

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 50

Septiembre de 2019-marzo de 2020

Rolando Cordera	P resentación	3
Ricardo Becerra	A BC del IETD	6
Rolando Cordera	D esde el 89 (el suyo y el nuestro)	11
Mariano Sánchez Talanquer	C risis y pensamiento después del fin de la historia	22
José Woldenberg	I 989-2019: transición democrática, fenómenos de alternancia, división de poderes y pulsiones autoritarias	33
Carlos A. Flores Vargas	P artidos, proceso e instituciones electorales, 1989-2019	40
Ciro Murayama	T res décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible	46
Raúl Trejo Delarbre	V iejas rutinas y nuevas tensiones en los medios de comunicación	54
Mario Luis Fuentes	V iolencias y <i>espacio social</i> : urgencia y desafíos	61
R.M. Ruvalcaba, C. Dávila, M. Luna, N. Florez, M. Herrera, V. Partida y R. Casillas	L a población de México: algunos cambios demográficos en treinta años del IETD	72
Marta Lamas	E sbozo de las corrientes feministas	81
Jacqueline Peschard	T reinta años de expansión normativa en derechos humanos: obstáculos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información	87

Fernando Cortés	L a evolución de la desigualdad del ingreso en México, 1984-2016: algunos rasgos destacables	95
José I. Casar	T reinta años (y algunos más) buscando la senda del crecimiento	105
Esperanza Carrasco Licea	L a transformación tecnológica y la innovación	111
Julia Carabias y Enrique Provencio	L a cuestión ambiental a partir de 1989 y su situación actual	118
Ramón Carlos Torres	L a energía: la marcha estructural a la dependencia y la insuficiencia	126
Luis Emilio Giménez Cacho	¿ N ueva oportunidad para un sindicalismo marchito?	135
Jorge Eduardo Navarrete	T ropiezos de la globalidad: coyuntura y perspectiva	143
Salvador de Lara	M éxico y Estados Unidos	151
David Huerta	D iscurso al recibir el Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances	164
	Índice de autores de los números 1 a 50 de <i>Configuraciones</i>	173

CON FIGURA CION ES

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 Rabotnikof • Carlos Rocés† • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo† • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, marzo de 2020. 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, Alc. 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 • Tipografía y formación: Socorro Gutiérrez

ISSN 1405-8847

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

Presentación

En periodos de gran descontento... el gran peligro es la xenofobia, que alimentará y a su vez será alimentada por la extrema derecha. ¿A quién buscará esa extrema derecha? Buscará atraer a los “estúpidos” ciudadanos que cuidan su trabajo y temen perderlo. Y digo estúpidos irónicamente, quiero aclararle. Porque ahí reside otro fracaso evidente del fundamentalismo de mercado. Dejó libertad para todo. ¿Y la verdadera libertad de trabajo? ¿La de cambiarlo y mejorar en todos los aspectos? Esa libertad no la respetó porque, para el fundamentalismo de mercado, habría resultado políticamente intolerable. También habrían sido políticamente intolerables la libertad absoluta y la desregulación absoluta en materia laboral, al menos en Europa.

Yo temo una era de depresión.

E. HOBSBAWM¹

El de 1989 puede considerarse un año que marcó el fin de un periodo histórico. Moneda de cuño corriente era la opinión de que la caída del muro de Berlín y la emergencia del fenómeno de la globalización de los mercados y los dineros ponía fin al breve —como fue calificado por el historiador inglés Eric Hobsbawm— siglo xx. Se hablaba de otro momento; para algunos se trataba del “fin de la historia”; para otros, del “choque de civilizaciones”. De cualquier manera, se inauguraban nuevos espacios para la producción capitalista.

Si hubiera que resumir bien, podríamos decir que la fecha nos remite, sobre todo, a una nueva estructura del poder mundial, una que tenía como uno de sus discursos la condena y el arrinconamiento del Estado Benefactor, esa construcción política a la que el mundo fue capaz de llegar tras el horror de la segunda Guerra y los infinitos descalabros sociales de la Gran Depresión.

Así, buena parte del discurso del mundo capitalista al final del milenio fue cambiando el significado de las palabras e introduciendo una visión que glorificaba el mercado como epítome de la libertad. *La revolución de los ricos*, calificada así por no pocos y, entre nosotros, título del importante libro de Carlos Tello y Jorge Ibarra.

Avanzaban los símbolos del nuevo mundo global y su mercado abierto y libre; el discurso neoliberal no encontraba muros que fueran infranqueables; ahí estaban los tabiques del muro de Berlín para dar gráfico ejemplo del renovado avance del capitalismo. Asimismo, se aclimataron viejos conceptos con poderes evocadores como el de sociedad civil, y el individuo, convertido en el ciudadano y consumidor universal, adquirió la dimensión concreta del sujeto de la democracia que avanzaba por el mundo occidental.

¹ Entrevista con Eric Hobsbawm, “Los historiadores recuerdan lo que otros quieren olvidar”, *Página12*, consultado en línea <<https://www.pagina12.com.ar/diario/cultura/7-204665-2012-10-02.html>>.

Sin embargo, aunque la democratización logró conquistas nada despreciables, la realidad no encajó del todo en y con el discurso de un futuro global en paz, con derecho y derechos, sin grandes catástrofes sociales. La desigualdad marcó su territorio, global también como lo hacía el mercado, y los conflictos estallaron bajo formas y expresiones inesperadas, convulsionando el mundo con guerras religiosas y violencia. El miedo y la incertidumbre se instalaron en la vida cotidiana. Además, el extremismo de derecha, xenófobo y chovinista, se implantó como referente y convocatoria en Europa, y ahora en los propios Estados Unidos de América.

A treinta años, el mundo presenta no sólo una nueva fisonomía, del todo inimaginada en la euforia globalista de fines del siglo pasado. Este nuevo mundo, abollado tras la primera gran crisis global que se iniciara en 2008, sigue sin encontrar quien le escriba o, mejor aún, le describa. La resurrección del nacionalismo comercial y económico, nada menos que propulsada por el campeón del libre comercio, no es la menor de nuestras paradojas. Junto con ella se empeña en ocupar también los primeros lugares la tragedia humanitaria encarnada por miles y miles de migrantes.

Lo que parece marcar los días es la fragilidad del globo que obliga, o debería hacerlo, a revisar con hondura y seriedad nuestros proyectos político-ideológicos para, desde ahí, entender mejor este mundo hostil y poder formular estrategias y políticas alternativas para una recuperación económica sostenible y unas formas de gobernanza que den lugar a un orden democrático durable e incluyente.

A contribuir a esto aspira este nuevo número de *Configuraciones*, nuestra casa de deliberaciones e intercambios, donde hemos convergido para dar orden, aunque no siempre, a nuestras ideas. La publicación fue concebida como medio de la Fundación Carlos Pereyra, que buscaba “hacer del debate ideológico y político la avenida por donde transite la vida política, social y cultural del México actual...”, decíamos en el primer número.

Eran los primeros pasos del nuevo siglo, uno que en nuestro medio tenía, desde el punto de vista político-electoral, mayor certeza y holgura. De hecho, la Fundación y su órgano *Configuraciones* eran compromiso con la pluralidad y la diferencia asumidos explícita y abiertamente por aquel proyecto político nacional que denominamos Democracia Social, encabezado por Gilberto Rincón Gallardo hace casi 20 años. Poco después, la revista se convirtió en el medio del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Aquel primer número (abril-junio de 2000) se ocupaba de temas como la transición; el clientelismo y la democracia; los movimientos y los partidos; la ecología y la globalización; mujeres y ciudadanía; la lucha contra el desempleo, y el Estado y la Universidad.

Ahora, veinte años después, con 49 números a cuestas, con interminables reformas a reformas electorales, con cambios en el Poder Ejecutivo federal, que comenzaron con la llegada del PAN, con la creación de organismos autónomos... el panorama se ha vuelto diverso y complicado.

Gracias a los empeños y desvelos de Enrique Provencio, este número de *Configuraciones* tiene una oferta rica y variada; el lector encontrará miradas reno-

vadas sobre nuestros temas: transición democrática, alternancia, división de poderes; la globalidad; las relaciones con Estados Unidos; partidos e instituciones electorales; pluralidad parlamentaria; medios de comunicación; violencia y espacio social; los cambios demográficos; las corrientes feministas; derechos humanos y acceso a la información; la desigualdad y el crecimiento; tecnología e innovación; el futuro del ambiente; la energía; el sindicalismo; el fin de la historia...

Juzguen nuestros amables lectores los avances o retrocesos del mundo y sus orillas. Treinta años de cambios y ajustes. Mucho que aprender y enmendar en nuestro camino hacia una sociedad que permita la edificación de una comunidad incluyente, un renovado pacto social que tenga en el crecimiento económico y el reparto justo de sus frutos los soportes para la reproducción de la democracia y de la vida social.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

Ciudad Universitaria, 3 de septiembre de 2019

ABC del IETD

Ricardo Becerra*

Si creemos en los empolvados documentos foliados por el notario Julián Matute Vidal y asociados, el 11 de octubre del año 2019 la asociación civil denominada Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) cumplió exactamente treinta años. Mírese como se mire un récord de permanencia, perseverancia y paciencia. También de cierto músculo organizativo, bastante obsesión por la realidad, una producción intelectual que no es desdénable y muchas ganas por reunirse, discutir y estar cerca de los amigos durante tres décadas hilvanadas por una mixtura de unos pocos años promisorios y muchos otros lustros aciagos, inciertos y sombríos pero propicios para la discusión, la reflexión, la elaboración, la introspección y el mutuo socorro intelectual (y anímico).

En una nuez, eso es y de eso se trata el IETD: constancia, obsesión, amistad, reunirse buscando el mejor de los pretextos, ganas de discutir y “hacer algo juntos”.

Personalmente puedo decir que he ocupado más de la mitad de mi vida acudiendo, de vez en vez, al Instituto. No es una actividad sectaria demasiado demandante (un sábado de cada mes, a veces dos, a veces ninguno) y me consta que procura ser interesante, atraer a personalidades relevantes, actores de actualidad, nunca una rutina.

Una cofradía hecha para nosotros mismos por el puro placer de saber más y discutir lo que consideramos importante, saltando sobre una agenda histórica y un puñado de temas que nos desvelan: democracia, elecciones, pobreza, desigualdad, desarrollo, derechos humanos, medio ambiente, violencia, homicidios, gobernabilidad, población, migración, instituciones y siempre, política e izquierda.

Un grupo excéntrico, insistente, que se propone por método no participar en la política aunque ha sido capaz de admitir bastantes excepciones y a pesar de que casi todos sus integrantes han acudido y participado de mil formas en ella.

Bien, pues este grupo estuvo predestinado a desaparecer debido a un extraño designio estatutario envuelto en no se sabe qué razones. Una cláusula traviesa que mandaba disolver el Instituto en el año 2009, una vez que cumpliese exactamente 20 años.

¿Qué estaban pensando los socios fundadores cuando imaginaron que el número de años culminantes podía fijarse en la redondez exacta de dos decenas? ¿Imaginaban que el cambio económico, político y cultural mexicano duraría 20 años y que entonces ya estaríamos en ruta de crecimiento, desarrollo, sustentabilidad, democracia digna de ese nombre, en medio de una sociedad optimista por el influjo de sus tareas cumplidas? ¿O era otra de las jugarretas socarronas de Pablo Pascual Moncayo, que ya estaba pensando en forjar una nueva conversación entre

* Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD).

los cuates, para poner a prueba la historia y la madurez de ese grupo, una jugada que obligaría a tomar nuevas definiciones en el lejano futuro?

No lo sabemos, o al menos no lo sabían a la vuelta de 20 años los socios que no podían explicar por qué había sido cincelada aquella cláusula de cierre. Lo que sí supimos todos en ese 2009 es que teníamos enfrente un periodo de cesura, en el que no serían los recuerdos sino puro trabajo nuevo el factor que acabaría decidiendo si el IETD sabría encontrar los arrestos y la voluntad para relanzar su barco, por otros tantos años, en las aguas más o menos consolidadas del pluralismo mexicano.

* * *

El IETD no debía morir, fue la conclusión de entonces y debíamos relanzarlo hacia otro ciclo toda vez que la “transición democrática” ya había terminado y, en consecuencia, se planteaban problemas nuevos a la acción y al pensamiento políticos.

Fue una discusión que cruzó muchas sesiones abiertas, reuniones de la Junta de Gobierno y que mereció varios debates formales. Y aunque no alcanzó a crear un consenso interno que propiciara el cambio en nuestro nombre, sí animó a la elaboración de varios pronunciamientos —algunos importantes— sobre el curso político del tiempo que vendría.

De tal suerte, a la primera veintena de años hubo que agregar otra decena para sumar treinta, ahora, en 2020. Si el Instituto vio terminar la transición democrática en 1997, si vio cómo se asentaba un régimen pluralista en medio de problemas inmensos que se antojan irresolubles, ahora nos corresponde descifrar una nueva estación que ha venido a relativizar y poner en cuestión muchas de las certezas que produjo aquella etapa: los partidos que la protagonizaron, los valores que la envolvieron, las reglas que la permitieron.

De modo que la discusión intelectual del Instituto ya lleva tres ciclos históricos: el seguimiento del proceso democratizador, la consolidación democrática y el inicio de un periodo incierto cuyos rudos perfiles distinguimos ahora, luego de las elecciones federales del año 2018. El país de la vida del IETD es un país que ha mutado, políticamente, tres veces. ¿Existen las suficientes reservas de energía para enfrentar y abordar la comprensión de la nueva etapa que se constituye ante nuestras narices? A mi modo de ver, ésta es la pregunta que debemos responder en los treinta años de celebración.

* * *

Uno de los méritos indiscutibles de los socios fundadores del Instituto es que quisieron “hacer algo” en medio de las turbulencias de aquella época, luego de las fusiones y recontrafusiones de la izquierda, las elecciones de 1988, aquel fraude electoral y el vértigo del reclamo democrático. “Algo” muy difícil de conseguir: no un germen de partido; no una ONG concebida como agente de denuncia; no una agrupación política con un solo tema, puesta y dispuesta para el subsidio; tampoco

un *think-tank* clásico que lleva al mercado sus talentos o sus ideas. Se trataba de un grupo intelectual de discusión consuetudinaria, un referente crítico, un colectivo en el que se practicara la democracia de la elaboración y, como a mí me gustaría llamarlo, un “grupo de interpelación”, de desafío constante a los prejuicios, a los tópicos, a los intereses ilegítimos, a los dogmas antidemocráticos, vengan de donde vengan, siempre desde una mirada bien plantada en la izquierda y sus coordenadas esenciales de igualdad y libertad.

El mérito de los fundadores del Instituto, de aquellos que constituyeron la primera junta —Dulce María Pascual, Rosalba Carrasco, Eugenia Huerta, Rafael Cordera, Rolando Cordera, Arnaldo Córdova, Gilberto Guevara, Antonio Gershenson, Arturo Whaley, Raúl Trejo, Pablo Pascual, Luis Salazar, Adolfo Sánchez Rebolledo, Enrique Provencio, Julia Carabias, Rosaura Cadena, Fabián González y José Woldenberg—, no es sólo su obstinada necedad para “hacer algo juntos”, sino la perseverancia y el reclamo para ejercer el derecho legítimo de existir con identidad intelectual propia en un ecosistema político que tenía —y tiene— mucho de salvaje.

Llegamos al año treinta de ese modo: con la misma obstinación y con genuina insatisfacción. Si hubiera que resumir el sentimiento colectivo, diría: no nos gusta lo que vemos en materia política, en materia social, económica o ambiental. No es lo que esperábamos y las cosas que vienen no auguran un curso mejor. Por eso, cierto sentido del deber nos convoca a estar juntos, a seguir alertas y erguidos en un talante crítico: no nos gusta lo que vemos y por eso, tal vez, sea necesario replantear nuestro programa.

Esto no es ni será fácil, pues el Instituto acusa ya la fatiga histórica propia del tiempo y de decenas y decenas de trayectorias centrífugas. Pero creo que el IETD puede encontrar inspiración y fuerza en todo su trabajo precedente y en el reflejo consolidado de un puñado de intelectuales y maestros (nuestros maestros) vastamente respetados y apreciados gracias a su temperamento polémico. El seguimiento de sus dichos y hechos no es cosa de meses, sino de décadas, y no sólo por razones académicas. Creo poder hablar por todos, los jóvenes de ayer y de hoy, cuando digo que nuestra pertenencia al IETD se debe a las cualidades personales de ese núcleo originario, al hecho simple de su solidaridad y compromiso con las causas que se conocen y se razonan, al inmenso afecto que rodea sus sesiones, las reuniones y las comidas, que consolidan siempre la sensación de una vertiente lejana a la pedantería profesoral y muy cercana a la generosidad.

No sé si en la Asamblea de los treinta años decidamos continuar en el camino pero sé, al menos, que asistiremos con una ventaja: una amistad colectiva probada, la experiencia de lo andado durante treinta años y cierta conciencia de lo que no debe hacerse.

Creo que es preciso aplaudir el trabajo de los antecesores, los integrantes, las juntas y los presidentes: Pepe Woldenberg, Pablo Pascual, Luis Salazar, Luis Emilio Giménez Cacho... (y ninguna mujer), quienes, siempre de buen modo, supieron mantener la cohesión fundamental en tiempos muy polarizados, sacar a flote los engorrosos asuntos administrativos con pocos recursos, mantener vivos los proyectos indispensables (nuestra *Configuraciones* muy principalmente), nunca

esconder la cabeza y siempre elaborar un pronunciamiento sobre los temas vitales del momento. En esa medida, encontrar la formulación equidistante que nos permitiera “hacer algo juntos”.

A Eugenia Huerta y Antonio Bolívar les debemos la vida de esta revista casi heroica, su cuidadosa edición y su impresión limpia, de calidad global, diríamos.

Ahora bien, los últimos diez años son los que me correspondieron administrar, hasta hoy, 78 reuniones mensuales algún sábado de cada mes (varias de ellas, de contenido memorable), 36 reuniones de Junta de Gobierno y merced a la tenacidad de Rolando Cordera, 50 números de *Configuraciones*, algunos de los cuales han alcanzado resonancia por su amplitud de miras, utilidad y calidad.

Dos libros colectivos aparecidos gracias a la participación de la editorial Siglo XXI, *Equidad social y parlamentarismo* y el *Informe sobre la democracia en México*, además de una treintena de pronunciamientos (siempre públicos y publicados, siempre de consenso entre nosotros) en torno a los asuntos más significativos o delicados de la coyuntura. Cosas que no hubiesen sido posible sin la disposición y el convencimiento de dos personas que han acompañado con desinterés y amabilidad las labores cotidianas del IETD: Nataly Guzmán y Víctor Vega.

En la medida de ese trabajo, en la medida que se concretan esas iniciativas, nuestro Instituto ha existido, ganado respetabilidad y una cierta visibilidad pública, cosas que tan bien sintetiza la redondez de nuestro, presente número 50.

* * *

Pero la pregunta permanece, ¿debe continuar? O mejor aún, ¿tenemos las energías políticas, intelectuales y personales para seguir adelante?

He escuchado a varios compañeros decir: el IETD es más necesario que nunca, con lo que se refieren —creo— a la inmensa paradoja instalada en estos meses: la política y la democracia están amenazadas y viven retrocesos de distinta gravedad, pero ahora por pulsiones e iniciativas que vienen de la política misma.

Los peligros que se ciernen contra la democracia no serían ninguna novedad, pues ya los primeros años del siglo XXI fueron ensombrecidos por el estancamiento, la cancelación de expectativas, los inverosímiles episodios de corrupción y la imparable y trágica crisis de seguridad. Lo novedoso es que las amenazas son provocadas hoy por la propia política y los políticos, desde lo más alto del poder público, pasando por los ejecutivos locales, los congresos y los partidos. O sea: ahora, la inseguridad y la inestabilidad provienen también de la política misma.

Por increíble que parezca, los fenómenos más disruptivos y antidemocráticos que alimentan el miedo y la incertidumbre son el resultado de decisiones deliberadas y perfectamente conscientes. Eso parece ser lo característico del pasaje inaugurado hace apenas un año. Y hacen falta estudios, análisis, elaboración de argumentos y esos grupos de interpelación que sepan dar el debate público llegado el caso. Por lo demás, se trata de una misión muy típica del IETD.

Como quiera que sea, grupos que se juntan “para discutir” no sólo son raros en nuestro ambiente, sino que generan lo que un italiano llamaba “el laborioso

fermento de los principios objetivos necesarios para descifrar el curso del mundo”. Por eso, es posible que estemos ante la obligación de sostener este debate, negarnos al enmudecimiento y construir una renovada plataforma intelectual frente a los extravíos, significados y resignificados que plantean los nuevos vientos.

Por lo pronto, el Instituto puede decir con orgullo que ha cumplido y al mismo tiempo ha sido una obra cultural. Un espacio para desarrollar la inteligencia crítica y un especial rigor en su relación con los acontecimientos. Un espacio austero para aprender de los compañeros cuya marca de la casa es el placer por conocer y el agasajo de la amistad duradera.

Yo creo que un espacio así le hace falta a México, a su política, a su vida intelectual y, sobre todo, a nosotros mismos.

Así, pasado el tiempo, situados este día de nuestro precario futuro, podemos mirar atrás para reconocer nuestra peculiar historia, y decir, con nuestros restos de ridículo optimismo, luego de treinta años: “Y sin embargo, llegamos”.**Ω**

Desde el 89 (el suyo y el nuestro)

Rolando Cordera Campos*

Como mejor se puede expresar gran parte de lo que anda mal en el mundo es mediante el lenguaje del pensamiento político clásico: estamos intuitivamente familiarizados con los problemas de la injusticia, la falta de equidad, la desigualdad y la inmoralidad —sólo hemos olvidado cómo hablar sobre ellos.

TONY JUDT¹

1989 puede ser visto por los historiadores futuros como el año que marca el fin de un periodo histórico, para México y buena parte del mundo. También, como la mojonera del inicio formal de la búsqueda de un nuevo orden para un mundo en innegable transformación. En particular, en esa fecha se hace evidente que, en nuestro país, pero no sólo, se abría paso una exigencia sistémica y estructural de la que habría de depender una revisión profunda de las relaciones entre la economía y la política, el Estado y el mercado y hasta entre la democracia, que emergía, y el capitalismo que pugnaba por transformarse en consonancia con los cambios del mundo y sus severos desajustes estructurales internos. La caída del muro de Berlín precipitó cambios en la geopolítica y en la economía mundiales. Se abrieron nuevos territorios a la producción capitalista, vastos espacios de consumo, generación de plusvalía, creación de relaciones sociales con vocación universal, etcétera.

Más allá de sus portentosos cambios culturales y demográficos, 1989 marca el inicio de una nueva estructura del poder mundial. También se delinea la irrupción de un ambicioso aspirante a la hegemonía de un mundo que parecía quedarse sin eje. China se presenta como el gran taller del mundo con el que soñaron los ingleses a principios del siglo xx y empezó a verse por propios y extraños como el “reino del medio” en versión siglo XXI. Más adelante los propios chinos se plantearían la agenda milenaria de una sociedad medianamente próspera y una potencia mundial. Por lo pronto, el despegue chino desconcertaba a más de uno porque su reformismo combinaba una apertura formidable al mercado mundial, en comercio e inversiones, con el mantenimiento del régimen de partido único del que habría de devenir un desafiante capitalismo con partido de Estado, “party State capitalism” sugirió hace poco un estudioso francés, donde el partido opera como una gran matriz de concertación e información para el control político y la gestión económica.

* Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. Profesor emérito de la Facultad de Economía de la UNAM.

¹ Tony Judt, *Algo va mal*, Madrid, Taurus, 2010.

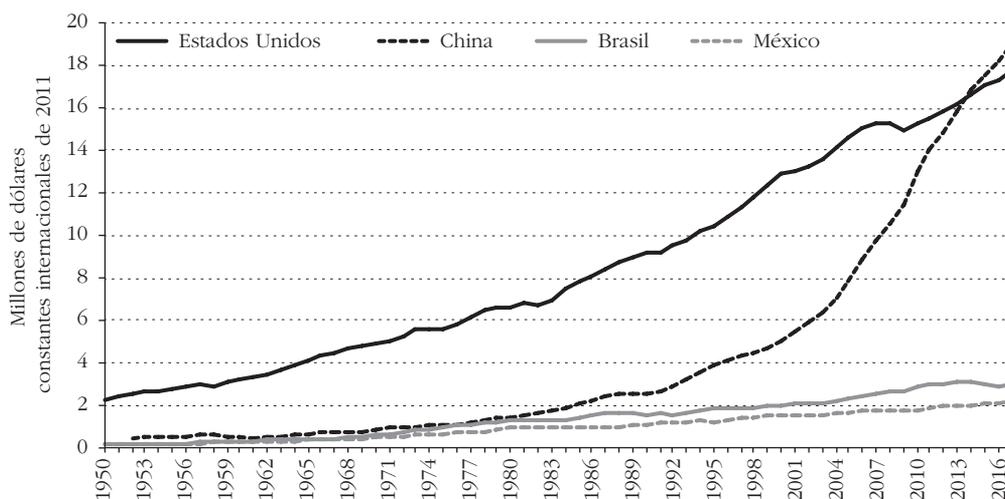
Después de unos primeros años de discreción y hasta renuencia a discutir el tema de la democracia liberal que se veía como el modelo único posguerra fría, la dirigencia china suele presentar su ruta de desarrollo no sólo como legítima sino como eficaz, tanto en la economía como en la política y la coordinación de una sociedad inmensa y variada. De nuevo, ahora con la experiencia asiática protagonizada por China, la cuestión de las relaciones y funcionalidades entre la economía y la política se plantea como cuestión decisiva que, sin embargo, no puede resolverse de antemano ni conforme a un código único, universal. Ésta es, debería ser, una lección central para orientar nuestro debate mexicano sobre el futuro de la democracia y del desarrollo.

Sólo a guisa de ilustración, la gráfica 1 da cuenta resumida de unas evoluciones contrastantes entre nuestro país, Brasil, China y Estados Unidos. Debería ser un punto de partida para el estudio comparativo que tanta falta nos hace.

También en 1989 París conmemoró el bicentenario de la Revolución francesa, movimiento que impulsó los grandes principios de autonomía individual y libertad introducidos por los “Padres fundadores” en Estados Unidos y que con esa revolución se volvían canon universal. Sin duda, las celebraciones sirvieron como contexto de lo que entonces sería el inicio de un terremoto de época con la caída del muro de Berlín y su secuela de desplomes precipitados por el de la propia Unión Soviética.

Con la caída estrepitosa de la URSS y su comunismo como “sistema-mundo”, la globalización como realidad emergente, proyecto planetario y como mantra, encuentra sustento como idea-fuerza, articuladora no sólo de un proyecto económico diferente al heredado de Bretton Woods, sino de un diseño político que pro-

Gráfica 1. Evolución del PIB en México, China, Brasil y Estados Unidos, 1950-2016



FUENTE: elaboración propia con base en Robert C. Feenstra, Robert Inklaar y Marcel P. Timmer, “The next generation of the Penn World Table. Version 9.1”, *American Economic Review* 105, núm. 10, 2015, pp. 3150-3182.

metía poner por delante los derechos humanos y la democracia representativa como binomio que organizaría la reconstrucción del mundo de la posguerra fría. Podía hablarse así, como lo hizo el presidente Bush (padre) después de la primera Guerra del Golfo, de que se iniciaba un nuevo orden mundial.

