMAF
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Extensionismo
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua	Arráigate
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	FAPPA
Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores del Programa de Productividad Rural	El Campo en Nuestras Manos (antes Promete)

FUENTE. elaboración propia con información de SHCP, Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2017.

La SHCP, en junio de 2016, publicó la Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2017. En dicho documento mandata la “Fusión del Pp de S258, Programa de Productividad Rural, en el S266, Programa de Apoyos a Pequeños Productores. La fusión deriva de que la evaluación de diseño 2016 de ambos programas concluye que estos Pp atienden a la misma población objetivo y por lo mismo existen coincidencias entre 22 sus componentes, por lo cual se

considera conveniente fusionar ambos programas quedando vigente el S266, Apoyo a pequeños productores, con un enfoque más integral y focalizando su población objetivo en los estratos E1, E2 y E3. Cabe señalar que en el programa se reordenarán los componentes para darle atención integral a la población objetivo” (cuadro 8).

Las primeras observaciones a la propuesta de un programa en apoyo a los pequeños productores son las siguientes:

- La estructura programática de Sagarpa ha sufrido varias modificaciones en el transcurso de varios años y sólo ha significado reagrupar componentes sin que cambie la forma de operar de la institución y de los programas, pues cada uno de las acciones institucionales funciona de manera independiente una de la otra. Por ejemplo, el PESA no se articula con el FAPPA y éste con Procafé o PIMAF. Lo que ocurre es que la Sagarpa, en los procesos de reestructuración programática, junta varias acciones que prácticamente siguen operando igual que en el ciclo presupuestal anterior (cuadro 9).

Cuadro 9. Entidad responsable por componente

<i>Componente</i>	<i>Entidad responsable</i>
Procafé e Impulso Productivo al Café	Procafé-Sistema Producto Café
PIMAF	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico
Extensionismo	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
Arráigate	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
FAPPA	Coordinación General de Enlace Sectorial
El Campo en Nuestras Manos (antes Promete)	Coordinación General de Enlace Sectorial
Prodeza	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Coordinación General de Enlace Sectorial
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua	Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias
PESA	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores del Programa de Productividad Rural	Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario

FUENTE: Sagarpa, Reglas de Operación 2016.

Cuadro 10. Población objetivo por componente,
Programa de Apoyo a Pequeños Productores

<i>Componente</i>	<i>Población objetivo</i>
Procafé e Impulso Productivo al Café	Los pequeños productores de café apoyados con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad
PIMAF	Los pequeños productores de maíz y frijol apoyados con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad
Extensionismo	Pequeños productores de las Unidades Económicas Rurales apoyados con servicios de extensión, innovación y capacitación para incrementar la productividad rural
Arráigate	Jóvenes rurales apoyados para arraigarse a sus comunidades de origen
FAPPA	Grupos de mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios apoyados con proyectos productivos
El Campo en Nuestras Manos (antes Promete)	Grupos de mujeres que habitan en núcleos agrarios apoyados con proyectos productivos
Desarrollo de Zonas Áridas (Prodeza)	Productores agropecuarios de las zonas áridas y semiáridas para incrementar su productividad
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Organizaciones rurales
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Apoyar a las personas en condiciones de pobreza en zonas rurales y periurbanas y a los pequeños productores rurales de localidades de alta y muy alta marginación
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua	Pequeños productores que habitan en localidades de alta y muy alta marginación
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación
Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores del Programa de Productividad Rural	Pequeños productores agropecuarios del país en zonas rurales y periurbanas