De “nuevo mundo” a “isla desolada” el (des)orden internacional empaña hoy las horas y los días humanos y la nueva mundialidad proyectada como hiperglobalización se debate en crisis tras crisis, de sus economías y de sus sistemas de gobernanza. En el Sur, donde la pobreza impone su cara a la industrialización acelerada, pero también en el Norte, donde se cuecen las peores y extremas tendencias autoritarias y nacionalistas han llevado a no pocos estudiosos y dirigentes políticos a advertir el resurgimiento del fascismo.

Así las cosas, hoy es posible proponer que el triunfalismo globalizador de fines del siglo xx fue sobre todo una optimista hipótesis de trabajo de la potencia triunfante del enfrentamiento bipolar. Luego vinieron la gran recesión de 2008 y su secuela austericida y la emergencia agresiva de los nuevos discursos autoritarios encabezados nada menos que por Trump y su disruptivo gobierno dedicado a subvertir lo que queda del orden internacional de la segunda posguerra.

No obstante lo anterior, conviene consignar un hecho característico de esos años finales del milenio: se trató de un “momento” en el que varias naciones y fuerzas políticas de Latinoamérica desplegaron estrategias y coaliciones para recuperar o implantar sus democracias y, al mismo tiempo, tratar de transfigurar el Consenso de Washington: de evangelio de la globalización neoliberal a verbo desarrollista, sustentado en las aperturas comerciales y financieras que acompañaban a la globalización del mundo. Ésta fue, también, el escenario de las “revoluciones de terciopelo” de Europa del Este y de la transición del socialismo al capitalismo.

En México, bajo el amparo de un Estado y un partido hegemónicos, pretendió seguirse un camino distinto que, desde los observatorios del poder, se presentaba como una “democracia peculiar”, que tendría sus especiales modos de buscar renovar acomodos políticos y económicos fundamentales en los nuevos planos y frente a los dilemas que planteaban la globalización y el fin de la bipolaridad. Tal proyecto, que en realidad nunca fue más que una pretensión desde una hegemonía menguante, no prosperó. Las razones son varias, pero entre ellas está la acumulación de intereses y miradas pluralistas en lo político y lo económico que abrió como posibilidad la reforma electoral promovida por el presidente López Portillo y su secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles en 1977 y que, considerada “cosa menor” por muchos en ese momento, probó ser poco menos que una “revolución política”, como la calificara entonces el gran politólogo Arnaldo Córdova.

También ese 89 México vivía los estragos de una profunda crisis financiera y económica, desatada en 1982 por la llamada crisis de la deuda externa y extendida al conjunto de la estructura económica debido, en alto grado, al draconiano ajuste impuesto a la economía y la sociedad por el gobierno del presidente De la Madrid para evitar que, en sus palabras, “el país se nos fuera entre las manos”. De cualquier forma o hipótesis interpretativa, lo que sobresale en esa época es la fractura “no violenta” del bloque dominante propiciada por la nacionalización de la banca

en 1982. A partir de entonces el país asistió a la que cada vez más abierta exigencia del capital y la gran empresa de que lo requerido eran cambios y cirugía mayor en el Estado y sus relaciones con el resto de la economía interna y foránea, redefinir los linderos entre lo público y lo privado.

La recomposición del pacto de dominación hubo de esperar a que desde el Estado se asumiera la necesidad de un cambio estructural drástico y profundo, se abriera el mercado al exterior y se procediera a un acelerado proceso de privatización y liberalización del régimen de inversión imperante. El pluralismo político alcanzado hasta entonces, hegemonizado por Acción Nacional, a pesar de sus pobres avances y precaria institucionalización, serviría de eficaz palanca simbólica y real para que los reclamos y exigencias del sector privado nacional y la “alta finanza internacional”, que diría Polanyi, se fueran concretando en nuevas realidades institucionales y, en los hechos, en una efectiva reforma económica del Estado en clave de mercado y conforme al código globalizador que se desplegaba como un Consenso de Washington dirigido a la construcción de un nuevo orden internacional.

Se arriba así a una nueva funcionalidad entre política y economía, entre Estado y mercado y entre un capitalismo cada vez más globalizado y una democracia pluralista que sin embargo renuncia a los objetivos históricos desarrollistas y de justicia social. El cuadro 1 da cuenta de los registros de crecimiento económico y demográfico de México a partir de 1940, cuando empiezan a fincarse y despejarse las ecuaciones mencionadas. Estos procesos sentaron las bases de un crecimiento económico y unos cambios sociales que llegaron a calificarse de milagrosos y sirvieron para posponer *sine die*, desde el poder del Estado, las asignaturas propias de su democratización y su despliegue en el plano de la redistribución social.

A partir de 1982 todo empezó a cambiar en el flanco económico. El crecimiento se reduce y estanca, y el producto per cápita decrece en ese decenio. Ese desempeño, determinado por la crisis financiera que estallara en 1982, la política de ajuste extremo y las rupturas del pacto político entre el capital privado y los grupos dirigentes, profundiza las grietas que habían surgido desde el gobierno del presidente Echeverría, tanto en las relaciones entre esos sectores como en las

Cuadro 1. Crecimiento económico en diferentes décadas o periodos (porcentajes)

	1940- 1950	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	2000- 2010	2010- 2018
PIB	5.73	6.04	6.45	6.69	1.83	3.51	1.46	2.17
PIB per cápita	2.42	2.82	3.07	3.68	-0.39	1.87	0.04	1.18
Población	3.24	3.13	3.28	2.90	2.22	1.61	1.42	0.97

FUENTE: elaboración propia con base en Juan Moreno Pérez, “Ciclos y tendencias en el México del siglo XX: una reinterpretación cuantitativa”, Los Ángeles, University of California, Program on Mexico, 2002; INEGI, “SCNM, producto interno bruto trimestral. Año base 2013. Serie del primer trimestre de 1993 al segundo trimestre de 2019”, 2019, <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>> y Conapo, “Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050 y de las entidades federativas de 1970 a 2050, consultado el 27 de agosto de 2019, <<https://datos.gob.mx/herramientas/indicadores-demograficos-de-mexico-de-1950-a-2050-y-de-las-entidades-federativas-de-1970-a-2050?category=web&tag=economia>>.

potencialidades de acumulación de capital y sostenibilidad del crecimiento económico. Esa devastadora crisis no impidió, sin embargo, que la diversificación estructural, buscada primero a partir del auge petrolero y propiciada después por el cambio en la estrategia con la apertura comercial y financiera de 1985, se propulsara en 1989 con la propuesta de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Empero, tal vuelco estructural no se ha traducido en nuevos o renovados núcleos dinamizadores de la acumulación, la producción y el empleo, lo que ha afectado la cohesión social.

El empleo precario afecta hoy a millones y los ingresos provenientes del trabajo se han concentrado y arrojan un panorama de injusticia distributiva, tanto social como de mercado. La inversión pública se ha reducido a su mínima expresión y la privada ha sido del todo insuficiente para sostener ritmos de crecimiento aceptables. La desigualdad regional se ha profundizado y las modernizaciones productivas propiciadas por el Tratado de Libre Comercio no han dado lugar a una matriz dinámica y dinamizadora del conjunto económico nacional.

Recuérdese, además, que en 1987 el PRI sufrió una revuelta interna que dio lugar a un auténtico cisma en la arquitectura del régimen político presidencialista. De ahí se transitó a un desenlace político-electoral puesto en entredicho masivamente y deslegitimado en cuanto a la aceptación general de sus resultados. Ese año la sucesión presidencial fue acremente cuestionada desde las propias filas de la “coalición revolucionaria” y los principales protagonistas del cisma priista no sólo enfrentaron las decisiones del poder presidencial, sino que movilizaron a amplios sectores sociales y después convocaron a formar un nuevo partido político y exigir nuevas reformas electorales en pauta democrático representativa.

A diferencia de experiencias anteriores en el sistema político presidencialista y autoritario, en esta ocasión los disidentes no buscaron un retorno más o menos suave a las filas del PRI-gobierno sino que optaron por la organización política independiente y las vías electorales y legales. De ahí la fuerza y legitimidad de sus reclamos de reforma política amplia y profunda, la cual empezaría a procesarse al calor de la difícil afirmación de la presidencia de Carlos Salinas para acelerarse al final de ese gobierno con el fin de responder y encauzar el reclamo airado y armado del EZLN presentado en 1994.

Poco después, en 1997, el presidente Zedillo llevaría a cabo unas reformas en esa dirección que lo llevaron a presumir que se trataba de una “reforma electoral definitiva”. No ha sido así; lo que hoy queda claro es que esas complejas y riesgosas jornadas de movilización social y popular, esas coaliciones súbitas entre derechas e izquierdas, la participación abierta o discreta de los empresarios y sus organismos, obligaron al Estado a reaccionar conforme al nuevo entendimiento que surgía de la coyuntura. Con toda la renuencia que se quiera, debe admitirse que tanto Salinas como Zedillo respondieron al reclamo con disposición al acuerdo y la negociación.

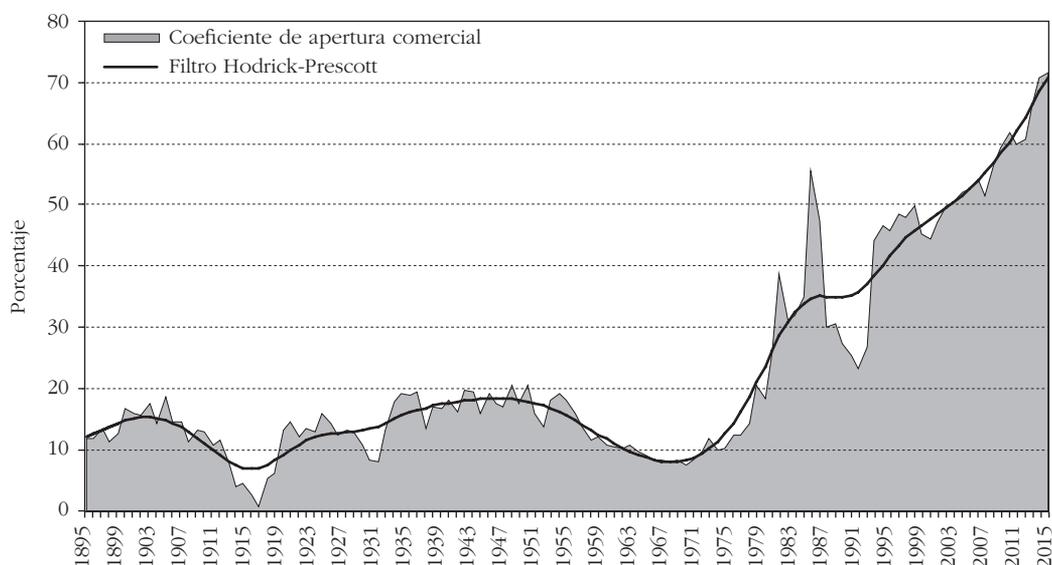
Aparte de estas condiciones internas, queda por estudiar y analizar el papel que tuvo el “factor externo” condensado en Estados Unidos y su relación económica, política, social y migratoria con México. Dicho vínculo se ha vuelto no sólo

continental y polivalente sino portador de evoluciones difíciles y convulsas pero efectivas de la región hacia procesos definitorios de una creciente integración económica y política. El flanco social, que alude al peso creciente de las comunidades mexicanas y México-americanas en Estados Unidos alcanza hoy una gran densidad y alienta otras reflexiones abiertas por el avance de los procesos de producción conjunta, la presencia del trabajo mexicano más allá de las fronteras territoriales, etcétera.

La gráfica 2 da cuenta del grado de integración internacional alcanzado por la economía mexicana en las últimas décadas; atrás queda la apertura primaria exportadora del Porfiriato, en tanto que los coeficientes actuales de exposición mexicana al comercio mundial siguen definidos por el hecho de que alrededor de 80% de nuestras exportaciones van hacia Estados Unidos y, en su mayoría, esas ventas corresponden a multinacionales norteamericanas.

Desde las elecciones de 1988 los grupos dirigentes del Estado, la política y los negocios tuvieron que aprender a convivir con un pluralismo que buscaba formas de expresión e implantación en el territorio geográfico y político con la perspectiva de volver realidad una alternancia en el Poder Ejecutivo pero también en todo el territorio. Sin embargo, el camino no ha sido lineal. Como señalamos, desde fines de 1993, particularmente en 1994, una versión del “México profundo” del que hablara Guillermo Bonfil se presentó como rebelión indígena armada en Chiapas, misma que encontró respaldo “civil” y urbano en la ciudad de México y otras urbes importantes. A esta insólita convulsión, le siguieron el asesinato del candidato del PRI a

Gráfica 2. Apertura comercial como porcentaje del PIB, 1895-2017



FUENTE: elaboración propia con base en series históricas de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 2009 y Banco de México, “Sistema de información económica. Balanza de pagos. Balanza comercial de mercancías de México (sin apertura de maquiladoras)”, 2019, <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>>.

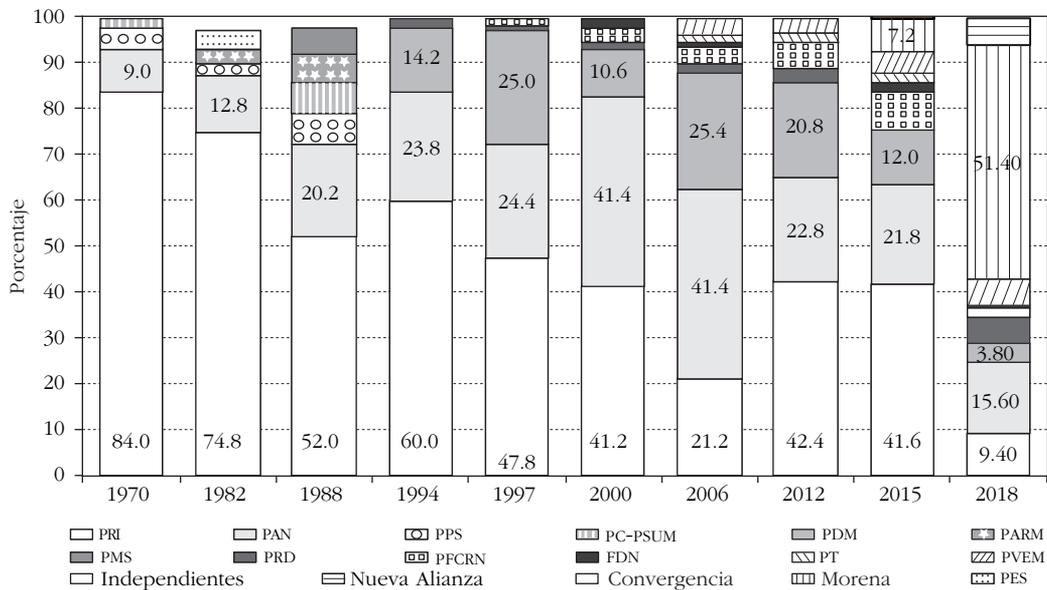
la Presidencia, Luis Donald Colosio y al final de ese año terrible el de otro importante dirigente priista, José Francisco Ruiz Massieu.

Con y contra todo, el orden presidencialista pudo resistir esas ráfagas de subversión y violencia y encauzar no sólo los reclamos sociales provenientes de los rezagos, las crisis y la alta inflación provocada por el ajuste para pagar la deuda externa. De lo que se trataba y se trata ahora es de darle al pluralismo surgido y codificado por las primeras reformas electorales una ruta efectiva y creíble hacia un orden democrático propiamente dicho. Un orden que México nunca ha tenido como tal y como proceso maestro de cambio con estabilidad.

Como lo muestra la gráfica 3, el escenario monocolor del presidencialismo priista se ha vuelto policromo y la negociación parlamentaria cotidiana. No obstante, al mismo tiempo, es un hecho que la pluralidad no ha sido capaz de desplegar deliberación ambiciosa de carácter estratégico, sobre el curso de desarrollo y la grave cuestión social. Tampoco parece ser asunto de preocupación el hecho duro y ominoso de que ya por más de 30 años la economía ha crecido apenas por encima de 2% anual.

En 1994, como se apuntó, se llevaron a cabo reformas políticas “de emergencia” que sentaron las bases para una consistente revisión de las reglas de la lucha electoral, la constitución y transmisión del poder; en 1997 el PRI perdió la mayoría en

Gráfica 3. Cambios en la composición política de la Cámara de Diputados



FUENTE: elaboración propia con datos de Efrén Arellano Trejo, “La transformación de la Cámara de Diputados”, documento de trabajo, 134, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2012; Cámara de Diputados, Integración del pleno: LXI Legislatura, < http://sitlxi.diputados.gob.mx/info_diputados.php>; LXII Legislatura, < http://sitllxii.diputados.gob.mx/info_diputados.php>; LXIII Legislatura, < http://sitllxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php>, y Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, “Legislaturas XXVII-LX (1917-2009), diputados integrantes”, 2008.

la Cámara de Diputados y el gobierno de la ciudad, espacios privilegiados donde solían legitimarse las decisiones cupulares en el Estado. Luego, con el nuevo milenio vendría la llamada alternancia en el Poder Ejecutivo abriéndose periodos de alternancias en los diferentes niveles del gobierno hasta (re)conformar un rostro político electoral multicolor y mutante. Sin embargo, hay que enfatizar: la nueva cara político-electoral mexicana no se ha traducido en cambios significativos en la calidad de los intercambios políticos, y tampoco en los contenidos de la agenda nacional.

Ciertamente el mapa geoeconómico y social ha cambiado: industrialización moderna y exportadora; transformación de la geografía humana en el centro y centro norte de México, una demografía dominada por los jóvenes y los adultos jóvenes; aceleración de la migración interna y externa. Poblaciones migrantes asentadas en las regiones de la nueva industrialización exportadora, donde se han vivido marcados procesos de proletarización y cambios de ocupación, pero también se ha registrado un importante crecimiento del crimen organizado que va del norte originario a vastos territorios urbanos en el centro y el centro sur del país.

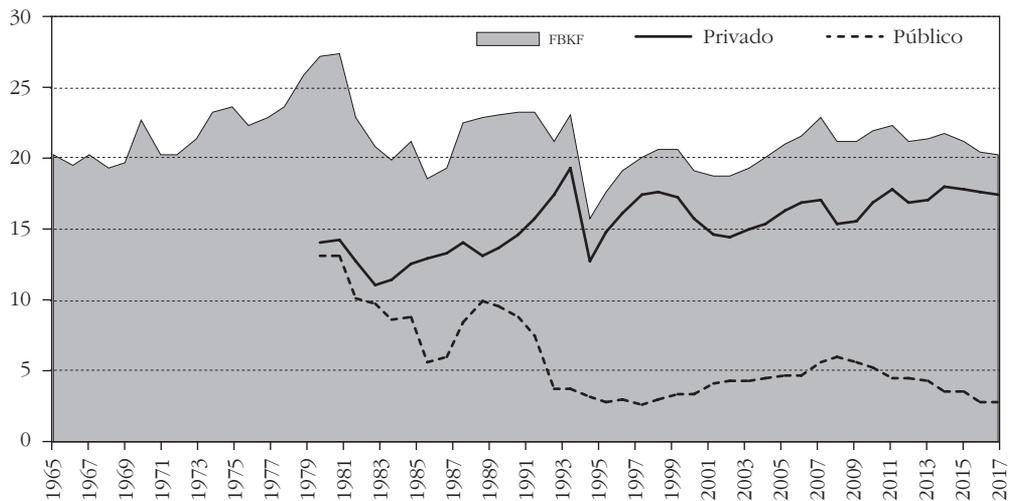
Desde las crisis de los años ochenta y los ajustes emprendidos para pagar la deuda externa y apurar la inscripción de México en los nuevos territorios de la globalización, se anotó un fenómeno dañino y contrario a una implantación productiva de la nueva estrategia de apertura externa adoptada; desde la contracción del Estado empresario e inversor se ha contraído también el ritmo de la inversión,² lo que ha resultado en una pérdida progresiva de la potencialidad nacional para acumular capital y poder sostener un crecimiento económico que genere los empleos socialmente necesarios, produzca los excedentes necesarios para fortalecer al Estado y sea capaz de enfrentar la cuestión social (gráfica 4).

El país vive en una “trampa de crecimiento lento y desigualdad”, como lo describía Jaime Ros, que reproduce la segmentación del conjunto nacional, agudiza la división norte-sur hasta el extremo que hoy recoge la migración masiva desde Centroamérica y pone a México en una crisis social de grandes proporciones. Son estas trampas y déficits mayores los que deberían definir el derrotero del debate político nacional y los planes de recuperación económica para la superación sostenida de la cuestión social. La democracia tiene que ser capaz de asumir estos reclamos provenientes de su estructura que no es, ni ha sido, sólo política. El reclamo del movimiento de 1968 derivó en un reclamo político de apertura y democracia, pero no se han atendido otras deudas del desarrollo, en particular el reclamo social.

La política se ha vuelto plural y la economía abierta y diversificada, con perspectivas de aumentar su potencial merced a la extrema competencia que han traído los nuevos mundos que surgen al calor de la crisis global y las mutaciones hegemónicas que se viven. Sin hipérbole alguna, China e India son algo más que economías emergentes que buscan lugar en las constelaciones que se forman al calor de esta nueva “gran transformación” capitalista de la poscrisis global. Son, con

² Se pensó que el ritmo podría ser superado incrementando la inversión privada nacional y extranjera que, atraída por las reformas estructurales y el cambio de giro y de régimen en materia de intervención estatal en la economía, sería seducida.

Gráfica 4. Formación bruta de capital fijo (FBKF), pública y privada, 1970-2018



FUENTE: elaboración propia con base en Banco Mundial, “Formación bruta de capital fijo, sector privado (UMN actuales)”, consultado el 27 de agosto de 2019, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FPRV.CN?end=2018&locations=MX&start=1970>> e INEGI, *Estadísticas históricas de México*, varios años.

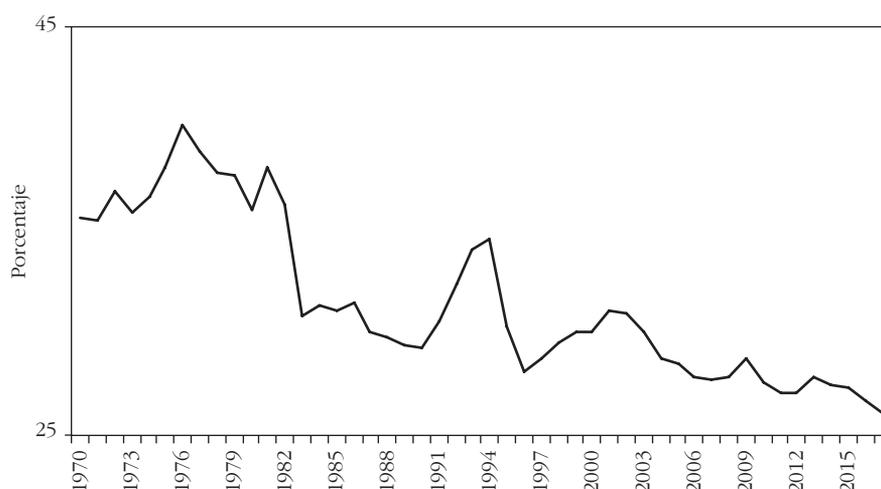
evidencia cada día mayor, grandes formaciones de poder y liderazgo en desarrollo que pretenden ser hegemónicas.

Sin embargo, es obligado reconocer que estos cambios en la morfología e histología de la política, la economía y los tejidos principales de comunicación del país con el mundo, no han propiciado la conformación de núcleos dinámicos donde pueda asentarse una verdadera, sustancial, redistribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades. México no tiene ni una economía sólida, ni empleos suficientes y bien remunerados; nuestra característica sigue siendo una profunda desigualdad y altos niveles de pobreza. Seguimos incapacitados para sustentar nuevas plataformas de bienestar generalizado, articulado por dispositivos institucionales y dinámicas económicas endógenas inscritos en objetivos de equidad e igualdad.

El empleo, en efecto, se ha precarizado, hasta cuotas de informalidad laboral superiores a 50% del total de la fuerza de trabajo. Además, la participación de las remuneraciones, que tuvo una caída abrupta en las crisis de los años ochenta, se ha mantenido por debajo de lo que les correspondería de acuerdo con el crecimiento del producto y la productividad del trabajo (gráfica 5). La falta de seguridad, la desocupación y la informalidad son relaciones que definen la cotidianidad del mercado laboral mexicano. Actualmente, 52.4 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza; de ellos, 9.3 millones están en pobreza extrema, y 8.6 millones se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico. Asimismo, 36.7 millones son considerados vulnerables por alguna carencia social y el promedio de carencias es de 1.7.

Después de la crisis global de 2008 y su secuela de lenta e incierta recuperación, lo que prima como amenaza inminente en los nuevos mundos son los nacionalismos extremos, la xenofobia y el racismo; el olvido radical de los valores de la

Gráfica 5. Participación de las remuneraciones en el PIB de 1970 a 2018



FUENTE: elaboración propia con base en Norma Samaniego Breach, “La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado”, *Economía UNAM* 11, núm. 33, diciembre de 2014, pp. 52-77 y Jaime Ros Bosch, *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, El Colegio de México—UNAM, 2015.

Ilustración y de las democracias sociales que pudieron erigirse en la segunda posguerra. Sociedades más desiguales y crecientemente acosadas por todo tipo de brechas y violencias obligan al capitalismo a preguntarse de nuevo si los “treinta gloriosos” que siguieron a 1945 más que un avance fueron una excepción y que ahora el mundo, en particular las franjas avanzadas, tiene como perspectiva una azarosa transición hacia una decadencia que traería el fin de esa formación económica y social cuyos extremos parecían haber sido modulados gracias a la expansión de las democracias.

No se trata de escenarios extravagantes o, diría don Alfonso Reyes, “extralógicos”. Son panoramas que señalan realidades presentes que, incluso, son enarboladas por las extremas derechas en Europa y Estados Unidos. La combinación entre economía y política, democracia y capitalismo, Estado y mercado vuelve como un conjunto de dilemas que por su gravedad exigen acción integral por parte del Estado y unas coaliciones multiclassistas que la sostengan. La hora de una nueva economía mixta para el desarrollo y la justicia social podría haberle llegado a la democracia y el pluralismo mexicanos.

En palabras de Dani Rodrik, “Es justo decir que, hasta el momento y dentro del ámbito político, los principales beneficiarios de las fracturas sociales y económicas forjadas por la globalización y el cambio tecnológico han sido los populistas de derecha. Varios políticos, como por ejemplo Donald Trump en Estados Unidos, Viktor Orban en Hungría y Jair Bolsonaro en Brasil han llegado al poder porque ellos capitalizaron la creciente animosidad en contra de las élites políticas establecidas y explotaron a su favor un latente sentimiento nativista”.³

³ Dani Rodrik, “The left’s choice”, *Project Syndicate* 8, enero de 2019.

Tal es el entorno dentro del cual los mexicanos tenemos que imaginar proyectos de protección social y mejora y conservación de lo hecho en el plano institucional. También, de atreverse a imaginar y recorrer renovados, sólidos y sostenibles desarrollos de la economía y la organización social. Estos empeños, que ahora forman parte de los compromisos por un desarrollo sostenible abrazados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, son propósitos de nuestra democracia y deben convertirse en criterios maestros de evaluación del desempeño de gobiernos y gobernantes.

Se trata de una suma estupenda de las tradiciones heredadas de la Revolución mexicana y ahora, desde 2011, codificadas en los mandatos constitucionales. No son objetivos sectoriales o sectorizables, sino horizontes donde las potencialidades de la democracia y los demócratas se pondrán en juego. También lo deben ser para el gobierno y sus promesas de una Cuarta Transformación.

Treinta años de cambios, nuevos perfiles y actores. Sin duda nuevas destrezas. Avances y retrocesos de y en una sociedad joven pero cruzada, aherrojada, por la precariedad y la carencia que nutren y se nutren de la desigualdad. Para hacer honor a esa tradición y a esos compromisos y mandatos, la sociedad está urgida de una renovación intelectual y de una ética pública capaces de orientar y alimentar unos intercambios sociales, políticos y económicos renovadores, que constituyeron lo mejor de las promesas de que fue portadora la renovación democrática y, aunque muy parcial e insuficientemente, del propio Estado. **Ω**

Tlayacapan, Morelos, 10 de junio de 2019

Crisis y pensamiento después del fin de la historia

Mariano Sánchez Talanquer*

9 de noviembre de 1989. Se cumplen cinco meses de la represión en la plaza de Tiananmén, en la República Popular China. Cinco meses, también, desde la estrepitosa derrota del régimen comunista de Polonia frente a la Solidaridad de Lech Wałęsa, en elecciones democráticas. Günter Schabowski, vocero del Politburó del Partido Socialista Unificado de Alemania, se planta frente a los medios de comunicación y, nota en mano, anuncia que los ciudadanos de la República Democrática Alemana pueden cruzar hacia la Alemania Occidental. Schabowski no conoce los detalles de la nueva regulación. Ha recibido tan solo un memorándum burocrático sobre la flexibilización de las restricciones de viaje en la frontera interna. Ignora el calendario y otras especificidades de la implementación. Pero a pregunta expresa de los reporteros, responde que la medida es de aplicación inmediata. A partir de allí, se precipitan los acontecimientos.

El anuncio oficial desata una reacción en cadena. La gente se concentra espontáneamente en ambos lados del largo muro de concreto que fractura la ciudad de Berlín. Entre 150 y 200 personas han muerto en esa franja desde 1961, tratando de escapar. Miles han sido detenidos en sus intentos por librar el Muro de Protección Antifascista, su designación oficial en la República Democrática (*sic*) Alemana. Tras el anuncio oficial, miles se juntan allí para escalarlo, derruirlo, presenciar en común, con cierta incredulidad y ánimo celebratorio, la posibilidad de traspasarlo. Es el fin del muro, el inicio de la reunificación alemana, un hito en el proceso de colapso de las repúblicas comunistas en todo el lado Este de la Cortina de Hierro. Es también un nocaut simbólico a todo un sistema de ideas, a un proyecto de emancipación humana que no lo fue, pero que organizó la política global y el debate intelectual de todo el siglo xx. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas quedará oficialmente disuelta en 1991.

Son ya treinta años de la caída del muro y también de la publicación de “¿El fin de la historia?”, el polémico ensayo de Francis Fukuyama en el que se proclamaba la victoria final, definitiva, de la democracia liberal y el sistema de mercado —y en renovado idealismo hegeliano, su eventual universalización, terminadas las contradicciones ideológicas—.¹ La tesis quería y podía significar muchas cosas a la vez: el anuncio de la victoria definitiva del capitalismo; una predicción empírica sobre la caída progresiva de los autoritarismos y la universalización de la democracia; la conquista de la paz y la libertad; un argumento sobre el fin no de los

* Profesor-investigador titular en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Francis Fukuyama, “The end of history?”, *The National Interest* 16, 1989, pp. 3-18.

eventos o los conflictos, pero sí de la confrontación ideológica; un lamento por el arribo de una nueva era hedonista, de materialismo rampante, aburrimiento político y pérdida de significado moral; una afirmación de la invencibilidad de la democracia liberal capitalista en el plano normativo, de su hegemonía intelectual como sistema para todas las sociedades humanas.

Sus múltiples versiones implicaban que la tesis podía ser atacada por muchos frentes a la vez, como de hecho lo fue, pero también una ventaja táctica para Fukuyama. Como lo detectó Stephen Holmes, al deslizarse entre formulaciones del argumento y concepciones de cambio histórico, Fukuyama “presentaba a su crítico un blanco en movimiento”.² Algunos simplemente la redujeron a una proclama arrogante de un liberalismo embriagado por la victoria, autocomplaciente y, a la postre, demasiado cándido. Otros tomaron la capacidad del autoritarismo de reinventarse y disfrazarse con ropajes democráticos como evidencia inequívoca en su contra. Desde entonces, Fukuyama mismo ha revisado sus tesis. Ha admitido lo aventurado de sus pronósticos, impuesto mayores límites regionales y culturales, ampliado el calendario para la democratización, lidiado con la posibilidad de decadencia de la política en los propios regímenes democráticos.³

Pero en el núcleo había un postulado más difícil de descartar de un plumazo: no había ya un modelo creíble de sociedad que reclamara, o pudiera hacerlo, ser superior al binomio democracia liberal-economía de mercado para evocar y realizar las aspiraciones más humanas —reconocimiento, igualdad, libertad, bienestar material—. El menú de modelos se había agotado. No había alternativa programática alguna que tuviera, simultáneamente, legitimidad mínima para organizar la vida en común en las sociedades modernas, capacidad de atravesar fronteras culturales y posibilidad de crear esperanzas de un futuro mejor.

Ningún movimiento político de importancia reivindicaba ya una plataforma económica, un sistema de gobierno, un ideal ético o una narrativa de destino histórico por fuera de los parámetros básicos de la democracia liberal capitalista: elecciones libres y periódicas con sufragio universal y secreto, libertades de asociación y expresión, propiedad privada y libertad de producción e intercambio en el grueso de la economía. Muchos regímenes se desviaban de estas normas en la práctica, pero lo hacían en la orfandad ideológica, sin coartada moral o doctrinaria, forzados al disimulo. Es decir, el mundo había entrado en una nueva fase ideológico-cultural de hegemonía, con el concomitante estrechamiento del espacio de conflicto político —y del pensamiento—.

La tesis era particularmente chocante para la izquierda más ortodoxa, pues implicaba asumir la derrota tras décadas de lucha. El dictado de la historia obliga-

² Stephen Holmes, “The scowl of Minerva” *The New Republic* 206, núm. 12, 1992, p. 28.

³ Véase por ejemplo Francis Fukuyama, “The end of history symposium: A response”, *OpenDemocracy*, 2006, <https://www.opendemocracy.net/en/fukuyama_3852jsp/>, y “I still believe in progress”, *Liberal Culture*, 13 de junio de 2017, <<https://liberalculture.org/i-still-believe-in-progress/>>. Para su análisis sobre el declive de los sistemas políticos, véase Francis Fukuyama, *Orden y decadencia de la política: desde la Revolución Industrial hasta la globalización de la democracia*, Barcelona, Deusto, 2016.

ba a contemporizar con las desigualdades socioeconómicas inherentes al capitalismo y a asumir como propias normas, instituciones, formalidades que, poco tiempo atrás, eran combatidas como simples máscaras de la explotación. Pese a todo, observadores agudos en la tradición socialista reconocieron la gravedad intelectual de la implosión, la absoluta redefinición global de los parámetros de lo posible y las nociones de lo deseable. Perry Anderson diseccionaba en los noventa las tesis del fin de la historia con mano de cirujano, pero reconocía que todos los elementos “de la visión socialista han caído en la duda radical” y “ninguna de las corrientes que se propusieron desafiar al capitalismo en este siglo tiene moral o brújula hoy”. Las “soluciones” que ofrecía la democracia liberal capitalista podían en realidad “estar menos disponibles y ser menos seguras de lo anunciado. Pero aun así podría ser que no haya otra cosa posible”. No se podía, pues, sino admitir que “la visión de Fukuyama no es artificial o inverosímil”.⁴ Caía la Cortina de Hierro, pero se abría también un enorme hueco político, ideológico y hasta existencial, sin otras opciones para llenarlo que el mercado y las elecciones.

¿Cuál es el balance, treinta años después?, ¿cómo, y en qué grado, se ha reformulado el pensamiento político y económico en esta era posthistórica?, ¿podemos decir que han brotado nuevas contradicciones ideológicas, que se ha fracturado ya la hegemonía de la democracia y el mercado, en tanto formas institucionales de organización social?, ¿empieza a despuntar un orden distinto, tal vez no mejor?

Nuevas viejas realidades

Una cosa es clara: ha quedado atrás esa época de certezas, la sensación de que el futuro podía anticiparse, la convicción de que en el horizonte había sólo democracias liberales convergiendo hacia formas avanzadas de capitalismo, con niveles siempre crecientes de producción y consumo. El plano práctico-material, por lo menos, no se ha empatado con el plano ideal —ése en el que la democracia liberal reina indiscutida como forma última de organización política—. Los autoritarismos no abandonaron nunca el escenario, aunque tras la Guerra Fría varios de ellos hayan echado mano de forma selectiva de elecciones (desequilibradas) y otras fachadas democráticas, para cumplir con las apariencias en el nuevo orden global.⁵ Además, a escala mundial la democracia atraviesa no un momento de expansión, sino que se ve amenazada por una tercera ola histórica de autocratización, después de que la tercera ola democrática la convirtiera en el tipo de régimen más extendido en el mundo.⁶

La democracia sobrevive en un grupo nada despreciable de países, pero algunas sociedades, como la estadounidense, se han polarizado a tal punto que normas básicas de coexistencia y tolerancia mutua se han reblandecido y dado paso a

⁴ Perry Anderson, “The ends of history”, en *A Zone of Engagement*, Londres, Verso, 1992, pp. 358-359.

⁵ Steven Levitsky y Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

⁶ Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg, “A third wave of autocratization is here: What is new about It?”, *Democratization* 26, núm. 7, octubre de 2019, pp. 1095-1113.

choques que rozan lo violento. Endurecidas a niveles extremos, las identidades políticas gobiernan ya no sólo las preferencias electorales, sino la esfera social misma —incluso la disposición a convivir con otros, escuchar a otros, admitir los mismos *hechos*—. Otros electorados, dominados por un sentido de alienación respecto del sistema político, han caído en la apatía o la protesta permanente, visibles en incrementos en el abstencionismo, la volatilidad electoral crónica, la desconfianza en partidos, políticos, congresos. La democracia depende de tener opciones, pero las élites gobernantes parecen tan lejanas a la gente común y los partidos tan sometidos a otros intereses que, a juicio de muchos, significan todos lo mismo.⁷ Las instituciones democráticas, con sus formalismos y puntos de veto, ofrecen múltiples oportunidades a intereses minoritarios para frustrar cambios deseables para la mayoría. La política parece la fuente de los problemas, no de soluciones.

Animados por sentimientos generalizados de insatisfacción con la representación, o peor aún de traición por parte de élites políticas desconectadas, los ciudadanos a lo largo y ancho del mundo han adoptado posturas antisistema. Éstas tal vez podrían inducir cambios favorables en el funcionamiento de instituciones clave, innovaciones que renueven la representación política, en un tipo de “destrucción creativa” schumpeteriana para la democracia. Pero la poca apreciación hacia el imperfecto presente democrático también abre espacio al autoritarismo. Predomina el desencanto con las democracias realmente existentes, la esperanza de algo distinto, sin que esas energías tengan un destino predefinido ni necesariamente saludable.

Por el contrario, el clima de hartazgo y resentimiento puede ser aprovechado, y lo está siendo, por oportunistas que so pretexto de limpiar el sistema, de “drenar el pantano” (Trump) e iniciar algo nuevo, cargan contra normas democráticas, minan construcciones institucionales, concentran poderes, someten a las sociedades a sus caprichos. Rara vez las democracias mueren por colapsos repentinos. No obstante, poco a poco van perdiendo vigor, facultades, sus rasgos distintivos. La erosión insidiosa de su lenguaje, sus formas, sus rutinas, sus normas la van deformando y desnaturalizando, hasta que eso que las define —la posibilidad de competir por el poder en elecciones libres y equilibradas dentro de un marco de libertades básicas para todos— está ya ausente.

Con “cunas de la democracia” en crisis política (Estados Unidos, Reino Unido, etc.), el orden internacional de la posguerra tambaleándose y regímenes autoritarios como el chino manteniendo el crecimiento y el orden sin la parafernalia democrática, los actores políticos parecen tener carta blanca para atestar golpes a la institucionalidad democrática en sus países. Así, la resiliencia de las instituciones democráticas está siendo probada en buena parte del mundo. Como suele suceder en política, es prematuro anticipar un desenlace. El futuro es siempre incierto, pero podemos decir que hoy es más incierto que en ese noviembre de 1989 cuando los alemanes se congregaban ante el muro. Y, como sea, lo cierto es que el enojo popular con el desempeño de las democracias en las últimas tres

⁷ Wolfgang Streeck y Armin Schäfer (eds.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Polity, 2013.

décadas abre preguntas serias: ¿pueden las instituciones de la democracia liberal, en el mundo de la globalización y la revolución digital, revertir las tendencias oligárquicas en operación?, ¿es posible gestionar soluciones a los problemas de la mayoría, enfrentar poderosos intereses minoritarios, promover seriamente objetivos de justicia social dentro de los parámetros institucionales de la democracia representativa, nacidos en otro contexto? En breve, ¿puede el instrumental de la democracia con las expectativas y demandas públicas de las sociedades modernas?

En este entorno convulso se han gestado dentro de la democracia misma exitosos movimientos “populistas” con una relación cuando menos tensa con instituciones liberales. El populismo se afirma democrático, pero es típicamente intolerante con la disidencia, alérgico a una concepción pluralista del espacio político y a veces tan xenófobo como los viejos enemigos de la democracia. En la nave “populista” viajan movimientos de muy distinta índole, pero, con honrosas excepciones, habita en ellos una propensión a hacer pasar por reivindicaciones de la soberanía popular francos saltos hacia el autoritarismo personalista. La revuelta contra las élites y “sus instituciones”, a veces convertida en autocratización, avanzan como caballo de hacienda en la arena electoral misma. De modo que la democracia liberal no sólo parece de nuevo vulnerable, sino propensa a incubar a sus verdugos.

Las cosas no son menos complicadas en la esfera económica, la del capitalismo triunfante. Al menos, otra vez, en los hechos, si no en las ideas. La economía de mercado se ha visto azotada por duras crisis, de lentísima, dispareja y muy dolorosa recuperación. En especial, la Gran Recesión, iniciada en 2008 con el colapso del sistema financiero estadounidense. Lo que siguió fue el rescate colectivo de los bancos —léase, una enorme redistribución hacia arriba— y regresivos programas de austeridad para contener la deuda pública que, en un círculo vicioso, inhibieron el crecimiento y la capacidad de gasto en sociedades ya de por sí golpeadas por la contracción económica. Más de una década después, seguimos observando las secuelas sociales y políticas. Y cuando apenas las economías se recuperan de la mayor contracción desde 1929, la posibilidad de una nueva crisis cuelga ya sobre ellas, *como una espada de Damocles*.

Además, en la mayor parte del mundo —empezando, otra vez, por el gran triunfador de la Guerra Fría, Estados Unidos— las economías y los sistemas políticos parecen incapaces siquiera de atemperar un proceso acelerado y autorreforzante de acumulación de riqueza en la cúspide, en marcha desde fines de los setenta.⁸ A él contribuye la financiarización de la economía global, el débil control de los gobiernos nacionales sobre empresas transnacionales o el marco institucional de la globalización, el cambio tecnológico y digital, la automatización y, sobre todo, la falta de contrapesos políticos al capital. Como sea, los Estados nacionales parecen inermes frente a esta dinámica de concentración e incapaces, en la economía globalizada, de establecer impuestos a los grandes capitales internacionales

⁸ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014 [ed. en español: *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014].

para financiar inversiones sociales y satisfacer las múltiples demandas de los electorados democráticos.

La contracara de este proceso es el estancamiento en el ingreso real del ciudadano promedio y la precarización del empleo, con fuertes implicaciones en los patrones de organización social —la densidad sindical, por ejemplo—. El efecto agregado es la generalización de la inseguridad económica para la mayoría, con efectos corrosivos sobre las relaciones sociales, el sentido democrático de control colectivo sobre las circunstancias comunes, el bienestar psicológico mismo. La falta de convergencia con los países desarrollados y de oportunidades en los países del Sur Global, además de factores como la violencia asociada a los mercados ilegales también internacionales, estimulan oleadas migratorias que esta globalización no está dispuesta a aceptar —una cosa es el libre flujo de mercancías y capitales, otra el de trabajadores—.

Y a todo eso debemos sumar la devastación ambiental y el cambio climático sobre los que se sostiene el sistema económico mundial, el problema más urgente ya no del capitalismo, sino de la humanidad misma. Un desafío cuya inminencia, sin embargo, es ignorada por potencias globales. La crisis ambiental confronta a los gobiernos con dilemas serios sobre las posibilidades, la viabilidad misma, de mejorar el bienestar material de la población mediante el crecimiento económico y pone de manifiesto rígidas jerarquías globales entre los países de desarrollo temprano *versus* tardío. Peor todavía, la verdad científica sobre cambio climático provocado por la actividad humana es abiertamente negada por movimientos políticos de reacción contra expertos de todo tipo —parte de un cruel giro oscurantista enraizado en las diversas inseguridades, resentimientos y aflicciones del presente, con varias manifestaciones en esta era de la posverdad.

En síntesis, eso que parecía definitivo e indiscutible en “el fin de la historia” enfrenta serios desafíos fácticos. Pero, ¿se ha reabierto la frontera de pensamiento? No hay duda de la gravedad de los problemas. La cuestión, sin embargo, es si esa gravedad, si la discusión sobre posibles soluciones, han desplazado también los límites intelectuales del fin de la Guerra Fría —si a punta de crisis, cargadas de viejos y nuevos problemas, las sociedades han rebasado o no el armazón ideológico de la democracia liberal capitalista que, según la manoseada tesis formulada en aquel 1989, significaba el punto final a la evolución intelectual de la humanidad—.

¿Reapertura del pensamiento?

Dice Nancy Fraser que, como en los años treinta (tras el colapso de 1929), hoy (tras el colapso de 2008) “los intentos de mercantilizar la naturaleza, el trabajo y el dinero están desestabilizando la sociedad y la economía”, rompiendo solidaridades, fomentando el individualismo, multiplicando las ansiedades.⁹ El auge del mercado y la expansión de su lógica (la competencia privada y la maximización) hacia más y más esferas (los recursos naturales, los servicios públicos, etc.), bajo el supuesto

⁹ Nancy Fraser, “A triple movement? Parsing the politics of crisis after Polanyi,” *New Left Review* 81, mayo-junio de 2013, pp. 119-132.

de la autorregulación como garantía de eficiencia, desembocó como antes en una gran crisis internacional. Ésta requirió la mano bien visible del Estado para absorber —es decir, socializar— las responsabilidades del sector financiero y para estimular la demanda, mediante medidas fiscales y flexibilización monetaria.¹⁰ Pero es crucial notar que la crisis se gestó no en los satélites, sino en el corazón mismo del capitalismo global, es decir, en el cuartel general del proyecto triunfador de las confrontaciones político-ideológicas del siglo xx.

No era del todo inesperado. Ya para fines de los sesenta, el compromiso de clase de la posguerra —respeto a los derechos de propiedad en una economía capitalista, a cambio de mejoras en las condiciones de vida y el Estado de bienestar— comenzaba a rechinar.¹¹ Ante la dificultad de satisfacer las demandas laborales (incrementos salariales continuos, bajo desempleo) con tasas de crecimiento en contracción, los gobiernos recurrieron a la impresión de dinero para fugarse del dilema, lo que derivó en los problemas inflacionarios de los setenta.

Las medidas para atajarlos —autonomía de los bancos centrales, alzas en las tasas de interés pese al desempleo resultante, mayor apertura comercial y, muy especialmente, subordinación de los sindicatos para la contención salarial— domesticaron la inflación. Pero a falta de ese recurso, más una resistencia dogmática a los impuestos y necesidades sociales derivadas de los ajustes laborales, el endeudamiento público se tornó el mecanismo para salir del aprieto. Solamente se compraba tiempo. De nuevo, el parche terminó por desgastarse: las obligaciones de pago comenzaron a absorber proporciones crecientes del presupuesto público, forzando recortes sociales, y desde el sector financiero surgían exigencias de consolidación presupuestal, si es que los inversionistas iban a seguir confiando en los Estados.

Las opciones estatales comenzaban ya a agotarse. Y así, se seguía incubando el estallido: salarios estancados o que, incluso, perdían valor real, desde los setenta; mayor apertura económica, mayor competencia y, por ende, mayor inseguridad económica; como resultado de ambas, mayores necesidades sociales de provisión gubernamental. Al mismo tiempo, disciplina monetaria ya institucionalizada; obligaciones crecientes asociadas al servicio de la deuda; presiones hacia una férrea disciplina ahora también fiscal. Y entonces, medidas de austeridad, adoptadas incluso por los partidos tradicionalmente vinculados a los movimientos laborales y ubicados en el centroizquierda. La convergencia programática en la ortodoxia económica dejaba huérfanas desde entonces demandas de representación del sector laboral, que sin embargo había perdido, como parte de las mismas transformaciones, su capacidad de movilización y presión.

La destrucción de las capacidades de acción colectiva de la enorme mayoría social que funda la subsistencia en el trabajo fue una de las llaves para seguir empujando el modelo de mercado sin enfrentar una reacción, al menos en el corto plazo.

¹⁰ Jonas Pontusson y Damian Raess, “How (and why) Is this time different? The politics of economic crisis in Western Europe and the United States”, *Annual Review of Political Science* 15, núm. 1, 2012, pp. 13-33.

¹¹ Este breve recuento está basado en Wolfgang Streeck, “The crises of democratic capitalism”, *New Left Review* 71, 2011, pp. 5-29.

Las tensiones distributivas subyacentes, sin embargo, estaban lejos de haberse conjurado, lo que de una forma u otra forzaba la búsqueda de nuevas escapatorias. Presionados por contener la deuda pública pero también temerosos del descontento popular, los gobiernos de fines del siglo xx encontraron en la profundización de la liberalización financiera una forma otra vez temporal —y como quedaría claro, ilusoria— de compensar la retracción del Estado en el ámbito social, aunada a la ya larga ralentización del crecimiento. Y es que por esa vía, la de la desregulación financiera, se parchó el enorme hueco en la economía política del capitalismo con una nueva bomba de tiempo: la deuda privada.

En Estados Unidos, por ejemplo, conforme la riqueza se acumulaba en lo más alto, los beneficios sociales se recortaban y los salarios permanecían estancados, la gente común y corriente financiaba la carísima educación superior con préstamos y adquiría hipotecas como pan caliente —hipotecas que, a su vez, se comercializaban festivamente en los mercados financieros, generando ganancias sobre la nada—. La tarjeta de crédito subsidiaba el consumo y el gasto catastrófico, haciendo las veces de un Estado de Bienestar y supliendo la insuficiencia de los ingresos. Hasta que llegó el punto en que el bote no podía patearse más, ni el Sol taparse con un dedo. Una Gran Recesión.

El adagio de Polanyi volvía por sus fueros: “los orígenes del cataclismo residen en el intento utópico del liberalismo económico de crear un sistema de mercado autorregulado”.¹² Pero, pese a las similitudes estructurales de la crisis con la del periodo entreguerras, en 2013 Fraser apuntaba a la ausencia de un “contramovimiento” proteccionista como el que antes había “salvado” al capitalismo de la autodestrucción (legislación social, políticas de bienestar, regulaciones laborales, etc.). Según Polanyi, este tipo de reacción emergía dialécticamente (el “doble movimiento”) ante la ficción de que las personas (el trabajo), los recursos naturales y el dinero eran como cualquier otra mercancía que se producía para la venta en un sistema autorregulado por la oferta y la demanda, conforme al principio de ganancia. La tentativa de expandir el mercado a estas esferas era inherentemente destructiva de la sustancia de la sociedad, la naturaleza y la organización de la producción misma; acarreaba entonces una reacción defensiva de la sociedad, que restringía el campo de acción de la oferta y la demanda para protegerse de la inseguridad económica y vital.

Pero para Fraser, los brotes inconexos de descontento (por ejemplo, los movimientos de los indignados) y su orfandad programática impedían hablar de un contramovimiento al estilo de Polanyi. Las élites políticas globales seguían siendo neoliberales en lo fundamental. La protección de los inversionistas y la tranquilidad de “los mercados” continuaban guiando las decisiones gubernamentales. Los excesos del sector financiero, punto de origen de la crisis, quedaron impunes. La regulación apenas fue reformada —parte de los riesgos que siguen pesando sobre

¹² Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Nueva York, Farrar & Rinehart, 1944–Boston, Beacon Press, 2001, p. 31 [ed. en español: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017].

la economía global—. Y sobre todo, seguía sin definirse un “contraproyecto coherente al neoliberalismo”.¹³

El panorama político se ha ensombrecido desde entonces. El ascenso iracundo de Trump ha puesto en jaque al orden internacional y a las instituciones democráticas, fracturando el consenso liberal desde el país hegemónico. En plena guerra comercial con China, la idea de un sistema permanente de libre comercio internacional, acordado multilateralmente y sostenido por instituciones supranacionales como la Organización Mundial de Comercio, ha volado por los aires. El discurso y la práctica nacionalista (*Make America Great Again*) son una realidad que en los países más desarrollados, receptores de migrantes, degenera en proteccionismo xenófobo.

Se extienden el parroquialismo, el negacionismo, las pulsiones anticientíficas, el discurso religioso, el sentimiento antipolítico, la sed de revancha, la inclinación por patear el sistema, la esperanza de salvación. Desde ahí se impulsan al poder líderes de retórica contestataria, cualidades supuestamente suprahumanas y poco aprecio por todo lo establecido (incluyendo instituciones democráticas). Los partidos políticos convencionales sufren derrotas estrepitosas a manos de nuevos competidores o son tomados por asalto, como en Estados Unidos mismo, por autócratas en potencia. No es sin duda la reacción deseada por muchos; pero reacción, es.

Y los agravios subyacentes —la inseguridad económica (y de todo tipo), la indiferencia de antiguas élites tecnocráticas, los servicios públicos insuficientes y de mala calidad, la enorme desigualdad, los privilegios de una minoría— tienen bastante fundamento. ¿Hay para su atención, realmente, nuevas alternativas?

Difícilmente podemos decir que el populismo, el autoritarismo personalista, el nacionalismo y el proteccionismo económico representan una nueva vuelta en la evolución intelectual. Aun las defensas más sofisticadas del populismo como alternativa o correctivo a la democracia cojean por su maleabilidad programática; el tribalismo inherente a su estructuración binaria del espacio político (pueblo *versus* no-pueblo); la cancelación de la deliberación racional y pública como fórmula para la toma de decisiones; y, en la mayoría de los casos, la propensión a equiparar el personalismo autoritario con el ejercicio de la soberanía popular.¹⁴

El autoritarismo puro puede recuperar fuerzas y la política económica adquirir tintes más nacionalistas, pero no hay ahí un modelo de sociedad que marque una ruptura, un paso hacia una fase superior en el pensamiento político, en la que la democracia liberal capitalista ha quedado atrás como ideal normativo. Tememos por la democracia, pero no por la potencia ideológica de sus enemigos. Más bien, porque sus déficits sociales y problemas de desempeño están procreando engendros que, como enfermedad autoinmune, la atacan y debilitan.

No obstante, me atrevo a decir que hemos entrado en una nueva etapa intelectual. La democracia liberal capitalista, como se le concebía en los días del “fin

¹³ Fraser, *op. cit.*, p. 121.