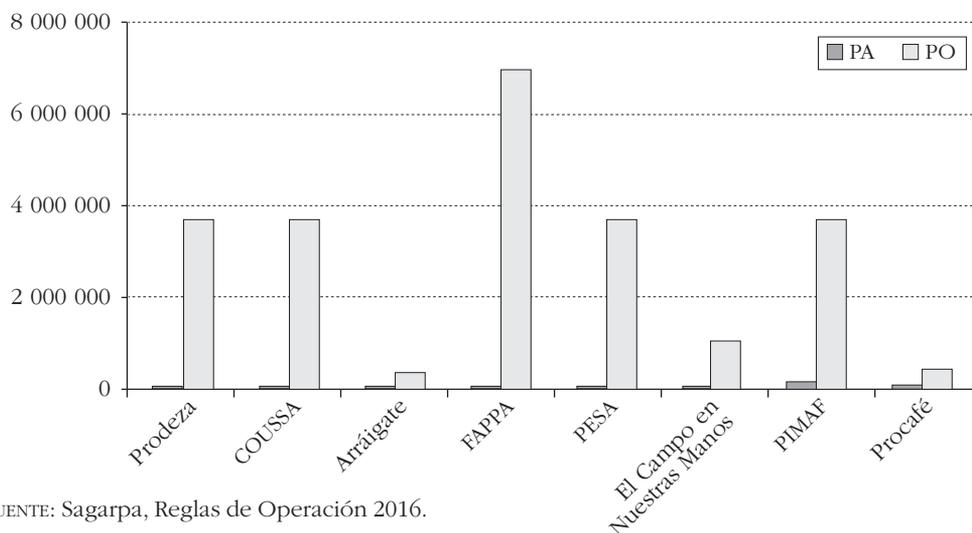
FUENTE: Sagarpa, Reglas de Operación 2016.

- La experiencia internacional señala que existen mayores posibilidades de éxito si el programa identifica con precisión la población objetivo a nivel nacional, estatal y local. En este caso resultan poblaciones objetivos distintas y no todas se refieren a pequeños productores como es el caso de FAPPA y El campo en nuestras manos (antes Promete); otras señalan a Unidades de producción del estrato I y II (productores de subsistencia que no comercializan) cuando los productores de Procafé venden casi toda su producción al mercado; otros mencionan que atenderán a pequeños productores pero en sus lineamientos en ROP están dirigidos a todos los productores (cuadro 10).

- Sagarpa define como la población que tiene el problema (PP y PO) a las Unidades Económicas Rurales (UER) pertenecientes a los estratos familiares de subsistencia E1 y E2, identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México.³ Esta definición proviene de una muestra con representatividad nacional por lo que no está en posibilidades de cumplir lo que señala el artículo 75 de la LFPRH respecto de identificar con precisión la PO, tanto por grupo específico como por región del país, entidad y municipio.

- La cobertura de varios de estos componentes es prácticamente marginal; por ejemplo, para que el programa Arráigate, FAPPA, COUSSA, Prodeza, PESA y El Campo en Nuestras Manos atendiera a toda su población objetivo se requerirían más de 100 años, PIMAF 19 y Procafé 10, siempre y cuando en cada año no repitieran beneficiarios de un año anterior (gráfica 8).

Gráfica 8. Población objetivo atendida para algunos componentes del S266



FUENTE: Sagarpa, Reglas de Operación 2016.

Como se puede observar, la nueva propuesta de programa de Apoyo a Pequeños Productores no tiene como base la integralidad, más bien, son acciones que

³ Las UER I son aquellas que no presentan ventas o sólo realizan ventas esporádicas de “excedentes no planeados”, pues el objetivo de su producción no es el mercado. Las UER II se caracterizan por contar con ingresos bajos, llevar un pequeño excedente de producción agropecuaria o pesquera al mercado y por vender su fuerza de trabajo fuera de la UER (Sagarpa, 2012).