¹⁴ Para una discusión véanse los ensayos reunidos en *Configuraciones* 48-49 y, entre otros, Nadia Urbinati, *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2019.

de la historia”, está ya rebasada. En los términos en que se imaginaba entonces, ese binomio ya no se piensa como la fórmula final para la paz y la prosperidad, a menos que se reforme a tal grado que el resultado se parecería poco a eso que se tenía en la cabeza cuando caía el muro de Berlín.

La innovación no proviene de la rebelión chovinista, nostálgica y antiilustrada que recorre buena parte del mundo. Pero hay otro tipo de reacciones abriendo brecha, que implican cambios radicales en el modelo de sociedad y sus formatos institucionales. Esos saltos intelectuales tienen que ver con dos problemas que se consideran ya irresolubles dentro de los parámetros del orden político-económico antes dado como definitivo: uno, la precarización económica de la mayoría mientras la riqueza se concentra hasta arriba; dos, el cambio climático.

En la disciplina económica presenciamos un resurgimiento en el estudio sobre la desigualdad, las dinámicas de acumulación de riqueza inherentes al sistema de mercado y las motivaciones del comportamiento humano en la interacción económica, que obligan a revisar modelos teóricos en los que se fundaron las recetas de fines del siglo xx. La conformación de una oligarquía global se percibe más y más como un impedimento al bienestar humano. En el debate académico y político se exploran opciones para combatir la evasión fiscal por parte de empresas transnacionales, lidiar con los paraísos fiscales e imponer nuevos impuestos a la riqueza.¹⁵ En el fondo, esas medidas para subsanar la larga crisis del Estado fiscal implicarían un nuevo pacto social, una nueva economía política dentro del capitalismo.¹⁶

Los planes son tal vez todavía embrionarios como para hablar de una alternativa programática plena, y bien puede ser derrotada. También la democracia puede retroceder. Pero las ideas-fuerza flotan en la conversación pública y se han extendido entre sectores nada despreciables. En pleno Estados Unidos, un precandidato presidencial con arrastre entre los jóvenes llama a partir los grandes bancos y hacer una “revolución política” que transforme la democracia con un movimiento participativo de masas. Además de todo, en el país de Reagan y el macartismo, se autoproclama socialista.

Pero la crítica más profunda al capitalismo, la agenda que sacude sus cimientos y dibuja un sistema económico de raíz distinto, proviene hoy del ambientalismo. El cambio climático condena ya no sólo a la economía de mercado a la extinción, sino a la especie misma. También en esta esfera, bajo la etiqueta del *Green New Deal*, se plantean ya objetivos institucionales, reformas, medidas públicas urgentes que, en conjunto, equivaldrían a una refundación del sistema productivo a escala global. De nuevo, el consenso se ha roto no porque se dibuje ya en el horizonte una alternativa con trazos perfectamente definidos, sino porque está

¹⁵ Véase por ejemplo Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, “How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature”, <<http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>>.

¹⁶ Sobre la noción de la crisis fiscal del Estado, véase Joseph A. Schumpeter, “The crisis of the tax state”, en Richard Swedberg (ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

claro que el sistema de mercado necesita reinventarse si la especie ha de sobrevivir al cataclismo medioambiental. Al grado, incluso, de que las sociedades habrán de enfrentar la cuestión sobre la deseabilidad del crecimiento económico, lo que a su vez anticipa la intensificación de conflictos distributivos dentro y fuera de los países.

Sabemos que de persistir los niveles actuales de consumo de energía, la adición a los combustibles fósiles y el materialismo como motor social, los debates sobre las formas de organización política y económica de las sociedades humanas quedarán relegados a la crisis de la habitabilidad del planeta. Lo que está por verse es, si en esta era poshistórica, la actualización del pensamiento alcanzará para cambiar la realidad o ésta rebasará a las ideas. **Ω**

1989-2019: transición democrática, fenómenos de alternancia, división de poderes y pulsiones autoritarias

José Woldenberg*

La transición y el IETD

Creo —sin jactancia— que la tesis medular del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), fundado en 1989, fue correcta. A diferencia de otras corrientes de pensamiento, quienes nos agrupamos en el IETD extrajimos una conclusión políticamente pertinente luego de las elecciones y el conflicto poselectoral de 1988. Para nosotros, estaban dadas las condiciones para que México transitara de un régimen autoritario a uno democrático. No era fruto del voluntarismo sino de las potentes novedades que habían puesto en los primeros lugares de la agenda nacional los comicios del año anterior.

Esa elección había develado dos realidades rotundas: *a*] que México no cabía, ni quería hacerlo, bajo el manto de una sola organización partidista, y *b*] que ni las normas ni las instituciones ni los operadores estaban capacitados para procesar los resultados electorales de manera limpia y confiable. Mientras la primera era una tendencia en expansión (imparable), las segundas requerían ser reformadas para abrirle cauce franco a la convivencia y a la competencia de la pluralidad política que modelaba al país.

Esa tesis, la de la necesidad de una transición democrática acordada por los principales actores políticos, se topaba con dos obstáculos nada despreciables: 1] los que desde el poder político creían que los resultados electorales de 1988 eran fruto de “una mala tarde” y que eventualmente podrían ser revertidos, y 2] en el extremo opuesto, los que se negaban a cualquier acuerdo con el nuevo gobierno al que calificaban de ilegítimo (de manera destacada la dirección el PRD).

Pero la terca realidad y la voluntad de las principales fuerzas políticas (si se quiere de manera zigzagueante), forjaron cuatro reformas político-electorales en siete años que acabaron por modificar el marco legal e institucional en el cual se desarrollaban las elecciones. En 1989-1990 y 1993, el PRI, el PAN y el gobierno acordaron cambios relevantes y en 1994 y 1996 todos los partidos con registro (incluido el PRD) generaron transformaciones que hicieron posible que el terreno de disputa electoral fuera imparcial y equilibrado.

* Sociólogo. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Si hubiese la necesidad de resumir de manera apretada el curso de la transición democrática mexicana, se podría decir que primero se abrió la puerta para que partidos políticos excluidos del marco institucional pudieran integrarse (1977), luego se crearon las instituciones para ofrecer garantías de imparcialidad a los contendientes (1989-1990) y finalmente se construyeron condiciones equitativas para la competencia (1996). Concluido ese ciclo, la mecánica democrática tomó asiento.

Desde el inicio de la transición (1977), fue claro que partidos cada vez más fuertes influían en las elecciones que paulatinamente resultaban más competitivas y que esa competitividad electoral subrayaba la centralidad de los partidos. Esa mecánica de reforzamiento mutuo modificó el mundo de la representación: pasamos de un espacio básicamente monocolor a un espacio pluralista, plagado de pesos y contrapesos. Hay quien afirma que se trató simplemente de un cambio electoral, pero quienes aseveran eso no son capaces de valorar la centralidad que las elecciones tienen en todo el entramado y funcionamiento de las instituciones estatales.

Porque a partir de esos cambios, el diseño constitucional de una república democrática y representativa se empezó a hacer realidad. La división de poderes dejó de ser un postulado normativo para convertirse en un hecho; la centralidad de la Corte en el desahogo de litigios entre poderes y protegiendo derechos mediante las acciones de inconstitucionalidad se volvió rutina, el Presidente, si bien más que relevante, pasó a ser un poder entre otros, y la multiplicación de órganos autónomos hizo del aparato estatal un mundo en el que conviven expresiones políticas de muy diverso tipo.

Así, los fenómenos de alternancia en todos los niveles de gobierno se volvieron una rutina y la división de poderes empezó a ser una realidad a la que había que sumar un número importante de instituciones autónomas que se crearon a lo largo de esos años. Las comisiones de derechos humanos (nacional y estatales), los institutos electorales y los de acceso a la información pública conformaron una constelación de instituciones con la intención de hacer realidad una añeja aspiración democrática: la de que el poder público se encuentre regulado, dividido, equilibrado y que sus actos puedan ser controvertidos por medio de la vía judicial.

En ese proceso las libertades se fortalecieron y ampliaron. Las libertades de expresión, organización, manifestación, prensa, adquirieron carta de naturalidad y el lenguaje de los derechos se abrió paso. La relación entre ciudadanos y aparato estatal también se modificó y el contexto de exigencia hacia este último se hizo más imperativo. Se trató de un auténtico proceso democratizador que permitió pasar de un México monocolor a un México plural en el mundo de las instituciones republicanas.

Los logros nublados

No obstante, resulta preocupante que esas transformaciones venturosas que permiten e incluso fomentan la coexistencia de la pluralidad política e ideológica que cruza al país, no sean valoradas con suficiencia. Las encuestas que ilustran acerca del malestar con políticos, partidos, gobiernos y congresos están a la vista y ello no es una mera casualidad.

Fenómenos de corrupción documentados acompañados de una estela de impunidad restan credibilidad y confianza a los actores de la escena pública. No hay, al parecer, disolvente mayor de la “fe” en las instituciones que el corrosivo de la corrupción. Cuando la actividad de los políticos aparece como sinónimo de enriquecimiento ilícito, robo de recursos públicos, connivencia con grandes empresas, el malestar con la política tiende a incrementarse de manera exponencial. En ese terreno vivimos una auténtica paradoja: no sabemos si hoy la corrupción es mayor que hace 40 o 50 años, pero el proceso democratizador que vivió el país la hizo más visible (partidos acusando a otros partidos; medios de comunicación, con mayores márgenes de libertad, informando y documentando; organizaciones de la sociedad civil colocando el dedo en esa llaga, etc.) y por fortuna hoy goza de mucho menor tolerancia que en el pasado.

Si a ello sumamos que en los últimos diez años la inseguridad y la violencia han crecido de manera exponencial, los nutrientes del desencanto se hacen más claramente discernibles. Y por desgracia en este terreno nuestro debate público no ha sido capaz de hacerse cargo de lo delicado del asunto.

“Los muertos de Calderón”, “los muertos de Peña Nieto”. Enunciados tontos y perversos que fueron algo más: armas políticas, catapultas que hoy se convierten en un bumerán contra el gobierno actual. Tontas, porque reducían un problema mayúsculo y complejo a una fórmula que sugería que los muertos eran responsabilidad exclusiva de los gobiernos y casi exculpaban a los sicarios. Perversa, por lo mismo, y porque fue fácil entonces ir haciendo la suma de los asesinados y cargarlos a la cuenta de la administración en turno. Como eso se hizo y ayudó a deteriorar la fama pública de los presidentes, no faltan quienes ahora activan la misma receta para erosionar la reputación del gobierno actual. Un auténtico bumerán.

“Fue el Estado” resultó igualmente una frase eficaz para denunciar el atroz secuestro y asesinato de los estudiantes de la Normal de Ayotzinapa. Ciertamente, dado que los estudiantes primero fueron retenidos por fuerzas policiales y éstas las entregaron a bandas de delincuentes, puede hablarse de desapariciones forzadas y, en ese sentido, existe una responsabilidad y complicidad de una rama estatal. Pero la consigna grandilocuente y efectista sirvió para culpar en bloque al gobierno más que para intentar conocer, difundir y explicar lo que sucedió esa fatídica noche y quiénes fueron los actores del drama. Porque el Estado —habla Perogrullo— está constituido por una red de instituciones que no actúan siempre en sintonía y entre las que se producen tensiones y conflictos. Pero que la frasecita fue un arma efectiva contra el gobierno de Enrique Peña Nieto no hay quien lo pueda negar.

Si a ello le sumamos que en materia de inseguridad y violencia, nuestro debate parece no encontrar puntos de convergencia —porque mientras unos ponen el acento en la necesidad de seguridad, otros subrayan la obligación del respeto a los derechos humanos, como si no estuviésemos urgidos de conjugar ambas dimensiones—. Para unos sólo existen los delincuentes y para otros sólo los excesos de las llamadas fuerzas del orden.

De seguir por esas rutas lo más probable es que los desencuentros se multipliquen, que la oposición saque raja de los acontecimientos mientras el gobierno

balbucee respuestas improvisadas, que el deterioro en la credibilidad de las instituciones se incremente y que sean las bandas delincuenciales las que sigan marcando los tiempos y acontecimientos que ensombrecen y cimbran a la sociedad mexicana.

Cuando en España se instaló el flagelo del terrorismo, los principales partidos (PSOE, PP y otros) acordaron combatirlo con una política de Estado. Una política avalada por todos (buscando el apoyo de la sociedad) en el entendido de que ninguno de los actores principales intentaría sacar réditos políticos de los fracasos del gobierno. Era una lucha común, mientras en los otros terrenos las formaciones políticas mantenían y confrontaban sus diferencias. Una política que ante un enemigo delincencial es capaz de no hacerle el juego a éste por las ansias de vulnerar el prestigio del adversario legítimo.

Algo así necesitamos en México. Eso debió suceder desde que empezó la espiral de muertos, secuestrados, heridos, vejados, familias quebradas, zonas en manos de matones, pero entonces no parecieron existir las condiciones políticas para ello, porque en el escenario estaban más que instaladas las rutinas antes enunciadas.

Hoy, sin embargo, cuando no es probable que el gobierno pueda por sí solo asumir la tarea de pacificar el país y sabemos que en esa materia las victorias propagandísticas de la oposición se vuelven pírricas, a lo mejor entendemos que por encima de infinidad de diferencias políticas, se requiere una política de Estado, unificada, capaz de enfrentar el reto que las bandas violentas le han colocado al país, para paulatinamente reconstruir condiciones hacia una coexistencia pacífica. Por supuesto, también podemos continuar dando rienda suelta a una retórica aniñada, elemental y mentecata, con la cual todos perdemos.

Por si todo eso fuera poco, un crecimiento económico precario ha impedido que el sector formal de la economía se fortalezca: lo que se expande es la informalidad y el horizonte ominoso para millones de jóvenes que no encuentran en el mercado de trabajo un empleo digno. Se hace patente otra paradoja: durante casi cincuenta años (de 1932 a 1982 aproximadamente) la economía mexicana creció a tasas nada despreciables y, aunque los frutos de ese crecimiento no se irradiaron de manera equitativa ni equilibrada, de todas formas permitieron que los hijos vivieran mejor que los padres. Ése fue un lubricante poderoso del consenso (si se quiere, pasivo) con el régimen autoritario. Sí, los márgenes para el ejercicio de las libertades se estrecharon, las oposiciones fueron duramente combatidas, el discurso de la Revolución convertía en ilegítima cualquier disidencia, pero las familias vivieron una mejoría sistemática en sus condiciones de vida. Ello fue una de las causas de aquella “paz priista”.

En contraste, la transición democrática y los primeros años de nuestra germinal democracia han transcurrido en otro contexto económico. Una economía casi petrificada que defrauda las aspiraciones de millones de personas, en particular los jóvenes, que intentan ingresar al mundo del trabajo. Por supuesto, esa realidad produce enojo, malestar, e incluso impide valorar lo que en materia política se edificó en las últimas décadas. Jóvenes sin horizonte productivo y familias que ven

que sus posibilidades de progreso material son reducidas o de plano inexistentes inyectaron al ambiente una dosis muy grande de desencanto.

Si a todo ello le sumamos nuestras ancestrales desigualdades, que no son de ahora ni de ayer sino de siempre (incluso de antes de que México fuera México) a lo mejor podemos entender por qué el balance que se hace de nuestro proceso democratizador es tan malo. Porque si bien las desigualdades socio-económicas son ancestrales, el clima político-intelectual en el cual se reproducen ahora es distinto. La democracia ha introducido con fuerza la noción de la igualdad y la idea de que nunca será cabal si las personas no pueden ejercer sus derechos (civiles, políticos, sociales y culturales). Por supuesto si esos ideales no se hacen realidad el desafecto tiende a incrementarse.

Porque en nuestro caso, las personas ciertamente son iguales en el acto de votar. Pero fuera de esa fecha estelar, la vida en sociedad se encuentra tensionada y polarizada porque no hemos sido capaces de construir eso que la CEPAL llama cohesión social, un sentido de pertenencia a una comunidad nacional que sólo puede alcanzarse si las personas se sienten incluidas y perciben que la política se despliega en su beneficio.

Así que causas del malestar existen, el *quid* del problema (o de mi preocupación) es que dadas esas patologías no vayamos a vulnerar o, peor aún, a desterrar lo que en términos democráticos construyó el país en las décadas recientes. Sobre todo, porque la actual administración parece que tampoco valora con suficiencia esas edificaciones novedosas.

Colonizar el Estado

Ojalá esté equivocado. Pero parece que el gran proyecto del actual gobierno en materia política es colonizar el conjunto de las instituciones del Estado y para ello está dispuesto a vulnerar las normas construidas para que esos espacios fueran receptáculos de la pluralidad política. Digamos que es natural que cualquier fuerza intente colocar a personas cercanas en los distintos cargos públicos; lo nuevo, sin embargo, es que el gobierno actual lo esté haciendo vulnerando la ley o pretendiendo legislar para allanar el camino. Ejemplos, que son eso, ejemplos (porque hay más):

1. Morena logró tener un número muy superior de diputados a los que permite la Constitución, colocando candidatos propios en los lugares que correspondían a los otros dos partidos coaligados (PT y PES). Con menos de 38% de los votos, se acercó a la mitad de la representación gracias a esa triquiñuela que violó la disposición constitucional que establece que entre votos y escaños no puede existir una diferencia mayor de 8 por ciento.

2. En el nombramiento de los cuatro nuevos comisionados de la Comisión Reguladora de Energía, a pesar de que la ley establece con claridad que, si el Senado rechaza las primeras ternas presentadas por el Presidente, éste debe mandar unas nuevas, Andrés Manuel López Obrador decidió repetir 11 de los 12 candidatos. Se salió con la suya.

3. Como los ministros de la Corte no son personas alineadas con el gobierno se anunció desde el Senado que desean cambiar la Constitución para nombrar cinco

nuevos ministros que integrarían una presunta sala especializada en corrupción. Como se sabe, cada ministro es elegido por quince años, un periodo transexenal, y la renovación de la Corte es gradual y “lenta”. Así, si vemos la actual composición, uno de los ministros se eligió en el gobierno del presidente Fox, cinco en el de Calderón, tres en el de Peña Nieto y dos en el de López Obrador. Con el actual calendario, sólo sería elegido un nuevo ministro de la Corte durante la presente gestión. Pero si el pretendido cambio constitucional se aprobara, el Presidente podría presentar ternas para seis puestos. (Luego se aclaró que no se trataba de una propuesta del Presidente sino del coordinador de los senadores, pero por algo se publicitó como una posibilidad).

Se está forzando la máquina, vulnerando el correcto sentido de las normas, en la búsqueda de unas instituciones estatales alineadas a la voluntad presidencial. Como si la diversidad de expresiones que conviven en el abigarrado mundo estatal fuera un obstáculo para el despliegue del brío del titular del Ejecutivo. Se navega incluso en contra de lo que se construyó en las últimas tres décadas y que ha permitido la coexistencia tensionada de la pluralidad política en el laberinto estatal. Pero, ¿por qué piensan que se pueden saltar olímpicamente las reglas o diseñar unas a conveniencia?

Da la impresión de que los esfuerzos de la actual administración son herederos de una añeja idea, con una enorme implantación social, que reivindica que en política lo más relevante es “el sujeto” que impulsa las iniciativas y que las normas, instituciones y procedimientos no son más que artificios que pueden minusvalorarse a nombre de ese “sujeto” virtuoso.

Luego de las crudas y terroríficas experiencias del siglo xx y de las que están en curso, debería ser compartida la convicción de que el poder político —por más noble que aparezca— requiere ser regulado, equilibrado y vigilado. Ello, porque el poder concentrado, discrecional, libre de ataduras, suele incurrir y ha incurrido en todo tipo de excesos, negándole derechos a quienes disienten de él y en el extremo desatando persecuciones e incluso masacres. De ahí la necesidad de unas reglas, unas instituciones y unos procedimientos que sean capaces de procesar la diversidad que anida en cualquier sociedad “moderna”.

No obstante, y por desgracia, cuando los líderes se piensan a sí mismos como la expresión de una masa virtuosa, todo el entramado normativo que pone en pie el Estado democrático suele parecerles una camisa de fuerza. Da la impresión de que “el pueblo bueno” es el sujeto que ha reemplazado al proletariado, a nombre del cual se construyó un régimen sin contrapesos, opresivo.

En suma: los problemas del país son mayúsculos y, si no se atienden, la desconfianza en la política seguirá creciendo. El nuevo gobierno tiene una ventaja: el Presidente, al parecer, logra conectar con capas muy amplias de la ciudadanía gracias a su aceitada vena popular y ha logrado inyectar buenas dosis de esperanza en franjas considerables de la población. Combatir la corrupción, frenar la violencia y la inseguridad, reactivar la economía y atemperar las desigualdades sociales, parece una agenda necesaria si se desea tender puentes de comunicación e intercambio efectivos entre la sociedad y las instituciones estatales. Pero ojalá en

esos esfuerzos no se desprecie y menos se vulnere lo que al país le costó tanto trabajo construir: un entramado normativo y estatal en el cual la diversidad política puede convivir y competir de manera pacífica, porque tanto desde la sociedad como desde el gobierno se emiten señales preocupantes. Una especie de añoranza por las presuntas unanimidades del pasado parece recorrer las calles por donde transitan los ciudadanos y por los corredores y oficinas donde se reproduce el poder político. **Ω**

Partidos, procesos e instituciones electorales, 1989-2019

Carlos A. Flores Vargas*

En 2017 el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) publicó el *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*.¹ De ese volumen se desprende un balance cardinal que delinea el aliento antiautoritario y el horizonte democrático ampliamente compartido por fuerzas políticas, intelectuales, sociedad civil, medios de comunicación y hasta por el mismo gobierno, para lograr un cambio de régimen de forma gradual, institucionalizado y en paz.

En 30 años, se lee en el informe, transitamos de un México caracterizado por un sistema de partido hegemónico a un abanico de fuerzas políticas capaces de representar la diversidad nacional; de una mecánica electoral sin competencia a un sistema comicial confiable, legal y competido, capaz de generar decenas de alternancias políticas con absoluta certeza; de un régimen enmarcado en un mapa político monocromático a un país dibujado por la pluralidad; de un conjunto de libertades individuales y ejercicio de algunos derechos civiles, políticos y sociales, a una nación que alberga, practica y promueve una mayor cantidad de ellos, pero sobre todo, una ciudadanía más fortalecida.

Hay que decir también que la reconfiguración político-electoral de las últimas tres décadas ha sido una larga marcha que deja ver con claridad un genuino “equilibrio de poderes” en el que los gobiernos sin apabullantes mayorías absolutas fueron la normalidad entre 1997 y 2018 e, incluso, fortaleciendo las competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también creando diversas piezas gubernamentales autónomas que han contribuido a un mejor sistema democrático (órganos electorales, de transparencia, educativos y de derechos humanos); la descentralización del poder político con resortes autónomos en el federalismo y municipalismo, pues México no ha experimentado otra época de gobiernos en manos de una diversidad de fuerzas políticas que ejercen el poder bajo su propio sello y negociación con los órdenes federales; la “institucionalización de la diversidad partidista” y “una intensa competencia” reflejada en centenas de alternancias en todos los cargos (nacionales, estatales y municipales) y niveles (federal y local); una sociedad civil como tejido de asociaciones que no pueden compri-

* Maestro en administración pública y análisis político por el Tecnológico de Monterrey. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD).

¹ Ricardo Becerra (coord.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI Editores, 2017.

mirse en una sola y se desdobra cada vez en mayor independencia y participación; la ruta de los poderes para alcanzar el “gobierno de la ley por medio de la ley” y una opinión pública más libre que permite apreciar ya algunos “medios como arena de disputas públicas”.² Sin embargo, esta condición no siempre fue así. Ha sido un largo esfuerzo de luchas y cambios institucionales en el que los partidos políticos e instituciones electorales han tenido un papel central.

Las elecciones de 1988 quedaron marcadas por haber sido las primeras elecciones realmente competidas del siglo xx en las que, paradójicamente, la erosión de la confianza por el fraude de la noche de aquella elección con la denominada “caída del sistema”, permitió que, en medio de una crisis de gobernabilidad, se abriera un proceso reformista en materia político-electoral cuya consecuencia inicial sería la instalación de un órgano ciudadano para la organización comicial en el país: el Instituto Federal Electoral (IFE).

Desde esta icónica fecha, la transición política vio el surgimiento de una nueva generación de partidos políticos: de la Revolución Democrática (1988); del Trabajo (1990) y Verde Ecologista de México (1991); Alianza Social, Sociedad Nacionalista, Centro Democrático, Democracia Social y Convergencia (1999); Fuerza Ciudadana (2002); México Posible (2003); Nueva Alianza y Alternativa Social Demócrata y Campesina (2005); Movimiento Ciudadano (2011), y Encuentro Social y Movimiento Regeneración Nacional (2014). Se trata de 15 fuerzas políticas que han participado en cinco elecciones presidenciales y centenares de comicios locales representando un mosaico plural de oferta ideológica y programática en México y, quizá lo más relevante, han visto la alternancia política como una realidad en el marco de una transición política que concluyó en 1997, año en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dejó de contar con una mayoría absoluta por primera vez y la sede de los poderes, es decir, la ciudad de México vivió su primera alternancia con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano emanado del Partido de la Revolución Democrática (PRD). A ello hay que sumar la inclusión de las candidaturas independientes con las reformas de 2012 como parte del paisaje plural en la representación política nacional.

La primera alternancia política (Baja California, 1989) fue el inicio de un cambio de mapas políticos que desdibujaron el presidencialismo mexicano. De aquella fecha en la que un solo partido conquistaba todas las elecciones estatales, llegamos al año 2000 cuando el otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), gobernaba 20 entidades federativas, el Partido Acción Nacional (PAN) ya tenía ocho gubernaturas y el PRD sumaba seis. Dieciocho años más tarde, en 2018, el PRI sólo se quedó con 12 gobiernos locales, el PAN con 10, Morena con cinco, el PRD con uno, coaliciones entre PAN y PRD con dos, el Movimiento Ciudadano con uno y hasta un candidato independiente logró destronar la hegemonía partidista en Nuevo León.

² Para una comprensión general de cada componente de la democracia, véase Jesús Silva-Herzog Márquez, *Esferas de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 2001.

La representación política sólo fue posible por mecanismos democráticos en los que el papel de las instituciones electorales resultó fundamental. El IFE (1990) y su transformación, en 2014, en Instituto Nacional Electoral (INE) y, por supuesto, los tribunales electorales, han hecho posible la existencia de condiciones para la competencia y convivencia democrática de los mexicanos; de garantizar elecciones pacíficas, limpias y legales; de consolidar un sistema plural de partidos; contribuir al desarrollo de la cultura cívica y los valores democráticos en la sociedad y, en lo fundamental, constituir la base de la estabilidad política del país. Elección tras elección, la ciudadanía ha podido atestiguar que la organización de los comicios constituye un proceso de alta complejidad por la multiplicidad de actores y actos que en éste conviven y que la transparencia y definitividad de las etapas durante cada proceso electoral han mostrado ser la clave de elecciones limpias.

De 1990 a la fecha, hemos consolidado autoridades electorales reconocidas internacionalmente, en buena medida, por lo complejo y barroco de un sistema comicial que funciona de forma cierta, legal y objetiva. Es cierto que nuestros órganos electorales se han construido en medio de intensos debates públicos y varias reformas electorales en las que la desconfianza ha sido una variable central de su propia naturaleza. Un breve apunte numérico da cuenta de la dimensión y magnitud de la obra electoral: entre 1994 y 2018, el IFE/INE ha logrado construir una lista nominal de poco más de 47 millones de ciudadanos a casi 90 millones; ha pasado de instalar 96 000 casillas a casi 157 000; ha involucrado a más de un millón de ciudadanos en todo el entramado, cuidado y vigilancia electoral, y en la variable de la participación ciudadana ha pasado de 35 millones de votantes en 1994 a 56 millones en 2018.

Decenas de hombres y mujeres han edificado esa obra colosal que llamamos “sistema electoral” y han visto los avances políticos del país, hago hincapié, en centenas de alternancias; ha sido la ciudadanía, en general, la responsable de cambios y del buen funcionamiento de los procesos electorales, aunque el secreto de las elecciones limpias en México ha sido una construcción por etapas (resultado de una larga sucesión de medidas, decididas y ejecutadas unas detrás de las otras), han sido los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades electorales quienes han afianzado ese método elección tras elección.

En este mecanismo de arbitraje, los partidos políticos han tenido acceso a cada etapa sin excepción y el propósito político del IFE/INE ha sido lograr que todos los partidos brinden su aval a cada paso y para cada instrumento, así como para cada pieza, cada funcionario, cada instrumento, cada procedimiento; han estado abiertos al escrutinio de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto. Cada asunto se ha discutido en sus méritos, después de ser aprobado, un eslabón queda resuelto para poder evaluar y discutir el siguiente. Ha sido esta mecánica operativa —real y objetiva— la que construye la elección; los partidos políticos participan y les consta toda la obra, desde el principio y hasta el último eslabón. Así que, a lo largo de los últimos treinta años, la renovación pacífica de los poderes ha sido una obra que involucra a millones de voluntades, se trata de una construcción meticulosa, con múltiples y redundantes candados y habitado por legiones de vigilantes e inspectores.

En un breve pasaje por la historia de las instituciones electorales, podemos identificar, al menos, 10 grandes momentos:³

1. La creación del IFE el 5 de agosto de 1990.
2. La aprobación del primer diseño de la credencial para votar con fotografía el 3 de julio de 1992.
3. La reforma constitucional que estableció los “consejeros ciudadanos” en 1994.
4. La autonomía del IFE en 1996.
5. La obligación partidista de promover la igualdad de oportunidades y equidad de mujeres y hombres para acceder a cargos de elección popular en 2002.
6. El reconocimiento del derecho a votar desde el extranjero en 2005.
7. La reforma que cambió el modelo de comunicación político-electoral en 2007-2008.
8. La obligatoriedad de la cuota de género en 2007-2008.
9. La inclusión de candidaturas independientes e iniciativas ciudadanas en 2012.
10. La creación del INE el 10 de febrero de 2014.

Si esta cronología da cuenta de los hechos quizá más emblemáticos, recojo aquí algunos datos de los últimos 30 años de construcción democrática:⁴

1. Once elecciones federales han sido organizadas por un organismo electoral autónomo (IFE/INE).
2. Se han registrado 15 partidos políticos nuevos.
3. La primera alternancia política fue para el Partido Acción Nacional en Baja California.
4. La primera alternancia presidencial fue en 2000 y ya han ocurrido dos más (2012 y 2018).
5. Entre 1989 y 2018 ha habido 60 alternancias de ejecutivos locales: tres en el periodo 1988-1994; 12 entre 1994 y 2000; 8 entre 2000 y 2006; 16 entre 2006 y 2012, y 21 entre 2013 y 2018.
6. La competencia ha sido tan intensa que se ha definido al ganador de la Presidencia por menos de un punto porcentual en 2006 (0.58%) y muy lejos quedó la imagen del triunfo de Luis Echeverría Álvarez con el 100% de los votos.
7. Hoy, solo cinco entidades federativas no han experimentado una alternancia en el Ejecutivo local (Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo y Estado de México).
8. Entre 2015 y 2018, de 600 diputaciones federales en contienda, hubo 343 alternancias, mientras que, de las 96 senadurías en disputa en 2018, hubo 79 alternancias.
9. Entre 2015 y 2019, de 1 325 diputaciones locales en competencia, se alternaron 760 cargos, mientras que de 3 423 ayuntamientos, 2 302 cambiaron de fuerza política.
10. De 1990 a 2014 México ha experimentado cuatro grandes reformas político-electorales (1990, 1996, 2007 y 2014).

³ Tomo la secuencia cronológica de INE y Museo del Objeto, *Ciudadanía, democracia y propaganda electoral en México, 1910-2018*, Catálogo de la exposición, 2018.

⁴ Agradezco al Instituto Nacional Electoral por la información y datos contenidos en esta lista; varios provienen de presentaciones del consejero presidente y del secretario ejecutivo.

11. Entre 1989 y 2018, hubo cuatro candidatas presidenciales (Cecilia Soto y Marcela Lombardo en 1994; Patricia Mercado Castro en 2006, y Josefina Vázquez Mota en 2012), luego de que Rosario Ibarra de Piedra fuese la primera mujer postulada como candidata a la Presidencia por el Partido Revolucionario de los Trabajadores en 1982.

12. El Congreso de la Unión logró su primera legislatura paritaria en 2018 (51.6% hombres y 48.4% mujeres) y muy lejos quedó la legislatura 1988-1991 en la que las mujeres apenas representaron 11.6 por ciento.

13. Del nacimiento de internet en 1990 hasta el año 2018, las campañas políticas se transformaron profundamente gracias a las redes sociales que hoy facilitan la oportunidad de “informar, opinar, compartir y transmitir mensajes sobre los asuntos públicos, desde dispositivos electrónicos”.⁵

Así llegamos a la tercera alternancia en cuatro elecciones presidenciales posteriores al proceso histórico de la transición democrática (1977 a 1997). Y conviene señalar que,

esta transferencia del poder ha sido posible, porque fue habilitada por elecciones genuinamente democráticas. La llegada del nuevo gobierno es la prueba viviente de un esfuerzo colectivo, histórico, mediante el cual México construyó un marco institucional que hace posible el ejercicio efectivo, el cuidado y el cómputo de la voluntad soberana de los mexicanos

como también señaló en su momento el Instituto de Estudios para la Transición Democrática.⁶

Hoy esa marcha de largo aliento y de enormes avances parece haberse estancado en un nuevo momento del cambio político de México, pero también en el mundo, propiciado por una situación democrática que nos ha puesto en los límites del sistema de partidos procreado por la transición política al menos desde 1997.

Como colofón de lo que ha ocurrido en los últimos 30 años en México en materia de partidos políticos, procesos electorales e instituciones de la democracia, es pertinente hacer un breve recuento de los cambios que también se advierten en un mundo que anticipa la fragilidad democrática por la vía de regresiones autoritarias y populistas.

El mundo se encuentra en el momento de mayor tensión política desde el fin de la Guerra Fría. La democracia como forma de gobierno está más extendida que en ningún otro momento de la historia, sin embargo, su riesgo ante subversiones y regresiones populistas-autoritarias es cada vez más amplio.

Hacia finales del siglo pasado, Samuel Huntington expresaba con optimismo que “el dramático crecimiento de la democracia en tan breve lapso [era], sin duda, uno de los cambios políticos más espectaculares e importantes en la historia de la humanidad”.⁷ Se refería, por supuesto, al clímax de la “tercera ola democratizado-

⁵ INE y Museo del Objeto, *op. cit.*

⁶ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *La construcción política de la confianza*, pronunciamiento público del 11 de diciembre de 2018.

⁷ Samuel P. Huntington, “After twenty years: The future of the third wave”, *Journal of Democracy* 8, núm. 4, julio de 1997, pp. 3-12.

ra” justo después de la caída del muro de Berlín, del derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del destierro liberal del comunismo como enemigo ideológico universal. Parafraseando a Michael Ignatieff, el “fin de la historia” parece hoy un fresco pintoresco de la desaparecida época unipolar.

Después del Brexit⁸ y el triunfo electoral de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, se acentuó el temor de nuevas regresiones antidemocráticas en el mundo, especialmente, a partir del ascenso de nuevos “populismos autoritarios” de izquierda y de derecha en el arranque de este siglo.

La democracia en el mundo ha estado bajo fuertes presiones regresivas en lo que va del siglo XXI. La “tercera ola democratizadora” de Samuel Huntington cumplió su ciclo y nuevos momentos de autocratización surgen con mayor eco en distintos países del orbe.

Los debates académicos han concentrado la atención entre “la crisis de la democracia” y “el ascenso de populismos de izquierda y derecha”, al mismo tiempo que aparece toda una ola de escritos sobre autoritarismos, autocracias y regresiones antidemocráticas.

Los años que siguieron al fin de la Guerra Fría estuvieron marcados por tres tendencias:⁹

1. La oleada democratizadora que comenzó con la “tercera ola” a mediados de 1970, se mantuvo hasta la mitad de la primera década del siglo XXI. Las “democracias electorales”, según los registros de *Freedom House* pasaron de 76 en 1990 a 119 en 2005.

2. Una “regresión antidemocrática” comenzó a mediados de los años 2000, regímenes autoritarios comenzaron a aplicar medidas para limitar voces e instituciones independientes. En Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005) las medidas fueron más lejos, al limitar libertades de expresión y asociación, atacando fuertemente a organizaciones no gubernamentales. El contexto global de respaldo a la democracia cambió, como lo documentaron Gershman y Allen¹⁰ al encontrar que 20 de 80 países habían recibido ayuda para fortalecer sus democracias entre 1990 y 2005.

3. Una “oleada autoritaria y autocrática” cambió las coordenadas de la política global comenzando con cinco grandes detractores de la democracia: China, Rusia, Irán, Arabia Saudita y Venezuela.

Ése es el contexto que priva en el orbe y las construcciones democráticas corren el riesgo de erosionarse o perderse, incluso en México. Como recuerda el historiador Timothy Garton Ash, “el extremismo está triunfando en el mundo no porque sea muy fuerte, sino porque la democracia era muy débil; más bien, la hicimos débil”.^Ω

⁸ *Brexit* es una abreviatura en inglés de “*British exit*”, un proceso derivado del referéndum celebrado en julio de 2016, mediante el cual el Reino Unido decidió salir de la Unión Europea.

⁹ Larry Diamond, Marc F. Plattner y Christopher Walker (eds.), *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

¹⁰ Carl Gershman y Michael Allen, “The assault on democracy assistance”, *Journal of Democracy* 17, núm. 2, abril de 2006, pp. 36-51.

Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible

Ciro Murayama*

Introducción

Una de las características del régimen de partido hegemónico que vivió México hasta el final del siglo xx fue la existencia de una amplia mayoría parlamentaria del gobierno en ambas cámaras del Congreso de la Unión. No fue sino hasta 1997 cuando el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de tener la mayoría en la Cámara de Diputados, y hasta el año 2000 cuando se produjo la primera conformación del Senado de la República sin mayoría. Se había concretado así la división de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Esa situación de “gobierno dividido” se prolongó por las siguientes dos décadas.

En el cambio de siglo se confirmó la democratización del sistema político mexicano como resultado de movilizaciones políticas, cambios legales y construcciones institucionales que habían empezado décadas antes. Con la reforma electoral de 1977, la de la apertura democrática, se inició el caudal de transformaciones que terminaron por desmontar el régimen de partido hegemónico para sustituirlo por un sistema plural de partidos. Un momento clave en la historia del cambio político fue la elección de 1988, la primera elección presidencial realmente competitiva sin que las normas e instituciones electorales resultaran capaces de dar garantías de limpieza, transparencia y respeto al sufragio. Desde entonces se sucedieron reformas que tenían como propósito edificar un sistema electoral capaz de ofrecer elecciones genuinas y confiables para la renovación pacífica del poder político.

En las tres décadas transcurridas entre 1988 y 2018, México dejó atrás la época de dominio unipartidista en el Congreso de la Unión para instalarse en un escenario de expresión y recreación de una vasta pluralidad política en ambas cámaras, cambio que se antoja irreversible.

Este artículo presenta una mirada sobre 30 años de conformación del Congreso poniendo atención a indicadores clásicos de competitividad electoral y representación política. Se analiza también lo ocurrido en 2018, cuando si bien surgió mayoría de legisladores afines al presidente no hubo mayoría de votos ciudadanos en esa dirección. El texto culmina con breves propuestas para mejorar la integración del Congreso en términos de expresión de la pluralidad política real.

* Economista. Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral (INE). Agradezco a Martín Gou, politólogo, el trabajo en la recolección y procesamiento de datos para este artículo.

Breve paréntesis metodológico

Para conocer la fragmentación o concentración en un sistema de partidos no basta atender sólo el número formal de actores, pues no tomaría en cuenta el peso relativo de las distintas opciones políticas en votos y escaños. Por ello la literatura en política comparada cuenta con dos útiles herramientas: 1] el número efectivo de partidos (NEP), con respecto a la votación y a los asientos, y 2] el índice de proporcionalidad de Gallagher.¹

El NEP, introducido en 1979 por Markku Laakso y Rein Taagepera, refleja el peso relativo de los partidos políticos en las elecciones y en el Congreso.² Al elevar al cuadrado la proporción de votos o escaños, este conteo ponderado asegura que los partidos más grandes (con más votos o escaños) contribuyan al índice en mayor medida que los pequeños.

El NEP se obtiene al sumar el cuadrado de la proporción de votos o asientos de cada partido (P_i), para luego obtener su recíproco. De esta forma, el índice mide el peso relativo de cada partido:³

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Así, si un partido tuviera la mitad de la votación, pesaría 0.25, que es el resultado de elevar 0.5 al cuadrado. En cambio, un partido más pequeño que obtuviera el 10%, contribuiría con 0.01 (el resultado de elevar 0.1 al cuadrado). La comparación de ambos indicadores permite analizar la fragmentación o concentración del sistema de partidos.

Por otra parte, para analizar cómo se refleja la preferencia del electorado en el Congreso, es fundamental conocer la proporcionalidad entre votos y asientos, la forma en que los votos se traducen en escaños. El indicador más reconocido es el índice de Gallagher:⁴

$$ID = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

Este índice resulta de la suma del cuadrado de la diferencia entre la proporción de votos (V_i) y la proporción de asientos en el Congreso (S_i) de cada partido (es decir, la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de asientos obtenidos en el Congreso), para luego dividir dicha suma entre dos y obtener la raíz cuadrada. Su medición abarca de 0 a 100, indicando una mayor desproporcio-

¹ Matthew S. Shugart y Rein Taagepera, "Electoral system effects on party systems", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, 26 de abril de 2018, <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190258658.013.15>>.

² Markku Laakso y Rein Taagepera, "'Effective' number of parties: A measure with application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12, núm. 1, 1 de abril de 1979, pp. 3-27, <<https://doi.org/10.1177/001041407901200101>>.

³ Si el peso de cada partido fuera el mismo, el NEP coincidiría con el número total de partidos. Si los pesos de los partidos varían, el NEP será menor que el número total.

⁴ Michael Gallagher, "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies* 10, núm. 1, 1 de marzo de 1991, pp. 33-51, <[https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C)>.

nalidad (entendida como desviación de la proporcionalidad) cuanto mayor sea el índice.

Siguiendo la misma lógica que el diseño del NEP, al considerar el cuadrado de la diferencia, pesarán más dentro de la suma aquellos partidos cuya resta entre el porcentaje de votos y de asientos sea mayor. Si hay un partido que con cierta votación obtuvo una proporción considerablemente mayor de escaños (o viceversa, dado que se eleva al cuadrado la diferencia siempre será positiva), el índice rescatará esa desproporcionalidad.

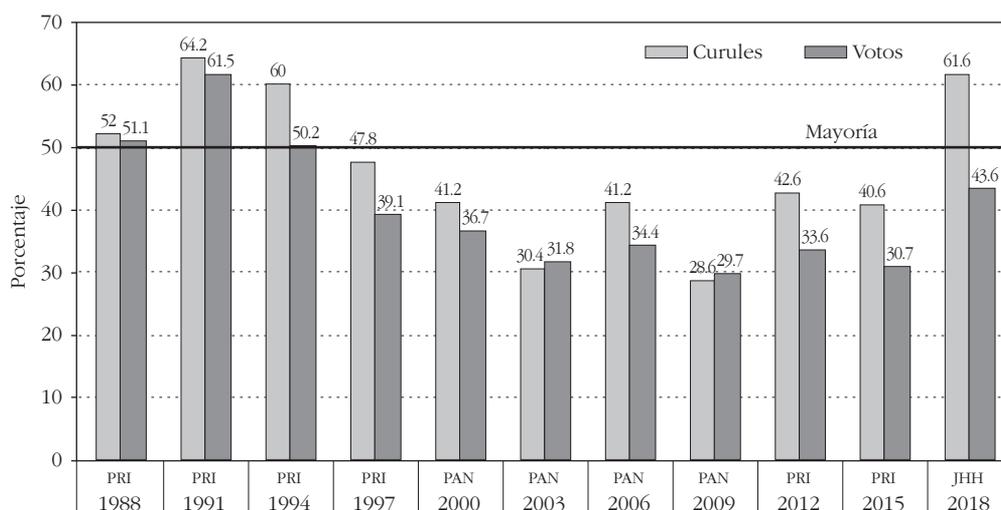
Ésos son los indicadores que se emplean en este texto.

Cámara de Diputados: amplía pluralidad con sub y sobrerrepresentación

Entre 1988 y 2018 la Cámara de Diputados se ha renovado 11 veces. En las primeras tres legislaturas (1988-1991, 1991-1994 y 1994-1997) del periodo, el PRI contó con la mayoría de los asientos legislativos. Después, durante 21 años (1997-2018) se vivieron conformaciones parlamentarias sin mayoría unipartidista en la Cámara. Fueron los años de mayor contrapeso del Legislativo al presidente de la República. En la legislatura de 2018-2021 se produce un fenómeno llamativo: si bien el partido más votado no obtiene la mayoría de los votos ciudadanos, se hace con la mayoría de los diputados (gráfica 1).

Puede apreciarse que en estas tres décadas la Cámara de Diputados ha sido preponderantemente un espacio donde se consiguió representar la pluralidad política real de la sociedad, permitiendo así la puesta en práctica de la división y el equilibrio de poderes propios de la vida democrática.

Gráfica 1. Porcentaje de curules en la Cámara de Diputados y de votación del partido en el poder



FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceef>>.

En 1988 el número efectivo de partidos de acuerdo con la votación (NEP_V) para la Cámara de Diputados fue de 3.14, precisamente en una elección en la que el PRI obtuvo 260 legisladores (de 500) con 51.11% de la votación, y la oposición, el resto. En 1991, la recuperación del partido en el gobierno, que alcanzó 61.5% de los sufragios, se tradujo en una reducción del NEP_V a 2.39. Desde entonces, como muestran el cuadro 1 y la gráfica 2, fue creciendo el número de partidos votados hasta alcanzar en 2015 un indicador de 5.63, es decir, cuando casi seis partidos resultaron opciones significativas para la ciudadanía. Es, también, 2015 el año de mayor fragmentación de la votación entre distintas opciones en la configuración de la Cámara de Diputados.

En 2018, el NEP_V resulta de 4.42, superior al promedio (3.74) y la mediana (3.63) del periodo estudiado y también mayor al que se registró en 2000 y 2012, años de cambio en el partido en el gobierno y por tanto de reconfiguración del poder político. Este hallazgo indica que, de forma contraria a la percepción de que en 2018 surgió una nueva hegemonía unipartidista en México, para el electorado hay prácticamente cuatro partidos y medio que son competitivos.

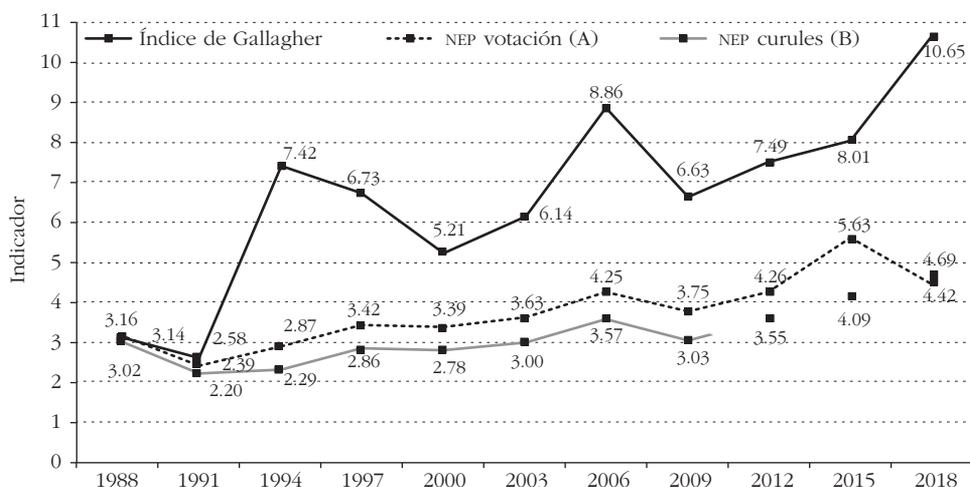
Por lo que toca al número efectivo de partidos con representación se da una situación similar: en los últimos 30 años son cada vez más las fuerzas relevantes que integran la Cámara de Diputados. De hecho, el indicador para 2018 (4.69) es más del doble del de 1991 (2.20). En el cuadro 1 puede verse, asimismo, que, en 1997, cuando se dio el primer gobierno dividido, el índice resultó de 2.86, lo que muestra que prácticamente con la existencia de tres partidos competitivos en tér-

Cuadro 1. Indicadores de competencia, proporcionalidad y representación en la Cámara de Diputados, 1988-2018

Año	Índice de Gallagher	NEP_V votación (A)	NEP_A curules (B)	Diferencia (A-B)	Número de partidos
1988	3.14	3.16	3.02	0.13	8
1991	2.58	2.39	2.20	0.18	10
1994	7.42	2.87	2.29	0.58	9
1997	6.73	3.42	2.86	0.56	8
2000	5.21	3.39	2.78	0.61	11
2003	6.14	3.63	3.00	0.62	11
2006	8.86	4.25	3.57	0.68	8
2009	6.63	3.75	3.03	0.72	8
2012	7.49	4.26	3.55	0.71	7
2015	8.01	5.63	4.09	1.53	11
2018	10.65	4.42	4.69	-0.26	10
Promedio	6.62	3.74	3.19	0.55	9.18
Mediana	6.73	3.63	3.02	0.61	9.00

FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceef>>.

Gráfica 2. Número efectivo de partidos e índice de Gallagher para la Cámara de Diputados, 1988-2018



FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceef>>.

minos de representación en la Cámara de Diputados pueden generarse gobiernos divididos y por ende claros contrapesos reales al Ejecutivo.

Cabe señalar que si el NEP_A en 2018 resulta mayor que el NEP_V ello puede explicarse porque los convenios de coalición permitieron que hubiese partidos con importante representación en la Cámara a pesar de tener una votación exigua (destaca el Partido Encuentro Social que "ganó" 56 diputados —11.2% del total— de mayoría relativa gracias a los votos de Morena, aunque su votación nacional para diputados fue de 2.4% del total).

Los indicadores demuestran una intensificación de la competitividad en plural de los partidos tanto en votos como en escaños, lo que puede leerse como un proceso propio de la expansión de la democratización. No obstante, el índice de Gallagher también ha crecido, y lo hizo de manera drástica en 2018, lo que refleja que hay una disonancia significativa entre la voluntad popular depositada en las urnas y la manera como ésta se traduce en la conformación de la Cámara de Diputados. Es decir, persiste un fenómeno creciente de sub y sobrerrepresentación.

En los primeros años del periodo analizado, las elecciones de 1988 y 1991, el índice de Gallagher resulta bajo porque en efecto el PRI obtenía porcentajes de diputados en consonancia con su votación relativa (51% de los votos y 52% de los escaños para 1988, así como 61.5% de los votos y 64.2% de los escaños para 1991). En 1994 se disparó el índice a 7.42, lo que se explica en buena medida porque el PRI, que obtuvo el 50.2% de la votación, consiguió el 60% de los asientos de la Cámara. A partir de ahí y hasta el 2000 se da una disminución del índice, lo cual refleja que la traducción entre votos y escaños mejoró. Sin embargo, en 2003 y, en especial, 2006 hubo un notable aumento de la sobre y subrepresentación.

En 2006 el repunte del índice de Gallagher a 8.86 se explica en buena medida por la polarización en dos opciones a la Presidencia, que tuvo su correlativa expresión en la votación a la Cámara de Diputados. Ello implicó que las dos fuerzas más votadas (el PAN y la coalición que encabezó el PRD, respectivamente) se hicieran con el grueso de las victorias de diputados de mayoría relativa, en detrimento a los triunfos del PRI, que situándose en tercer lugar logró escasos triunfos distritales.⁵ Esto hace evidente que las elecciones de mayoría relativa (el ganador de cada distrito se lleva el 100% de la representación) no ayudan al mejor reflejo de las preferencias agregadas del electorado en la composición de la Cámara.

En 2009 cayó de nuevo el índice y comienza un ligero aumento en las dos siguientes elecciones hasta llegar al máximo del periodo en 2018 cuando alcanzó 10.65 puntos. Esa distorsión fue de tal magnitud que permitió que los partidos de la coalición encabezada por Morena, habiendo recibido 43.6% de la votación se hicieran con 61.6% de los asientos de la Cámara de Diputados. Es decir, que la minoría de electores se convirtiera en mayoría parlamentaria. En otro espacio⁶ he explicado en detalle cómo fue posible la conformación de esa mayoría que los votos ciudadanos no otorgaron. Valga señalar, de momento, que aquí hay una distorsión significativa de la voluntad popular que tendría que ser corregida.

Senado: del partido casi único a la pluralidad

En el periodo de democratización de México la expresión de la pluralidad llegó de manera un tanto tardía al Senado de la República a pesar de que, desde 1988, era evidente que existían más de tres opciones políticas competitivas para el electorado. Así lo confirma el número efectivo de partidos votados (NEP_V) en 1988 (3.18), frente al número efectivo de partidos representado (NEP_A) ese mismo año (1.13). En ese entonces, la forma de integración del Senado (la fuerza más votada en cada entidad obtenía los dos senadores correspondientes) produjo que dos opciones políticas opositoras que eran importantes en términos de su votación recibida no alcanzaran prácticamente representación. Algo similar ocurrió en 1991, cuando se renovó un senador por entidad y, obviamente, sólo la fuerza más votada tuvo representación.

Para 1994, merced a la reforma de 1993 que permitió la elección de cuatro senadores por entidad de los cuales tres se asignarían a la fuerza más votada y uno a la primera minoría, se atenuó, de forma moderada, la diferencia entre el número efectivo de partidos de acuerdo con su votación (NEP_V) y el número efectivo de partidos con asientos en la Cámara alta (NEP_A).

La reforma electoral de 1996 fijó una nueva fórmula de integración del Senado que se utilizó en las elecciones de 2000, 2006, 2012 y 2018. Se eligen tres sena-

⁵ Con 34.4% de los votos el PAN obtuvo 41.2% de los diputados (una sobrerrepresentación de 6.8 puntos porcentuales); el PRD con 17.99% de los sufragios alcanzó 25.2% de asientos (+7.21 puntos) y el PRI con 26.34% de la votación obtuvo 20.8% de los diputados (una subrepresentación de -5.54 puntos).