Cuadro 11. Propuesta de modificación al Artículo 34, inciso XII

<i>Dice</i>	<i>Debe decir</i>
<p>Artículo 34, inciso XII. Para el caso del Programa de Apoyos a Pequeños Productores, el componente de desarrollo comercial de la agricultura familiar será destinado prioritariamente para apoyar a mujeres y personas de la tercera edad en condición de pobreza alimentaria, que se dediquen o pretendan dedicarse a la producción de alimentos...</p>	<p>Artículo 34, inciso XII. El Programa de Apoyos a Pequeños Productores tiene como objeto contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural mediante el fomento productivo integral de los pequeños productores de las zonas de alta y muy alta marginación a través del desarrollo de proyectos productivos por etapas. Tendrá los siguientes componentes: <i>a)</i> Insumos Productivos; <i>b)</i> Activos Productivos; <i>c)</i> Innovaciones Tecnológicas; <i>d)</i> Prácticas Agroecológicas; <i>e)</i> Capacidades Técnicas Locales; <i>f)</i> Gestión Organizacional, y <i>g)</i> Apoyos a la Comercialización. El Programa se orientará a cultivos básicos y estratégicos e incentivará la inclusión de jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad. El monto presupuestal del Programa se integrará con los montos aprobados en este Presupuesto de Egresos para los siguientes componentes: <i>a)</i> Arráigate Joven Impulso Emprendedor; <i>b)</i> Desarrollo de las Zonas Áridas; <i>c)</i> El Campo en Nuestras Manos; <i>d)</i> Extensión, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva; <i>e)</i> Procafé e Impulso Productivo al Café, y <i>f)</i> Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF). Adicionalmente, se destinarán al Programa al menos el 10% del componente Incentivos a la Comercialización del Programa de Apoyos a la Comercialización, al menos el 30% del componente Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua del Programa de Fomento a la Agricultura y al menos 50% del componente Acceso al Financiamiento del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria. El Programa fortalecerá la complementariedad con el Proagro, Progan Productivo y el Programa de Financiamiento de Pequeños Productores de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. El Programa deberá estar sujeto a una sola regla de operación y ser asignado a una sola Unidad Técnica Responsable.</p>

sólo cubren una parte de la cadena productiva, especialmente el primer eslabón (la producción), se encuentran desarticuladas entre sí, las operan distintas áreas y no tienen una población objetivo focalizada. Todos estos elementos son contrarios a las evidencias internacionales respecto de cómo atender a este segmento de productores que remarcan los siguientes elementos.

— Una definición e identificación precisa de la población objetivo a nivel nacional, estatal y local.

— Un programa con componentes coordinados y complementarios entre sí, o una única institución con programas con las mismas características, de tal forma que el productor reciba un conjunto articulado de servicios complementarios suficientes para resolver los problemas y estimular procesos de desarrollo crecientemente autosustentados.

— Dichos componentes o programas de apoyo a la pequeña agricultura en lo esencial incluyen y se limitan a: *a*] innovación tecnológica; *b*] servicios de asistencia técnica, legal y contable a la gestión empresarial individual y asociativa; *c*] asociatividad económica nivel local y territorial; *d*] acceso a mercados y comercialización; *e*] acceso al financiamiento de capital de trabajo e inversiones; *f*] conservación y manejo de recursos naturales; *g*] en algunos casos, pero no siempre, inversión en infraestructura comunitaria y predial de relativamente bajo costo y complejidad (sistemas de riego tecnificado, acopio y bodegajes, *pools* de maquinaria agrícola, etc.). Lo anterior, por supuesto que no impide que los pequeños productores accedan a los servicios de programas generales de sanidad animal y vegetal, ciencia y tecnología, información de mercados, promoción de exportaciones, etc. Los países que cuentan con programas de reforma agraria, por lo general separan los programas de fomento productivo de la agricultura familiar.

Para lograr un programa integral de apoyo a la pequeña agricultura se debe incorporar en el decreto de presupuestos de Egresos de la Federación 2017, una modificación al artículo 34, inciso XII (cuadro 11).



Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
Ricardo Becerra Laguna
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Rolando Cordera Campos
Alfonso Fernández Cruces
Margarita Flores
Antonio Franco
Jesús Galindo
Luis Emilio Giménez Cacho
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Alejandro Madrazo Lajous
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Eliezer Morales Aragón
Federico Novelo
Emilio Ocampo Arenal
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortensia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi

y otros amigos-donantes anónimos y asistentes-contribuyentes a nuestras reuniones