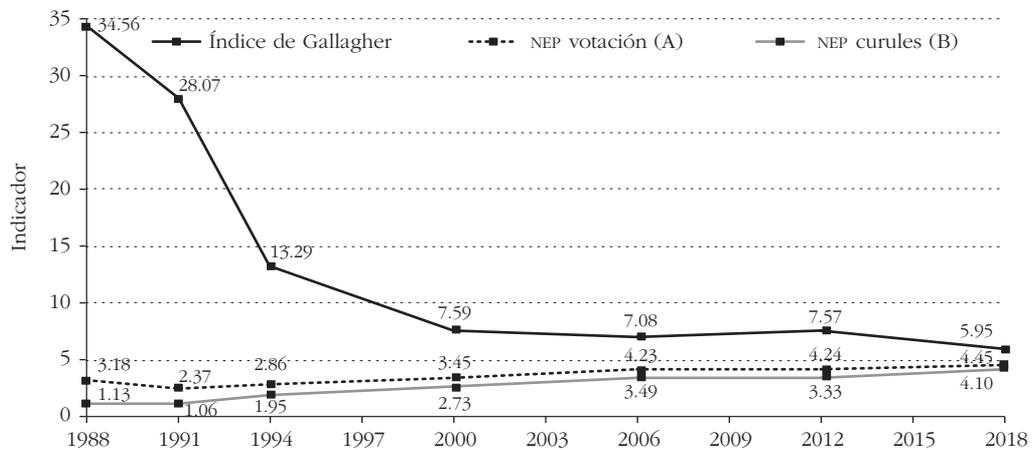
⁶ Ciro Murayama, "La captura del Congreso por Morena", *Nexos*, julio de 2019, <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>>.

Cuadro 2. Indicadores de competencia, proporcionalidad y representación en el Senado, 1988-2018

Año	Índice de Gallagher	NEP _V votación (A)	NEP _A curules (B)	Diferencia (A-B)	Número de partidos
1988	34.56	3.18	1.13	2.04	8
1991	28.07	2.37	1.06	1.30	10
1994	13.29	2.86	1.95	0.92	9
2000	7.59	3.45	2.73	0.72	11
2006	7.08	4.23	3.49	0.74	8
2012	7.57	4.24	3.33	0.91	7
2018	5.95	4.45	4.10	0.36	10
Promedio	14.87	3.54	2.54	1.00	9
Mediana	7.59	3.45	2.73	0.91	9

FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2: “Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997”. De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen>>.

Gráfica 3. Número efectivo de partidos e índice de Gallagher para la Cámara de Senadores, 1988-2018



FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, “Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997”. De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen>>.

dores por entidad federativa (96 en total), de los cuales dos corresponden al partido o coalición más votado y uno al segundo lugar. Además, hay 32 senadores que surgen de una lista nacional con proporcionalidad directa.

En lo que va del siglo, las elecciones al Senado se han caracterizado por un incremento en el número efectivo de partidos tanto en los votos que reciben como en la representación que alcanzan. De nuevo, la expresión de la pluralidad política

real en expansión. Se ha atenuado, de manera más que elocuente la sub y sobrerrepresentación pues el índice de Gallagher fue, en 1988, 5.8 veces mayor que el de 2018 (gráfica 3).

Apunte final

Los indicadores sobre el número efectivo de partidos muestran con claridad una expansión de la pluralidad política a lo largo de 30 años. De forma inequívoca, la sociedad mexicana es crecientemente diversa y lo es también en sus preferencias electorales.

El hecho de que en 2018 la coalición ganadora de la Presidencia obtuviera mayoría en el Congreso, en contraste con lo que ocurrió desde el cambio de siglo y durante dos décadas, no es producto de una nueva hegemonía unipartidista (Morena y sus aliados no alcanzaron los porcentajes de votos que recibió el PRI hasta 1994 en las elecciones a la Cámara de Diputados, por ejemplo), sino de fórmulas constitucionales que aún permiten la sobrerrepresentación (de hasta un 8%) y de estrategias al amparo de las coaliciones para sortear los límites al exceso de diputados en relación con los votos recibidos.

En los años por venir deberían explorarse fórmulas de integración del Congreso que permitan la mejor traducción de votos en asientos. En la Cámara de Diputados, al eliminar la sobrerrepresentación y utilizando los 200 espacios de representación proporcional para compensar las distorsiones surgidas de las elecciones de 300 diputados de mayoría relativa. En el Senado, al permitir la misma representación de cada entidad (cuatro senadores) con un criterio de proporcionalidad directa en la asignación de los mismos.

La pluralidad política real de la sociedad mexicana no merece ser distorsionada en su expresión parlamentaria. **Ω**

Viejas rutinas y nuevas tensiones en los medios de comunicación

Raúl Trejo Delarbre*

En 1989 la revolución fue televisada. Los medios de comunicación, al propagar los cambios sociales y políticos en aquel año transformador, se convirtieron en pivotes de la globalización —al menos en sus implicaciones políticas y culturales— y nos hicieron espectadores de ella. Aquel año vimos por televisión, en marzo y abril, los reclamos de los sindicalistas de Solidaridad en Polonia. En junio nos enteramos de las protestas de los estudiantes chinos y la represión en Tiananmen. En noviembre contemplamos en directo la caída del muro berlinés. El fundamental historiador Eric Hobsbawm consideraría que aquel 1989 señalaba el anticipado fin del siglo xx y que a partir de entonces economías y Estados nacionales quedarían sujetos a un intenso proceso de globalización.¹

Los medios propagaron y, en algunos casos, contribuyeron a empujar esos cambios. La televisión de Alemania Occidental, repleta de comerciales que anunciaban codiciables productos y un estilo de vida inaccesible para los alemanes del Este, fue uno de los factores que propiciaron la caída del muro. La represión del gobierno chino a los muchachos de Tiananmen fue conocida gracias a los teléfonos satelitales que tenían algunos de esos jóvenes y a la presencia de corresponsales extranjeros. La CNN, creada en 1985, se convirtió en actor de la política internacional y pronto se pudo ver en México, en televisión por cable. A imitación de ese canal de noticias, en septiembre de 1988 comenzó a transmitir el sistema Eco, que la empresa mexicana Televisa mantuvo hasta 2001.

Muchos diarios, escaso debate público

En México, desde comienzos de los años ochenta y luego en el transcurso del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), hubo un proceso de liberalización política que atenuó el control y la censura que padecían los medios. Paulatinamente, las posiciones críticas respecto del gobierno encontraron en diarios y revistas, y ocasionalmente en la radio, espacios que antes no tenían. En la televisión predominaban las voces oficiales, pero incluso allí surgieron algunos espacios de discusión. En todos los medios de cuando en cuando, ya fuese por indicaciones desde el poder político o debido al temor de los dueños de esas empresas que no querían irritar al gobierno, había episodios de censura y despidos de conductores, comentaristas o reporteros.

* Doctor en sociología. Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

¹ Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, Nueva York, Vintage Books, 1996, p. 15.

Uno de los motores de la transición política que se desplegaría desde mediados de los años noventa fue el desarrollo de la opinión crítica en los medios. Cuando el primer día de 1994 estalló la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los medios informaron sin restricciones acerca de ese grupo en Chiapas. La autonomía de los medios respecto del poder político no comenzó con el alzamiento zapatista, pero en aquellos meses de 1994 muchos comunicadores ejercieron la libertad que, junto con el resto de la sociedad, habían conquistado tiempo antes.² El control rígido que el poder político ejercía sobre los medios había sido reemplazado por una mezcla de respaldos recíprocos y tensiones pragmáticas.

Entre 1989 y 2019 el escenario de los medios ha experimentado cambios relevantes. La prensa está sujeta a un contexto de exigencia antes inexistente; los segmentos más perspicaces de la sociedad, o al menos con mayor interés en los asuntos públicos, cotejan, discuten y cuestionan los contenidos de los medios. En las opiniones de los ciudadanos prevalecen los juicios peyorativos y hay más emociones que discusión de hechos, pero constituyen un contrapeso que en otros tiempos no tenían los medios y el gobierno.

En la prensa escrita hay competencia entre algunos de los diarios más importantes que buscan ensanchar su presencia en ese mercado y no solamente el subsidio de la publicidad oficial. Sin embargo, se mantienen centenares de periódicos y revistas de escasa circulación y con pocos lectores o sin ellos. La pervivencia de la publicidad oficial es la única explicación a esa abundancia de medios impresos.

En México nunca ha existido un registro a la vez completo y confiable de diarios y revistas. Durante mucho tiempo la única fuente de información fue el *Directorio de medios impresos* publicado por una empresa privada y nutrido con la información que proporcionan los diarios y revistas que buscan publicidad. En 1997 contabilizamos los periódicos, casi todos ellos diarios, de cada estado del país que anunciaba esa publicación y comparamos esos datos con registros de 20 años antes.³ Más de dos décadas más tarde hemos contado los periódicos inventariados por esa misma publicación, que ya se encuentra en línea.

Desde hace algunos años existe además el Padrón Nacional de Medios Impresos, administrado por la Secretaría de Gobernación, en el que cada empresa editorial informa sus tarifas publicitarias. Por lo general, es indispensable que para que un medio impreso reciba publicidad oficial, se inscriba en ese padrón. Gracias a ello contamos con dos fuentes de información sobre los diarios que se publican en México. Ninguna de ellas es exhaustiva, pero sus datos describen de manera significativa la cantidad de periódicos en cada entidad. El cuadro adjunto muestra los datos recabados en 1977, 1997 y 2019 en el *Directorio de medios impresos*. En la última columna aparece el número de periódicos diarios que se han registrado en la Secretaría de Gobernación.

² Un examen detallado del comportamiento de los medios en los primeros meses de 1994 se encuentra en Raúl Trejo Delarbre, *Chiapas. La comunicación enmascarada: los medios y el pasamonañas*, México, Diana, 1994.

³ Raúl Trejo Delarbre, “20 años de prensa en México”, *Nexos*, enero de 1998.

Cuadro1. Periódicos mexicanos en 1977, 1997 y 2019

	1977 ^a	1997 ^b	2019 ^c	2019 en el padrón de la Segob ^d
Aguascalientes	3	3	3	5
Baja California	9	11	10	14
Baja California Sur	3	4	4	7
Campeche	2	4	8	10
Coahuila	24	18	24	19
Colima	10	7	6	6
Chiapas	10	13	9	14
Chihuahua	11	11	10	9
Ciudad de México	29	31	23	46*
Durango	6	5	4	8
Guanajuato	9	15	6	24
Guerrero	18	12	10	10
Hidalgo	5	3	6	9
Jalisco	9	9	13	16
Estado de México	11	11	9	25
Michoacán	15	13	11	14
Morelos	9	5	3	11
Nayarit	7	3	6	7
Nuevo León	8	16	10	10
Oaxaca	6	4	7	12
Puebla	7	10	12	15
Querétaro	4	4	4	7
Quintana Roo	1	5	13	14
San Luis Potosí	4	6	5	7
Sinaloa	16	13	17	21
Sonora	15	12	13	22
Tabasco	5	5	7	15
Tamaulipas	32	25	20	25
Tlaxcala	1	2	2	3
Veracruz	22	18	22	45
Yucatán	3	4	8	10
Zacatecas	5	5	3	3
Totales	319	307	308	463

* Cinco de esos diarios se publican en otros estados, pero fueron registrados en Ciudad de México.

FUENTES: **a** Periódicos diarios y de otra frecuencia registrados en la edición 4-77, noviembre de 1977 a enero de 1978, de *Medios impresos*, publicado por Medios Publicitarios Mexicanos. **b** Periódicos registrados en la edición 3-97, agosto de 1997, de *Medios impresos*. **c** Periódicos registrados en *Directorio MPM Medios impresos*, disponible en <<http://www.mpm.com.mx>>, consulta realizada el 28 de mayo de 2019. **d** Secretaría de Gobernación, *Padrón nacional de medios impresos*, disponible en <<https://pnmi.segob.gob.mx>>, consulta realizada el 29 de mayo de 2019.

En más de la mitad de las entidades del país, en 2019 tenemos casi el mismo número de periódicos que 22 años antes. En 17 estados la diferencia es de uno o dos diarios o, incluso, se registran las mismas cantidades. En 10 estados, siempre a partir de la comparación entre los datos de *Medios impresos*, hay más periódicos. En Campeche y Yucatán se duplicaron, de 4 a 8; lo mismo en Hidalgo y Nayarit, de 3 a 6; en Coahuila se incrementaron de 18 a 24; en Jalisco, de 9 a 13; en Oaxaca, de 4 a 7; en Quintana Roo, de 5 a 13; en Sinaloa, de 13 a 17, y en Veracruz, de 18 a 22. Solamente en cinco entidades disminuyó el número de periódicos: en Chiapas había 13 y dos décadas más tarde quedaban 9, aunque la Segob registra 14; en Ciudad de México disminuyeron de 31 a 23 pero en el padrón del gobierno hay 41 (más cinco que se editan en otras entidades); en Guanajuato se redujeron de 15 a 6 (pero el padrón oficial registra 24); en Nuevo León, de 16 a 10; en Tamaulipas, de 25 a 20.

Esos datos no son necesariamente exactos porque hay periódicos locales que no son inscritos en el directorio de medios publicitarios, pero muestran tendencias de interés. En más de cuatro décadas, la cantidad de periódicos en México prácticamente no cambió. Eran 319 en 1977, 307 en 1997 y suman 308 en 2019. La crisis que ha golpeado a los diarios en todo el mundo, pareciera no afectar a la prensa mexicana. Los diarios enumerados en ese recuento no son los mismos en todos los casos. En esas cuatro décadas han desaparecido centenares de periódicos, fundamentalmente de poca circulación, pero han surgido otros más.

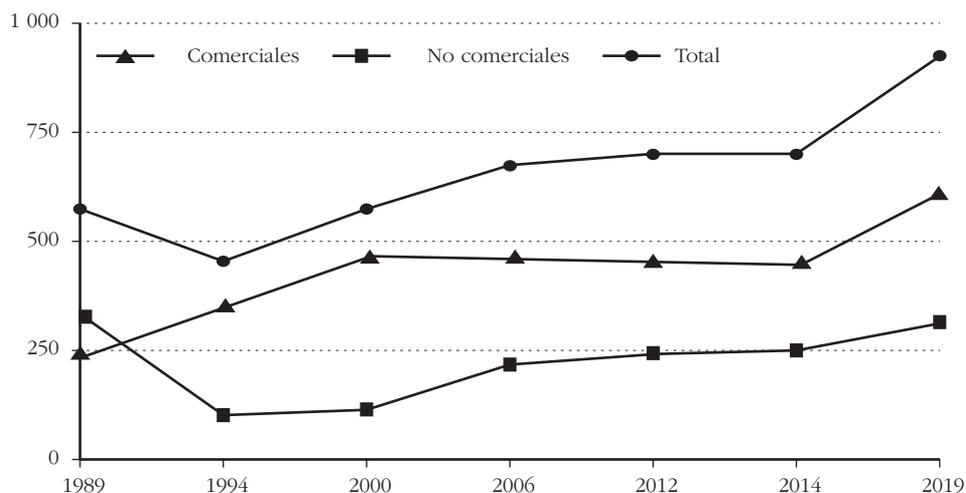
Por supuesto, las nuevas condiciones del periodismo, con menos lectores, creciente relevancia de la información en línea, dispersión de la publicidad comercial y, en el caso específico de nuestro país, restricciones en la asignación de publicidad oficial, afectan a los diarios en México. Sin embargo la cantidad de periódicos en el país indica que se ha mantenido un periodismo fundamentalmente afianzado en la simulación, con pocos lectores y escasos ejemplares impresos pero aún financiado con publicidad oficial.

El periodismo profesional que investiga, discute y trata de mantener su independencia es minoritario en el panorama de una prensa que, cuando suscita el interés público, es por su propensión a la estridencia. Sin un periodismo capaz de indagar con rigor, jerarquizar la información de acuerdo con el interés público y no con intereses política o financieramente facciosos y que sea promotor y a la vez escenario de la discusión de esos asuntos, la sociedad carece de elementos para tomar posturas y decisiones de manera enterada.

Nuevas tendencias en televisión abierta

Entre 1989 y los primeros 15 años del nuevo siglo los canales de televisión de los cuales disponía la sociedad mexicana fueron esencialmente los mismos. La orientación comercial de ese medio fue reforzada por el gobierno del presidente Salinas quien, en 1993, privatizó las dos cadenas nacionales que tenía el Estado. Televisión Azteca, resultado de la venta de esas cadenas, reprodujo y en muchos casos empeoró la televisión de mala calidad que había definido a Televisa. En todo momento hubo canales culturales o estatales de cobertura y audiencias escasas. La ausencia

Gráfica 1. Televisoras comerciales y no comerciales, 1989-2019



de opciones en la televisión nacional contribuyó a que la mayor parte de los mexicanos dependieran de la información insuficiente y los contenidos ramplones que han predominado en ese medio.

En 2014 hicimos un recuento de las televisoras comerciales y no comerciales que han transmitido desde 1989.⁴ Después de aquel inventario, el panorama de la televisión abierta ha experimentado algunos cambios. La reforma legal para telecomunicaciones y radiodifusión aprobada en 2013 propició la apertura de más de 200 frecuencias adjudicadas a empresas e instituciones que comienzan a establecer nuevos equilibrios en la televisión mexicana. Las estaciones no comerciales siguen constituyendo el 35% de las televisoras pero, entre las comerciales, la hegemonía que compartían Televisa y TV Azteca ha disminuido. Hasta 2014, Televisa y TV Azteca ocupaban 94% de frecuencias para televisión comerciales y 62% de todas las frecuencias, incluyendo las no comerciales. En 2019 Televisa tiene 286 estaciones y Azteca 207, que significan 81% de las televisoras para uso comercial y 53% de todas las frecuencias nacionales.

Imagen, de nueva creación, tiene 46 estaciones; Multimédios 13; Telsusa 11, y otras empresas privadas, de cobertura local, suman 45 estaciones. Por otra parte, los gobiernos de los estados tienen 181, el gobierno federal 92, hay 36 frecuencias universitarias y el Congreso de la Unión tiene 11 frecuencias.

La capacidad de cada canal se puede multiplicar hasta por cuatro o más señales, dependiendo de la tecnología que se utilice, gracias a la digitalización que desde 2016 es obligatoria para toda la televisión mexicana. Por ejemplo, el Canal 14, del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, tiene 27 frecuencias en todo el país. Varias de ellas transmiten de manera desagregada para, además de la señal del 14, difundir las señales de los canales 11 del IPN, 20 de la UNAM, 22 de la Secretaría de Cultura, Ingenio TV de la SEP y el Canal del Congreso. Gra-

⁴ Raúl Trejo Delarbre, "Los medios de comunicación y la democratización", en Ricardo Becerra (coord.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI Editores, 2014.

Cuadro 2. Televisoras comerciales y no comerciales, 1989-2019

	1989	1994	2000	2006	2012	2014	2019
Comerciales	241	352	462	460	460	452	608
No comerciales	326	104	117	220	245	256	320
Total	567	456	579	680	705	708	928

FUENTES:

1989: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1990.

1994: Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*. Anexo, 1995.

2000: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*. Anexo, 2002.

2006: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Primer Informe de Gobierno, 2012-2013*. Anexo estadístico, 2013.

2014: Instituto Federal de Telecomunicaciones, "Infraestructura de radio y televisión", al 30 de abril de 2014, disponible en <www.ift.org.mx>.

2019: a partir de Instituto Federal de Telecomunicaciones, "Listado de canales virtuales," actualizado a junio de 2019, disponible en <www.ift.org.mx>.

cias a la digitalización las opciones en televisión abierta se han multiplicado. Televisa tiene restricciones para difundir más señales a través de sus frecuencias nacionales debido a que ha sido considerada como empresa preponderante por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Cuatro tensiones sin resolver

En los medios mexicanos se manifiesta un intenso escrutinio del poder político y de otros sectores con influencia pública —empresarios, iglesias, fuerzas armadas, los medios de comunicación mismos—. A diferencia de otras épocas, no hay temas vedados a la mirada mediática. La cobertura periodística de lo que hacen y dicen esos y otros actores de la vida pública tiene deficiencias importantes. En la mayor parte de los medios se mantienen enfoques maniqueos, sin matices y con escasa información documental; las impresiones reemplazan a las reflexiones; el examen de los asuntos públicos tiene escaso seguimiento; el debate en los medios, cuando existe, por lo general se limita a intercambios de impresiones y adjetivos con poca o nula densidad analítica.

El periodismo de investigación es inconstante en los medios más establecidos. Las indagaciones periodísticas más sólidas han sido desarrolladas por publicaciones en línea (*Animal Político* o *emeequis*) que tienen recursos escasos y pocos lectores en comparación con los portales de información sensacionalista. Hay grupos de periodistas financiados por empresas y fundaciones privadas (como Mexicanos contra la Corrupción) que contribuyen a develar asuntos de interés público, pero que tienen agendas que pueden acotar su libertad periodística.

El periodismo profesional es aquel que investiga, defiende su independencia y observa reglas éticas, pero es minoritario dentro de un escenario colmado por medios que hacen negocio con la estridencia o el convenencierismo. Los medios están parcialmente acotados por una discusión social que suele ser más catártica que analítica y que se expresa en las redes sociodigitales. En 2018 tenían acceso regular a internet 74.3 millones de mexicanos, que representan 66% de las perso-

nas de seis años o más. Ocho de cada 10 de esos usuarios acostumbra acceder a redes sociodigitales.⁵

En 2019, y de aquí para adelante, los cambios sociales —o las quejas ante la ausencia de ellos— serán tuiteados en mensajes que transitarán de unas redes a otras, se mezclarán y trivializarán entre contenidos de toda índole, suscitarán confusiones y desmentidos. Las redes sociodigitales son un ágora plural colmada de bullicio en donde adquieren voz quienes no la tendrían de otra manera pero, a la vez, muchos más se confunden, creen en lo que quieren creer o son víctimas de manipulaciones. La tarea de jerarquización y contexto que debieran hacer los medios profesionales es más necesaria que nunca.

Las redes sociodigitales forman parte de un ecosistema mediático en el que los medios convencionales siguen siendo centrales pero, cada vez más, en interacción con los contenidos y reacciones que circulan en plataformas como twitter, facebook e instagram. Medios y sociedad en México están imbricados en una cuádruple tensión, resultado de procesos que no acaban de resolverse.

La primera de esas tensiones es la que se mantiene entre el viejo periodismo, adocenado a intereses y recursos del poder político y, por otra parte, el periodismo profesional que indaga, cuestiona y trata de apoyarse en la sociedad y no en el Estado.

La segunda tensión se despliega entre los medios de comunicación tradicionales concentrados en pocas manos y que a su vez centralizan el manejo de la información y, en el otro extremo, la descentralización, la velocidad y la diversidad de las redes sociodigitales. Esa tensión se mantendrá y expresará en intercambios constantes entre viejos y nuevos medios.

La tercera fuente de contradicciones ocurre entre la costumbre del poder político que considera a los medios como instrumentos a su servicio y las exigencias de la sociedad activa que quiere instituciones de comunicación capaces de proporcionarle información completa y oportuna.

La cuarta tensión resulta de la preferencia de amplios segmentos de la sociedad por las noticias e interpretaciones que se ajustan a sus inclinaciones culturales o a sus simpatías políticas y, por otra parte, el empeño de los medios que tratan de no circunscribirse a agendas preestablecidas. De esa tensión entre la información preetiquetada y la que requiere una sociedad abierta, se deriva una contradicción más: en el viejo sistema de medios la deliberación pública era marginal y excepcional; en un sistema mediático entrelazado con la democracia, la deliberación es el principal afluente en la construcción de la ciudadanía. Nos consta que eso no sucede, pero así tendría que ser. **Ω**

⁵ “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTH) 2018”, consultada el 11 de junio de 2019, <<http://www.inegi.org.mx/>>.

Violencias y espacio social: urgencia y desafíos

Mario Luis Fuentes*

Pensar en el fenómeno de la violencia en México, la forma como ha cambiado y las dinámicas que se han producido en torno a él durante los últimos años constituye un desafío mayor para el quehacer público de nuestros días. Desde la perspectiva de los riesgos sociales, es necesario asumirlo como uno de los mayores riesgos sociales que hoy se enfrentan debido, entre otras cosas, a la manera en la que está transformando al *espacio social* —entendido como el espacio físico y simbólico en el que los sujetos se relacionan entre sí y con las instituciones—¹ al estar generando procesos de deterioro en *estructuras fundamentales de socialización* que ya se encuentran profundamente erosionadas.

La complejidad de las violencias

Las dimensiones y magnitudes con las que desde hace algunos años el *fenómeno de la violencia* se manifiesta en México, obliga a imaginar nuevos asideros conceptuales que permitan una mejor comprensión de su origen y sus dinámicas, con el propósito último de contribuir a su urgente contención. En ese sentido, frente al término “formas de violencia”, lo que se plantea como punto de partida es que existen numerosas *violencias*, cada una con su naturaleza propia pero imbricadas entre sí, que ocurren, casi siempre, de forma simultánea.

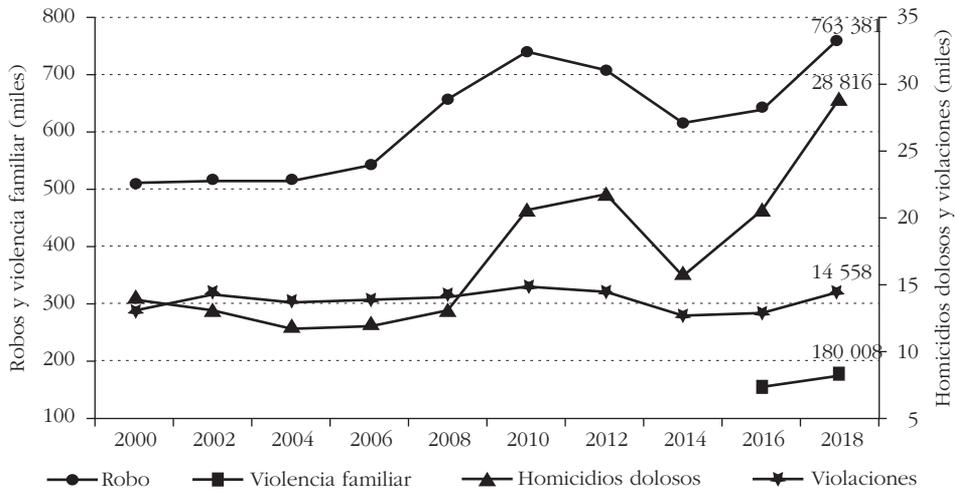
Hablar de violencias, en plural, permite visibilizarlas en su multiplicidad, simultaneidad e interdependencia. Por ejemplo, se ha documentado que la violencia física que se ejerce contra las mujeres dentro de los hogares, en muchas ocasiones ha sido precedida o se acompaña de violencia psicológica, sexual y económica. Otro ejemplo es la trata de personas, considerada aquí como una violencia extrema al ser resultado de un cúmulo de violencias que se concatenan hasta llegar a ese punto, por ejemplo, la violencia familiar o durante el noviazgo, y otras problemáticas que son resultado de ellas, como las adicciones o profundos procesos de deterioro de la salud mental en quienes las viven.

Los análisis que se han llevado a cabo sobre las tendencias de las violencias durante los últimos años en México se han concentrado, en particular, en la violencia homicida, debido al significativo incremento en la incidencia de homicidios dolosos (y culposos) a partir de 2008. Sin embargo, a partir de la búsqueda y sistematización de los datos disponibles, desde 1990 y hasta 2018, sobre incidencia

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM.

¹ Pierre Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio*, trad. de Isabel Jiménez, México, Siglo XXI Editores, 2011.

Gráfica 1. Total de averiguaciones previas por homicidios (dolosos), violencia familiar, violación y robo, 2000-2018



FUENTE: elaboración propia con base en datos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

delictiva y fenómenos de naturaleza violenta,² se observa que la violencia homicida no es la única que ha tenido un incremento abrupto desde 2008: como se observa en la gráfica 1, delitos como la violencia familiar, la violación y el robo³ han crecido de forma igualmente significativa a lo largo de los últimos años.

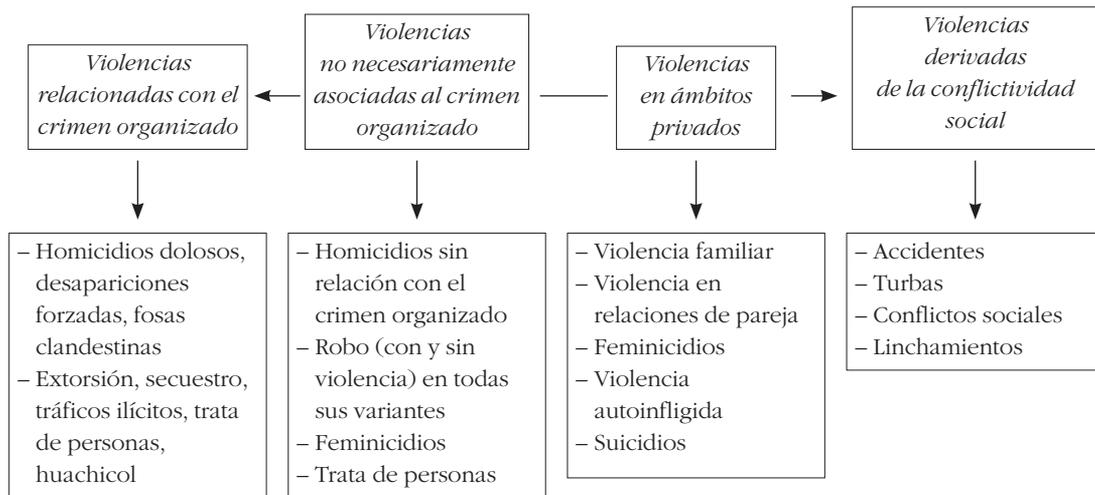
Un fenómeno que expresa una de las violencias más extremas y que también se ha incrementado de forma alarmante durante los últimos años es el suicidio: entre 1990 y 2016 aumentó en alrededor de 230%, pasando de 1 941 (cinco diarios) en el primer año a 6 370 (17 diarios) en el segundo.

En ese sentido, un primer señalamiento a hacer es que el incremento de la violencia homicida y criminal tan ampliamente documentado ha estado acompañado del aumento de otras violencias que ocurren en prácticamente todos los ámbi-

² Nos referimos aquí a una revisión exhaustiva de los datos disponibles entre 1990 y 2018 en torno a lo que aquí se entienden como “huellas” de la violencia: incidencia delictiva (denuncias, averiguaciones previas, sentencias); vivencia de violencia o testimonio de victimización; conductas antisociales, y registro de conflictividad social, específicamente. Clasificando estos datos por tipo (averiguaciones previas, denuncia, nivel de victimización, etc.) es posible identificar, al menos, 146 tipos distintos de datos provenientes de 37 fuentes de información.

³ Para el periodo 2000-2014 se toman los datos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) registrados a partir de la metodología previa al año 2015 en la que se distinguían cuatro “modalidades” de robo: común, en instituciones bancarias, de ganado y en carreteras. Para los años 2016 y 2018 se consideran los datos del SESNSP registrados a partir de la “nueva metodología” y en la que se agrupan en una sola categoría (robo) 13 tipos de robo: casa habitación, institución bancaria, negocio, transeúnte en espacio abierto al público, transeúnte en vía pública, a transportista, de autopartes, de ganado, de maquinaria, de vehículo automotor, en transporte individual, en transporte público colectivo y en transporte público individual, además de otros robos. En ambas metodologías se clasifican robos con violencia y robos sin violencia. SESNSP, “Incidencia delictiva del fuero común”, 2019, <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>>.

Figura 1. Hacia una tipología de las violencias en México



FUENTE: elaboración propia.

tos y bajo lógicas distintas a aquellas que pueden considerarse como “directamente vinculadas al crimen organizado”, a saber, además de los homicidios dolosos y algunos culposos, aquellas que se expresan en las personas desaparecidas (a mayo de 2019 se estimó un total de casi 39 000) y en el hallazgo de fosas clandestinas o de cadáveres sin nombre, y que nos han llevado a una realidad en la que lo que predomina son los duelos sin cuerpo.

A fin de hacerlas visibles, se ha articulado una propuesta de “tipología de las violencias en México”, agrupándolas en función de su origen y del ámbito en el que ocurren. Como se muestra en la figura 1, es posible identificar por lo menos cuatro grandes grupos: 1] las directamente relacionadas con el crimen organizado; 2] las no necesariamente vinculadas al crimen organizado; 3] las que ocurren en ámbitos privados, y 4] las que se derivan de la conflictividad social.

Violencias, espacio social y estructuras de socialización

Esta compleja articulación de violencias que, como ya se mencionó, son múltiples, simultáneas e interdependientes, y que hoy se expresan con tendencias y dimensiones inéditas, está transformando al *espacio social* de diversas formas. Sus consecuencias y efectos en él aún son inestimables pero, sin lugar a duda, la presencia de crímenes del mayor sadismo y barbarie, como el cometido contra los tres estudiantes de cine en Guadalajara o el secuestro y asesinato del joven Norberto Ronquillo en Ciudad de México, sobrecogen y transforman de forma radical la manera en la que construimos relaciones con los otros en esta cruenta realidad.

Como se apuntó previamente, a la par del aumento en la incidencia de esta violencia que confronta nuestro carácter civilizatorio, también se han incrementado o por lo menos mantenido tendencias inerciales preocupantes de otras violencias que ocurren en prácticamente todos los ámbitos de la vida social y en espacios

tanto físicos como simbólicos, y que están teniendo implicaciones aún inexploradas en las relaciones entre las personas y con su entorno.

Ante este escenario, la hipótesis que articula este texto es que las violencias están generando un profundo deterioro de las estructuras fundamentales de socialización, que ya enfrentan largos procesos de erosión provocados por la persistencia de condiciones de pobreza y marginación, por la precarización del ingreso, y más aún por la profundización de los fenómenos de la desigualdad y discriminación. Estas estructuras son los hogares, las escuelas, el empleo y la comunidad.

Se trata de una cuestión mayor porque estas estructuras son espacios fundamentales para la construcción de capacidades de diálogo, respeto y tolerancia, indispensables para que las sociedades sean verdaderamente solidarias, para el desarrollo de hábitos de cuidado necesarios para una vida saludable en todos los aspectos, para el rechazo de las violencias, y para la disposición hacia el cumplimiento de las normas, entre otros.

En este sentido, lo que la irrupción de las violencias en estos espacios supone es la erosión de la *ciudadanía integral*, definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como aquella que sólo puede ser tal mediante el ejercicio pleno de los derechos que cada persona porta de forma inherente,⁴ y —en el caso mexicano— a partir del fortalecimiento de la democracia como sistema de vida cuyo fin último es el constante mejoramiento de las condiciones de existencia de toda la población, tal como lo establece el artículo 3° constitucional.

La anterior afirmación se basa en la definición de “socialización” propuesta por Berger y Luckmann que se refiere a aquello que introduce al individuo en la sociedad, lo cual implica la “internalización por parte del sujeto de un ‘mundo objetivo’ social construido por ‘otros significativos’ encargados de su socialización”.⁵

Por otra parte, Bourdieu⁶ propuso la categoría de *habitus* para el análisis de la manera como las relaciones se ven afectadas por el contexto (estructura) en el que se dan. En ese sentido, lo define como la “estructura estructurante” mediante la cual la sociedad se irá articulando en función de las relaciones entre los individuos, pero sobre todo en la manera como éstas se interiorizan dentro de cada uno de ellos y a su vez estructuran el espacio social y la forma en que se den las relaciones de los sujetos.

La categoría de *habitus* permite tener más claridad acerca de cómo los sujetos interiorizan su entorno y, en función de ello, viven en él; es decir, el proceso subjetivo mediante el cual se construyen a sí mismos en relación con los otros. De

⁴ PNUD, “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Buenos Aires, 2004.

⁵ Peter Berger y Thomas Luckmann reconocen en el hogar la estructura de socialización primaria, y la escuela y otras instituciones sociales de etapas posteriores de la vida como estructuras de socialización secundaria, citados en Hugo Simkin y Gastón Becerra, “El proceso de socialización. Apuntes para su exploración en el campo psicosocial”, *Ciencia, Docencia y Tecnología*, año 24, núm. 47, noviembre de 2013, p. 124.

⁶ Bourdieu, *op. cit.*

ahí que, si bien puede resultar exagerado, se plantee aquí la posibilidad de que las violencias se estén configurando como *habitus*.⁷

Deterioro y erosión profundos

En el contexto del capitalismo en su fase neoliberal y de una “globalización a la americana” (parafraseando a Bolívar Echeverría y su “modernidad americana”) no sólo de la economía, sino también de la ideología y la cultura, y a pesar de los importantes avances que ha habido en materia de reconocimiento y protección a los derechos humanos y en la democratización de la vida pública, gran parte de los históricos rezagos no sólo permanecen, sino que se han agudizado, mientras que los riesgos sociales se diversifican y se amplían para un número cada vez mayor de personas.

El deterioro de larga data que las estructuras de socialización han enfrentado tiene que ver con la abrumadora desigualdad que hay en el país, expresada en el dato-síntesis de que sólo dos de cada 10 mexicanos no son pobres ni vulnerables,⁸ en la corrosiva discriminación y, relacionadas con éstas, la pobreza en la que vive la mitad de la población (43.6%), así como los niveles de marginación que continúan siendo prácticamente los mismos que los de 1995.

De forma específica, en lo relativo a los hogares, de acuerdo con la Encuesta nacional de ingresos y gastos en los hogares (ENIGH), uno de cada tres hogares (10 millones) percibe ingresos mensuales por debajo de la línea de bienestar (urbana y rural),⁹ mientras que con datos de la Encuesta intercensal 2015, 1.13 millones de viviendas tienen pisos de tierra; el techo de 415 000 es de lámina de cartón; 6.88 millones no tienen disponibilidad de agua entubada en el interior; 2.07 millones no cuentan con drenaje; 325 000 no cuentan con energía eléctrica, y 791 000 no tienen servicio sanitario. Asimismo, alrededor de 11.62 millones de personas viven en hacinamiento, lo cual ha sido señalado como un factor detonante del surgimiento de dinámicas violentas dentro de los hogares.¹⁰

Los datos sobre la incidencia del delito de violencia familiar constituyen el indicador-síntesis de la forma en la que hoy millones de hogares son no sólo lugares con un enorme deterioro,¹¹ sino en los que se vive de forma cotidiana y amenazante la violencia, son espacios fecundos para ella, propicios para su reproduc-

⁷ Retomo lo expuesto por Marta Lamas (“Diferencias de sexo, género y diferencia sexual”, *Cuicuilco*, vol. 7, núm. 18, enero-abril de 2000) respecto a la interpretación de Bourdieu sobre el género como *habitus*.

⁸ Coneval, “Medición de la pobreza. Pobreza en México”, 2017, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx>.

⁹ INEGI, “Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2016”, 2017, <<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>>.

¹⁰ INEGI, “Encuesta intercensal 2015”, 2017, <<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>>.

¹¹ Para una descripción más amplia del deterioro en los hogares, las escuelas y los espacios comunitarios, véase Mario Luis Fuentes, “Las violencias y la cuestión social”, en Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo en México*, México, UNAM, 2018 y “La creciente complejidad del reto social”, *Brújula Ciudadana*, núm. 100, *Los desafíos de la Cuarta Transformación*, junio-julio de 2018.

ción. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2015 y abril de 2019 se registraron 472 668 denuncias por el delito de violencia familiar, lo cual se traduce en una incidencia diaria de 431 casos, y un incremento en tan sólo tres años y cuatro meses de 31.6 por ciento.¹²

Una de las formas más extremas de la violencia familiar se expresa en otro delito: el incesto. Se trata, sin duda, de una de las mayores fracturas dentro de la que debiera ser por definición la estructura social protectora. De acuerdo con los datos del SESNSP, en 2018 hubo 35 denuncias por este delito, el doble de las registradas en 2015. La cifra no es muy alta en comparación con otros delitos; sin embargo, es muy posible que esto se deba más a un sumamente bajo nivel de denuncia, y no de incidencia.

En segundo lugar, respecto del deterioro de las escuelas, el informe 2018 del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) para la educación obligatoria señala que seis de cada 10 alumnos de educación básica recibieron insultos y golpes por parte de sus compañeros; en los salones de primaria y secundaria son víctimas de burlas, apodos, nombres ofensivos e incluso amenazas; entre los alumnos de educación media superior llega a haber, incluso, robo, agresión física y difamación. Además, 38.5% de los estudiantes de primaria fueron testigos de insultos y 21.4% de peleas a golpes.¹³ Estos datos coinciden con lo que muestra la Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes 2015 en cuanto a que la escuela es considerada el segundo espacio más violento contra este grupo de población, sólo después de la calle.¹⁴

Sobre la forma en que las violencias están profundizando este deterioro o interactuando con él, si bien no existen estadísticas “directas” en la materia, se cuenta con algunos datos que pueden dar cuenta de ello (asumiendo que tampoco pueden responder exclusivamente a estas variables) y son los relativos al desempeño y abandono escolar. Al respecto, la Secretaría de Educación Pública (SEP) hizo público al final del gobierno federal anterior que, pese a la reforma educativa, no logró mantener al 80% de las personas que en 1990 ingresaron a la educación básica y que en 2017 tenían 24 años. De acuerdo con las estadísticas más recientes publicadas por dicha dependencia, cada año alrededor de 1 193 000 niños y jóvenes se ven obligados a abandonar alguno de los grados escolares de educación básica obligatoria.¹⁵

En cuanto al deterioro del mundo del trabajo, lo primero que es necesario señalar es que los empleos que lograron generarse durante los últimos años han sido insuficientes y precarios, y han estado acompañados del deterioro de los salarios,

¹² SESNSP, “Incidencia delictiva del fuero común”, 2019, <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>>.

¹³ INEE, “La educación obligatoria en México”, 2019, <<https://publicaciones.inee.edu.mx/buscador/Pub/P1/I/243/P1I243.pdf>>.

¹⁴ Mario Luis Fuentes, Mónica González, Erika Tapia y Mauricio Padrón Innamorato, *Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes: ¿cambio o continuidad? Encuesta nacional de niños, adolescentes y jóvenes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.

¹⁵ SEP, “Estadística del sistema educativo, México, ciclo escolar 2016-2017”, 2017.

con efectos negativos para la fuerza laboral que se incorporó al “mercado laboral” y que por primera vez se enfrenta a menores probabilidades de movilidad social que sus padres. Es necesario reiterar que los mercados laborales se encuentran sumamente distorsionados, la oferta de trabajo formal es muy baja y no compete con el ingreso que algunas opciones de empleo informal e incluso actividades ilícitas ofrecen. Entre la población ocupada, alrededor de 30 millones de personas se encuentran trabajando en alguna condición de informalidad, es decir seis de cada 10.

Uno de los indicadores que en mayor medida hacen visible que el empleo está lejos de traducirse en el acceso a mejores condiciones de vida es el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para dar cuenta de la evolución del poder adquisitivo de los ingresos laborales. A partir de las estimaciones para el cuarto trimestre de 2018, el organismo señaló que la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria se redujo apenas 1.6% en el segundo trimestre de 2018 respecto del segundo trimestre del año anterior, permaneciendo muy lejos del nivel de 2008 (el más bajo entre 2006 y 2018). La población con ingreso laboral inferior al precio de la canasta básica asciende a 38.5%, es decir, 47.9 millones de personas.¹⁶

Los espacios comunitarios, por su parte, han sufrido una espiral de deterioro que ha afectado la posibilidad de encontrarse con el “otro”: la calle se percibe hoy como el espacio donde los niños enfrentan más violencia¹⁷ y, de igual manera, es el espacio más violento para la mujer.¹⁸ La desconfianza entre pares es de 70%, y la inseguridad es el sentimiento más común entre la población mexicana.¹⁹ De acuerdo con los datos más recientes de la Encuesta nacional de seguridad pública urbana (actualizada a abril de 2019), 74.6% de la población de 18 años y más considera que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es inseguro, porcentaje que se eleva hasta 79.7% para las mujeres.²⁰

Las políticas de bienestar y seguridad frente a las violencias: apuntes para la reflexión

En la corriente teórica “contractualista” de la llamada “sociología del riesgo”, los “riesgos sociales” se explican como el resultado de los modelos de organización económica y social que se diseñan desde el Estado y, en relación con ellos, los sistemas de protección institucional que se establecen para atenderlos.

Los principales riesgos sociales que han surgido durante los últimos 30 años en México, pueden considerarse como expresión del hecho de que el Estado no

¹⁶ Coneval, “Índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP)”, 2018, <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-\(ITLP\).aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-(ITLP).aspx)>.

¹⁷ Fuentes, González Tapia y Padrón Innamorato, *op. cit.*

¹⁸ INEGI, “Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones al interior de los hogares 2016”, 2017, <<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>>.

¹⁹ Julia Isabel Flores, *Sentimientos y resentimientos de la nación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.

²⁰ INEGI, “Encuesta nacional de seguridad pública urbana”, abril de 2019, <<https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>>.

ha logrado generar un curso de desarrollo traducido en bienestar generalizado (en clave de derechos humanos), pero también de un contexto global caracterizado por un ambiente de incertidumbre, determinado, entre otras cosas, por la crisis del desempleo, las migraciones, la crisis ambiental y un conjunto de crisis económicas graves, así como por profundas estructuras de desigualdad económica y social que dan lugar a brechas cada vez más profundas.

Las implicaciones de las políticas públicas en los espacios de socialización requieren ser analizadas de forma cuidadosa y más profunda, a fin de responder en qué medida el no reconocimiento de la relevancia de los hogares, las escuelas y el espacio público, como espacios centrales en la construcción de los sujetos, ha influido en las dinámicas de las distintas violencias observadas durante los últimos años.

La propuesta social del actual gobierno federal tampoco ha asumido, como no lo hicieron las pasadas administraciones, que existen estructuras fundamentales de socialización sin las cuales no es posible comprender la complejidad de la cuestión social, de tal forma que las transferencias monetarias para los grupos que constituyen la población beneficiaria de los distintos programas sociales se siguen otorgando sin reconocer el deterioro de las estructuras fundamentales de socialización. Desde esta perspectiva, es indispensable reconsiderar el papel al que se han relegado los hogares, las escuelas, al empleo y a los espacios comunitarios en el diseño e implementación de la política y los programas sociales.

Otro de los desafíos que de forma urgente debe ser asumido como parte de la política social es la atención y protección a las víctimas de las violencias, así como la garantía de su derecho a la justicia y a la reparación del daño. La política que hoy se plantea como “política de bienestar”, se encuentra ante el enorme desafío de recuperar lo establecido desde el 2013 en la Ley General de Víctimas y reconocerlas como sujetos que requieren una urgente atención.

En ese sentido, es necesario recordar la definición de víctima contenida en la Ley y que reconoce tanto víctimas directas como indirectas. Desde esta perspectiva, para el periodo 2015-2018 se tiene un total aproximado de 128 493 víctimas directas letales; 582 863 víctimas de lesiones (muchas de ellas con posibles secuelas discapacitantes); 86 076 víctimas directas de alguna violencia de índole sexual, y alrededor de 146 000 víctimas indirectas, es decir, familiares de personas asesinadas o desaparecidas.²¹

Vale la pena destacar, como lo hiciera Juan Ramón de la Fuente, que es incalculable el daño psicológico que significa vivir en un país donde los crímenes sociales se repiten sin cesar, y señala que éstos “atentan contra la integridad psíquica y física de la gente” y se traducen en

estrés, angustia y la depresión como asuntos sintomáticos de la inestabilidad económica y social, pero también [como resultado del] colapso nervioso pro-

²¹ SESNSP, “Incidencia delictiva del fuero común”, 2019, <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>>.

vocado por tantas muertes en la fallida estrategia contra el crimen organizado y, en otro ámbito igualmente importante, a enfermedades potencialmente prevenibles pero indisolublemente ligadas a los niveles de pobreza y a la falta de educación, como es el caso del sobrepeso, la obesidad y la diabetes”.²²

En efecto, el deterioro de la salud mental que se asocia con los contextos generalizados de todo tipo de violencia es uno de los mayores desafíos que enfrenta la política de bienestar, y también la de salud.

Si entendemos que la política de seguridad es aquella a la que corresponde contener de forma directa las violencias y garantizar la seguridad de la población, ante la situación hasta aquí descrita lo que puede asumirse es que la propuesta de la actual administración federal, pese a reconocer la relevancia de implementar una política “integral” que contemple elementos que van más allá de la noción tradicional de “seguridad” —al incorporar como parte de sus objetivos el “garantizar empleo, salud, educación y bienestar; el pleno respeto y promoción de los derechos humanos; la regeneración ética de la sociedad; y emprender la reconstrucción de la paz”, así como la inclusión de la “participación ciudadana” como parte de sus estrategias específicas—, lo cierto es que no habrá estrategia que funcione si el fenómeno de la violencia no se asume en toda su complejidad, y eso pasa por reconocer las dinámicas que se articulan en torno a ella en los hogares, las escuelas, el mundo del trabajo y los entornos comunitarios.

Si bien la Estrategia nacional de seguridad pública 2018-2024 reconoce que “más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida del ciudadano está impactada por los delitos del orden común, en el hogar, el barrio, en el traslado al lugar del trabajo, en la escuela y al circular por las calles”, es necesario profundizar en el diagnóstico en torno a las causas estructurales de las violencias que amenazan permanentemente a la población y revertir el proceso de deterioro de las estructuras de socialización, recuperándolas como *sujetos* centrales no sólo de la política de bienestar, sino de la política pública en conjunto.²³

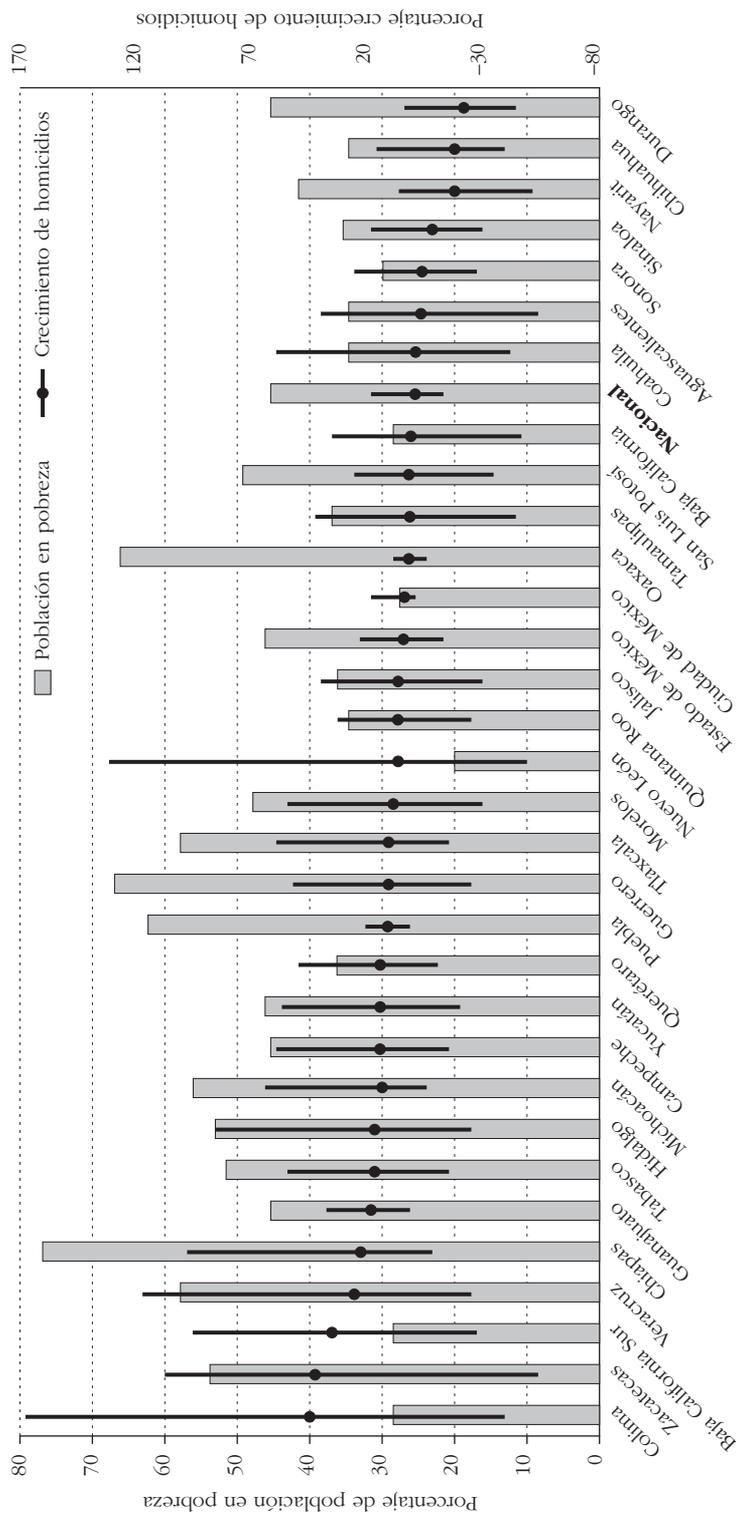
Frente a la creciente centralidad que la Guardia Nacional está adquiriendo en la política de seguridad, más aún ante la actual coyuntura migratoria y la presión que está ejerciendo el gobierno de Estados Unidos, es necesario insistir en su insuficiencia para garantizar la posibilidad de lograr la pacificación del país. Al respecto, será necesario alcarar con más precisión los criterios con base en los cuales se han delimitado las zonas o regiones de actuación de la Guardia Nacional, pues no ha habido la necesaria transparencia en torno a los delitos que se están considerando en el llamado “Índice delictivo” con base en el que se están ponderando las regiones en alto, medio y bajo índice.²⁴

²² Juan Ramón de la Fuente, *La sociedad dolida: el malestar ciudadano*, México, Grijalbo, 2018, p. 16.

²³ Gobierno de México, “Estrategia nacional de seguridad pública 2018-2024”, 2019.

²⁴ Andrés Manuel López Obrador y Transición México, “Plan nacional de paz y seguridad 2018-2024”, 2018, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf>.

Gráfica 2. Crecimiento máximo, mínimo y promedio de homicidios dolosos y porcentaje promedio de población en pobreza por entidad federativa, 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con base en datos de incidencia delictiva del SESNSF y de pobreza del Coneval, para el periodo 2010-2016.

Más aún, en los casos de gran complejidad como el de Guanajuato, una de las entidades en las que más ha crecido la violencia homicida (19% para el periodo 2010-2016), pero también donde más ha crecido la economía (a tasas de 5% anual), se pone en tensión uno de los supuestos centrales que se han considerado: la relación entre bajo crecimiento, desempleo o empleo precario y delincuencia.

Como se muestra en la gráfica 2, si se compara el porcentaje al que han crecido los homicidios durante los últimos años con el porcentaje promedio de la población en pobreza, no es posible identificar (por lo menos en un primer acercamiento) que a menor pobreza la violencia sea también menor; de hecho, Colima, la cuarta entidad con menor porcentaje de población en pobreza promedio para el periodo 2010-2016, tiene el mayor porcentaje de crecimiento en homicidios para ese periodo (44.24%), casi 10 puntos porcentuales arriba de Chiapas (22.8%), la entidad con mayor porcentaje de población en pobreza promedio entre esos años.

Conclusiones

Las violencias son uno de los mayores y más desafiantes riesgos sociales para el actual gobierno. Al ser múltiples, simultáneas e interdependientes provocan procesos de profundo deterioro en estructuras fundamentales de socialización (hogares, escuelas, empleos y espacios comunitarios), que ya enfrentan una erosión de larga data, derivados de persistentes condiciones de desigualdad, discriminación, pobreza, marginación, etc. El problema es del mayor calado porque estas estructuras son espacios fundamentales para la construcción de una ciudadanía integral, es decir, una ciudadanía con plenos derechos humanos.

El escenario que hoy se vive, en el que las violencias y el deterioro están alcanzando dimensiones de emergencia, exige asumirlos en toda su complejidad, a fin de articular las políticas de bienestar y seguridad con base en un diagnóstico que permita dar cuenta de todas sus dimensiones, y con estrategias que permitan enfrentar el problema en el corto, mediano y largo plazos. Asimismo, es indispensable que se considere a las víctimas de las violencias de los últimos años como sujetos centrales de la política social.

Al igual que en las administraciones federales anteriores, la propuesta social del actual gobierno federal tampoco ha asumido que sin las estructuras fundamentales de socialización no será posible enfrentar la complejidad de la cuestión social, de tal forma que las transferencias monetarias para los grupos que constituyen la población beneficiaria de los distintos programas sociales se siguen otorgando sin reconocer lo que implica el doble deterioro de los hogares, las escuelas, los empleos y los espacios comunitarios: el de los rezagos históricos y el de las violencias.

En este sentido, es necesario afirmar que las violencias no pueden ser consideradas sólo como un problema de seguridad, sino como uno con radicales implicaciones para el espacio social. De ahí la urgencia de fortalecer los hogares, las escuelas, los empleos y los espacios comunitarios: las colonias, los barrios, la vía pública; todo espacio de encuentro con los otros. **Ω**

La población de México: algunos cambios demográficos en treinta años del IETD

Introducción

Un grupo de profesores de la maestría en Población y Desarrollo, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México), participamos con beneplácito en este número de la revista *Configuraciones*. Para celebrar dos efemérides, cada uno presenta indicadores referidos a la población, con el fin de mostrar cambios importantes en los 30 años transcurridos desde 1989, año de la fundación del IETD. Diez años después apareció la revista, que ahora alcanza su número 50.

Suele pensarse que las modificaciones en los indicadores demográficos se aprecian sólo a largo plazo, empero, con esta colaboración esperamos mostrar que los cambios demográficos ocurren, a pesar de la percepción que prevalece sobre la lentitud con que evoluciona la población.

El referente habitual de la población de México es el número de habitantes, pero desde hace más de medio siglo se sabe que esta cantidad debe valorarse en relación con la aspiración al desarrollo, entendido como un bienestar perdurable.

La diversidad de factores políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales, cuyas interacciones actúan sobre la evolución de la población, convoca a investigarla desde múltiples disciplinas. Para escapar de esta complejidad es común ocultarla bajo la expresión *la variable poblacional*.

Los temas que a continuación se tratan no son exhaustivos; fueron elegidos por los participantes, de acuerdo con sus intereses actuales de investigación, y limitados tanto por la información estadística disponible para el periodo 1989-2019, como por el espacio destinado a este artículo.

La población en su concreción territorial

Rosa María Rubalcava*

La población a que se refieren los indicadores presentados en los párrafos anteriores resulta de agregar individuos según diversos criterios. Empero, los individuos no viven aislados; en su diaria convivencia social en familias y comunidades, sus vivencias dan significado a los eventos vitales como nacimientos, muertes

* Coordinadora académica de la maestría en Población y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

y migraciones, pero también a su situación en relación con la educación, el trabajo y la salud.

La vida de las personas, las familias y las comunidades transcurre en determinado territorio. Como los censos y las encuestas no registran comunidades, los estudios recurren a las localidades, que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define como el lugar cuyos pobladores reconocen por un nombre (dado por la ley o la costumbre); puede ser una ranchería, un pueblo, una ciudad o una metrópoli.

El tamaño de la localidad condiciona la infraestructura, el equipamiento y los servicios con que cuentan sus habitantes. Compararé, en 1990 y en 2010, dos tamaños contrastantes: las localidades con menos de 500 habitantes (pequeñas) y las que tienen 100 000 o más.¹

Las localidades pequeñas en 1990 eran 140 551 y en 2010 aumentaron a 173 411. En 2010, nueve de cada 10 localidades del país eran pequeñas, y en ellas residían 9 de cada 100 mexicanos. En 20 años el aumento de la población en estas localidades (615 325 habitantes) fue equivalente a la población total de la zona metropolitana de Oaxaca en 2010; en las dos décadas “surgieron” 32 860 nuevas localidades pequeñas. Entonces, puede afirmarse, contra lo que supone el sentido común, que las localidades con menos de 500 habitantes siguen aumentando su número (123 por cada 100, mientras que su población sólo 106 por cada 100), reforzando no sólo la dispersión de la población en el territorio, sino también su aislamiento.

El número de viviendas ha crecido más aceleradamente que la población y las localidades. Esto se debe a la conjugación de diversos factores relacionados con la dinámica demográfica, la formación y disolución de uniones, diferencias culturales y conductuales, entre otros. Por ejemplo, en las localidades con menos de 500 habitantes, por cada 100 viviendas que había al inicio del periodo, en el año 2010 ya eran 137.

En el otro extremo, el de las localidades con 100 000 habitantes o más, resalta que, en 2010, en ellas reside casi la mitad de la población del país (48%). El incremento de su población en los 20 años considerados se aproxima a 18 millones, lo que equivale a la población conjunta de las siete zonas metropolitanas más pobladas del país en ese año (exceptuando la Zona Metropolitana de la ciudad de México). En estas localidades “grandes” el crecimiento de la población en esos 20 años fue de 49%, y el de las viviendas 89% (de 1990 a 2015, en estas localidades, los aumentos respectivos fueron 56 y 107%, lo que significa que las viviendas más que se duplicaron en cinco lustros).

¹ La encuesta intercensal del año 2015 no da información sobre el número y tamaño de las localidades, lo que impide extender la comparación al lapso de 25 años. En esa fuente, los datos disponibles para 2015 son la población total (119 530 753), el número total de viviendas (31 949 709); y la población y viviendas en localidades con 100 000 habitantes o más (56 221 057 y 15 679 657, respectivamente). INEGI, “Encuesta intercensal 2015”, 2015, <<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>>.

Anexo. Indicadores demográficos de México

1990				
Tamaño de la localidad (núm. de habitantes)	Número de localidades	Población total	Viviendas particulares habitadas*	Ocupantes en viviendas particulares habitadas*
Total	156 602	81 249 645	16 183 310	80 889 977
1 - 499	140 551	9 950 659	1 850 508	9 911 198
500 - 999	8 515	5 922 495	1 090 009	5 902 298
1 000 - 2 499	4 950	7 416 770	1 383 637	7 394 064
2 500 - 4 999	1 364	4 647 566	882 474	4 631 518
5 000 - 9 999	609	4 226 294	814 543	4 202 034
10 000 - 14 999	197	2 410 451	466 577	2 402 719
15 000 - 49 999	263	6 750 754	1 345 976	6 716 498
50 000 - 99 999	55	3 854 850	786 062	3 835 837
100 000 y más	98	36 069 806	7 563 524	35 893 811
2010				
Total	192 247	112 336 538	28 607 568	111 954 660
1 - 499	173 411	10 565 984	2 528 037	10 541 029
500 - 999	9 264	6 507 030	1 538 155	6 491 896
1 000 - 2 499	5 921	8 976 755	2 137 711	8 933 825
2 500 - 4 999	1 839	6 360 949	1 533 858	6 340 734
5 000 - 9 999	882	6 081 738	1 495 553	6 069 849
10 000 - 14 999	300	3 664 946	907 937	3 645 942
15 000 - 49 999	413	10 567 938	2 658 829	10 544 690
50 000 - 99 999	86	5 946 088	1 511 579	5 930 407
100 000 y más	131	53 665 110	14 295 909	53 456 288

* No incluye las viviendas colectivas, ni sus ocupantes.

FUENTE: INEGI, censos de población y vivienda 1990 y 2010.

Mortalidad y esperanza de vida al nacer

Claudio Dávila Cervantes*

En 1990, México se encontraba en una etapa intermedia de la transición epidemiológica, lo que implicaba una interacción entre las enfermedades crónicas (como por ejemplo diabetes y enfermedades cardiovasculares) y las enfermedades infecciosas.² Esto se reflejó en que las principales causas de muerte ese año fueron las enfermedades isquémicas del corazón (EIC), la diabetes mellitus (DM), las infecciones respiratorias agudas bajas, las enfermedades infecciosas intestinales y la enfer-

* Profesor-investigador de la Flacso.

² Andrea Puig, José A. Pagán y Beth J. Soldo, "Envejecimiento, salud y economía. La Encuesta nacional sobre salud y envejecimiento en México", *El Trimestre Económico* 73, núm. 290, 2017, pp. 407-418, <<https://doi.org/10.20430/ete.v73i290.549>>.

medad cerebrovascular (EC).³ Para 2017, el país se encaminó hacia una etapa más avanzada de dicha transición. Las principales cinco causas de muerte fueron crónico-degenerativas (DM, EIC, EC, cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado) y por la acción del hombre (homicidios). Destacan el incremento de la mortalidad por DM, cuya tasa estandarizada casi se duplicó entre 1990 y 2017 (48.6 a 86.2 defunciones por cada 100 000 habitantes) y el aumento de la tasa de mortalidad por homicidios (la cual se triplicó entre 2007 y 2017).⁴ El comportamiento de la mortalidad por DM y homicidios, especialmente entre 2007 y 2014, provocó un estancamiento de la esperanza de vida en hombres y un escaso crecimiento en la femenina.⁵ La esperanza de vida en México se incrementó casi 5 años entre 1990 y 2017 (de 70.4 a 75.3 años). Este incremento fue mayor para hombres (con 5.9 años, aunque dicho crecimiento se dio principalmente antes de 2007 y después de 2014) que para mujeres (3.9 años), lo que provocó que la diferencia entre los sexos (casi 7 años a favor de las mujeres en 1990) disminuyera (a sólo 5 años). Actualmente, la esperanza de vida masculina es 72.9 años y la femenina 78.1 años. Por entidad federativa la mayor esperanza de vida se encuentra en Nuevo León en ambos sexos (74.9 para hombres y 79.1 para mujeres) y la menor se ubica en Guerrero para hombres (70.2 años) y en Chiapas para mujeres (76.2). Entre 1990 y 2017, Oaxaca, Chiapas, Sonora y Chihuahua, presentaron los mayores incrementos entre las mujeres (entre 4.9 y 5.4 años de ganancia), mientras que entre los hombres fueron Chiapas, Baja California, Oaxaca, Chihuahua y Puebla (con más de 7 años de ganancia en cada uno).

Salud materna

Marisol Luna*

La atención a la salud materna (SM),⁶ que incluye el parto en instituciones de salud (PI) y el control prenatal (CP), contribuyen a reducir la mortalidad materno-infantil, ya que proporcionan a las mujeres condiciones para un embarazo, un parto y un puerperio seguros y saludables. En las tres últimas décadas, México ha tenido grandes avances en cuanto a la SM: en 1990, de cada 100 nacimientos, 67 fueron en una institución de salud; para 2017 aumentó a 99. Entre 2009 y 2017 hubo un aumento de las mujeres que tuvieron cinco o más consultas de CP y la pri-

³ Cálculos propios con base en INEGI, "Micro-datos de mortalidad 1990 y 2017", 2019, <<https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/>>.

⁴ *Idem*.

⁵ José Manuel Aburto *et al.*, "Homicides in Mexico reversed life expectancy gains for men and slowed them for women, 2000-10", *Health Affairs (Project Hope)* 35, núm. 1, 2016, pp. 88-95, <<https://doi.org/10.1377/hlthaff.2015.0068>>; José Manuel Aburto e Hiram Beltrán-Sánchez, "Upsurge of homicides and its impact on life expectancy and life span inequality in Mexico, 2005-2015", *American Journal of Public Health* 109, núm. 3, 2019, pp. 483-489, <<https://doi.org/10.2105/AJPH.2018.304878>>.

* Profesora-investigadora de la Flacso.

⁶ Los datos del PI y el CP fueron obtenidos del Subsistema de Información sobre Nacimientos, "Nacimientos", <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/bdc_nacimientos_gobmx.html>.

mera consulta ocurrió durante el primer trimestre del embarazo, pasando de 61.7 a 70.5 por ciento.

Aun con la gran cobertura de los servicios de SM, la mortalidad materna (MM) sigue siendo un problema de salud con repercusiones sociales considerables, lo cual pone de manifiesto las brechas de desigualdad de las mujeres entre regiones, estados y comunidades. Estas brechas son consecuencia de la distribución desigual del ingreso y de recursos materiales, entre otros factores.⁷ Entre 1990 y 2017, la razón de mortalidad materna (RMM)⁸ en México pasó de 88.7 a 34.0 defunciones durante el embarazo, el parto o el puerperio, por cada 100 000 nacidos vivos (NV). La evolución de la RMM muestra diferencias en el país: en 1990 Oaxaca (175.2), Veracruz (129.1) y Tlaxcala (126.8) fueron las entidades con mayor RMM, superando 100 defunciones maternas (DM) por cada 100 000 NV. En cambio, Sinaloa (26.8), Aguascalientes (23.0) y Coahuila (12.4) presentaban los menores niveles de RMM. Para 2017 ninguna entidad superó siquiera las 70 DM por cada 100 000 NV, pero en tres entidades del sur fue donde se concentraron las RMM más altas: Chiapas (47.5), Oaxaca (58.4) y Guerrero (61.2). Aun cuando Oaxaca sigue siendo uno de los estados con mayor RMM, es el que más la ha reducido, a diferencia de Coahuila y Tamaulipas, que tuvieron un aumento, pasando de 12.4 a 38.6, y de 34.3 a 40.2, defunciones maternas por cada 100 000 NV, respectivamente.

Transformaciones en el trabajo

Nelson Florez*

Desde el siglo pasado, el país viene transitando por el proceso de transición demográfica, acompañado de múltiples transformaciones sociales y económicas. En este apartado queremos resaltar un elemento de gran importancia, las principales transformaciones en el mercado de trabajo: 1] el incremento de la participación femenina en la fuerza laboral; 2] la tercerización del empleo, y 3] la preponderancia del trabajo informal, acompañada de una mayor inestabilidad y precariedad.

Los incrementos en la actividad económica femenina han sido notorios en las últimas décadas; con base en la información de los censos de población, se pasó de casi 13% a mediados del siglo XX, a 31% en la década de los noventa, y ya para 2015 representa cerca de 40%. Estas transformaciones han estado acompañadas del creci-

⁷ María Graciela Freyermuth Enciso, “Determinantes sociales en la mortalidad materna en México”, *Revista CONAMED* 21, núm. 1, 2016, pp. 25-32, <https://www.academia.edu/24953090/Determinantes_sociales_en_la_Mortalidad_Materna_en_M%C3%A9xico>.

⁸ La RMM de 1990 se obtuvo del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Razón de mortalidad materna”, <http://agenda2030.mx/ODSind.html?ind=ODS003000030010&cv_eind=26&cveCob=99&lang=es#/Indicator>, y la de 2017 se elaboró con nacimientos ajustados por las ss disponibles en Secretaría de Salud, “Nacimientos ajustados”, consultado el 7 de junio de 2019, <<http://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/menu-informacion-relevante-dgis?state=published>> y con la información sobre MM disponible en Secretaría de Salud, “Mortalidad materna”, consultado el 7 de junio de 2019, <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/mortalidad-materna>>.

* Profesor-investigador de la Flacso.

miento gradual de la población económicamente activa lo largo del siglo xx, frente a de una disminución de la tasa de crecimiento poblacional desde los años ochenta.

Estos cambios obedecen a los determinantes de la transición demográfica, a los mayores niveles de escolaridad de las mujeres y a los cambios en los patrones de las uniones, aspectos que han contribuido a una mayor autonomía y participación femenina en el mercado de trabajo. Es de resaltar que, a pesar de estos avances, se sigue observando una gran brecha en la participación de las mujeres en relación con los hombres, cuya participación es 76%, y respecto a la participación de las mujeres en otros países de América Latina, con igual nivel de desarrollo (superiores a 50%). Por otro lado, se mantiene el patrón de la desigual distribución de género en el trabajo no remunerado, sigue predominando la participación de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados, lo que muestra una doble carga de trabajo para ellas, y conduce a dificultar la conciliación del trabajo para el mercado, con el de cuidados.

Por otro lado, a comienzos de los años setenta, sólo una de cada tres personas se encontraba vinculada al sector terciario de la economía; el impulso del proceso de industrialización que posteriormente se enfocó hacia la globalización económica del país contribuyó al crecimiento acelerado del sector terciario. Para inicios del siglo xxi, 50% de la población se encontraba en estas actividades, y en 2015, dos de cada tres trabajadores estaban vinculados al comercio y los servicios.

Por último, cabe destacar el fenómeno de la informalidad de los mercados de trabajo urbanos: cerca de 60% de la población ocupada se encuentra sin acceso a seguridad social, siendo los más afectados los jóvenes, los indígenas y aquéllos con bajos niveles de escolaridad. Es de llamar la atención el deterioro de las condiciones laborales: para el año 2015, 40% de la población ocupada recibía como máximo dos salarios mínimos y 23%, más de dos y hasta tres salarios mínimos.

Cambios en la estructura salarial en los principales mercados laborales urbanos de México: 1987-2015

J. Mario Herrera Ramos*

Entre 1990 y 2015, los salarios reales en México han pasado por etapas de incremento y de disminución, y a lo largo de la mayor parte de este siglo el salario promedio real de México se ha reducido, de modo que en 2015 se encontraba al mismo nivel que tenía a principios de la década de 1990. Esta reducción en el salario promedio real comienza en 2005 y se intensifica a partir de la crisis de 2008-2009. Fueron los trabajadores con mayores niveles de educación quienes sufrieron las reducciones salariales; los trabajadores con menores niveles de educación tuvieron sueldos relativamente constantes y la reducción de 2008-2009 les afectó levemente. La desigualdad salarial, a consecuencia del proceso antes descrito, disminuyó.

* Profesor-investigador de la Flacso.

El estudio de la evolución del salario en los principales mercados laborales urbanos permite analizar la gran heterogeneidad en dicho proceso. La disminución del salario fue mayor en unas ciudades que en otras, como Tijuana, que al inicio del periodo era la ciudad en la que se pagaba el más alto salario real por hora promedio y, al final del periodo, dicho salario era similar al de León. En esta última ciudad se pagó el salario real por hora promedio más bajo desde 1990 hasta 2015, en relación con el correspondiente a las otras 10 ciudades que consideramos como los principales mercados laborales urbanos. El empleo informal y su interacción con los niveles de educación es una causa importante en el proceso de disminución salarial.

Este análisis muestra la heterogeneidad de la distribución del salario. El efecto de los años de educación también es heterogéneo, tanto sobre la distribución salarial como entre ciudades. Encontramos un proceso de convergencia salarial a la baja, con características muy diferentes entre las ciudades. La heterogeneidad de los efectos de factores como la educación, el género y la informalidad destacan más cuando analizamos los mercados laborales urbanos. Un estudio reciente identifica los factores y sus efectos heterogéneos en la disminución salarial y en la desigualdad.⁹

Migración interna

Virgilio Partida*

El cuantioso éxodo del campo a la ciudad, que marcó la migración interna durante la industrialización por sustitución de importaciones, cedió la primacía a los desplazamientos entre núcleos urbanos cuando la globalización sentó sus reales. En 1990, 180 de cada 10 000 residentes en las localidades no urbanas (menos de 15 000 habitantes) cambiaron su hábitat a otra localidad, 28 con destino a una no urbana y 150 a una ciudad (15 000 habitantes o más).¹⁰ Aún más marcada la distribución de la emigración urbana: de 203 de cada 10 000 que dejaron una ciudad, 17 se alojaron en el ámbito no urbano y 186 en el citadino.

Pero no sólo cambiaron las direcciones de la movilidad territorial, sino también disminuyó la intensidad de la movilidad territorial de 1990 a 2015: 194 de cada 10 000 habitantes de la nación mudaron su residencia de una localidad a otra en 1990 y apenas 53 lo hicieron un cuarto de siglo después. En 2015, 65 de cada 10 000 residentes en las localidades no urbanas se fueron a vivir a otra localidad,

⁹ Mario Herrera Ramos, Carlos Alberto Francisco Cruz y Ricardo Jaspeado Montiel, "Estructura salarial y desigualdad. Trayectoria en México de 1987 a 2015", en Alicia Puyana Mutis y Mariano Rojas (coords.), *Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina ¿Es posible romper el vínculo?*, México, Flacso (en prensa).

* Profesor-investigador de la Flacso.

¹⁰ Para nuestros fines, consideramos cada zona metropolitana o conurbación como una sola localidad, a diferencia del criterio censal en el que las localidades quedan circunscritas a los límites municipales.

17 con destino no urbano y 48 con uno urbano; y de las 48 que dejaron el medio ciudadano, 9 prefirieron el no urbano y 39 otra ciudad.

En suma, 11.2% del total de migrantes internos del país en 1990 se asentaron en una localidad no urbana y el restante 88.8% en una ciudad, mientras 21.8 y 78.2% lo hicieron en 2015. Entre quienes llegaron a una localidad no urbana, casi por igual provenían del mismo ámbito en 1990 (5.7%) y del ciudadano (5.4%); la distribución fue menos equitativa un cuarto de siglo más tarde (8.5 y 13.3%, respectivamente). En cambio, entre quienes se establecieron en el medio urbano en 1990, casi el doble prefirió el mismo entorno (58.1%) que el no urbano (30.7%), y más desproporcionada fue la diferencia en 2005 (54.7% asentándose en una ciudad y 23.5% en una localidad no urbana).

Guatemaltecos, hondureños y salvadoreños residentes en México

Rodolfo Casillas R. *

México no ha sido, no es ni será en el futuro próximo, atractivo para la inmigración extranjera, según los registros censales nacionales del siglo xx y lo que va del xxi. En esos registros es muy menor el peso relativo de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, quienes son los que más engrosan el flujo en tránsito por el país y que, por tal razón, son objeto de atención pública. Según la encuesta intercensal de 2015, el total de extranjeros en México en ese año fue de 1 007 063 (0.83% de la población total). De esa cifra, el porcentaje mayor de extranjeros en México corresponde a estadounidenses, con 739 168 personas (0.61%). En segundo lugar están los guatemaltecos con 42 874 personas (0.04%), en términos absolutos y relativos muy distante de la población estadounidense. Hondureños (14 544) y salvadoreños (10 594) ocuparían el noveno y décimo sitios con un 0.01%, respectivamente, muy lejos de quienes se ubican en los dos primeros sitios de poblaciones extranjeras en México. El peso relativo de esas poblaciones centroamericanas en el total de extranjeros es poco significativo y lo es menos en el universo poblacional de México.

Aunque históricamente la población extranjera nunca ha llegado a significar el 1% de la población total en México, no se descarta que el censo de población de México de 2020 dé noticia de una relativa mayor presencia de dichas poblaciones centroamericanas en suelo mexicano. Si se toma en cuenta que un número importante de la población extranjera considerada como estadounidense es en realidad mexicana, el porcentaje de la población extranjera es aún menor, pero incluso así Guatemala seguirá en ese segundo lugar, mientras Honduras y El Salvador eventualmente desplazarán a algunas otras del grupo de 10 poblaciones extranjeras más numerosas en el país. **Ω**

* Profesor-investigador de la Flacso.

Anexo. Migrantes internos entre localidades no urbanas y urbanas, 1990 y 2015

Destino	1990 origen			2015 origen				
	No urbano	Urbano	Inmigrantes	Residentes*	No urbano	Urbano	Inmigrantes	Residentes*
	<i>Flujos</i>							
1 a 14 999	93 312	88 935	182 247	32 799 239	54 747	85 100	139 847	31 416 330
15 000 o más	501 348	949 421	1 450 769	51 281 732	150 465	350 748	501 213	89 791 185
Emigrantes	594 660	1 038 356		1 633 016	205 212	435 848		641 060
No migrantes	32 616 992	49 830 963		82 447 955	31 276 483	89 289 972		120 566 455
Residentes	32 211 652	50 869 319	1 633 016	84 080 971	31 481 695	89 725 820	641 060	121 207 515
	<i>Tasas por 10 000**</i>							
1 a 14 999	28	17			17	9		
15 000 o más	152	186			48	39		
Emigrantes	180	203	194		65	48	53	
	<i>Distribución porcentual de los migrantes totales</i>							
1 a 14 999	5.7	5.4	11.2		8.5	13.3	21.8	
15 000 o más	30.7	58.1	88.8		23.5	54.7	78.2	
Emigrantes	36.4	63.6	100.0		32.0	68.0	100.0	

* No migrantes más inmigrantes. ** La tasa es igual a migrantes entre población media.

FUENTE: estimaciones con base en los censos de población de 1990 y 2000 y la encuesta intercensal 2015.

Esbozo de las corrientes feministas

Marta Lamas*

Hace años Rossana Rossanda afirmó: “Movimiento es algo más y algo menos que partido. Movimiento es una cultura, un quehacer de masas que se consolida dentro de la sociedad, la atraviesa y cambia su fisonomía, aún la institucional. No tiene los límites ni las reglas ni la jerarquía del partido. Movimiento es un impulso, una oleada, una marea”.¹

Resulta imposible, en pocas páginas, describir la diversidad del quehacer político de los feminismos mexicanos en épocas recientes; por ello, intentaré esbozar a grandes rasgos su trayectoria rica y compleja. Aquí no doy cuenta de la producción cultural de artistas y escritoras, ni de la labor de las académicas feministas, sólo relato algunas formas significativas de intervención política feminista originadas en distintas zonas de nuestro país, que cobran presencia en causas paradigmáticas, como la despenalización del aborto, el reclamo de la paridad, la lucha contra la violencia sexual y, más recientemente, la demanda de una economía de cuidados.

Las asociaciones ciudadanas feministas

Desde mediados de los años ochenta, muchas feministas mexicanas desarrollaron su activismo vía la formación de asociaciones ciudadanas, proceso que se calificó de “institucionalización”. Si bien hay feministas que consideran que la institucionalización conduce de manera inevitable a un descenso en la radicalidad, esta forma de sostener el activismo no implicó renunciar a los objetivos políticos. Al contrario, significó la posibilidad de promover estratégicamente cambios dirigidos a mejorar la vida y la autonomía de las mujeres. El esquema organizativo favoreció la colaboración de esas asociaciones ciudadanas en la formación de redes de apoyo con grupos de mujeres por todo el país, así como en el acompañamiento a grupos de mujeres indígenas y de sectores populares en su actividad política. Contar con financiamiento de la cooperación internacional permitió dedicarse al activismo de tiempo completo y, sobre todo, defender causas que no recibían apoyo de instituciones nacionales. Un ejemplo paradigmático ocurrió en la ciudad de México con la despenalización del aborto.

En 1991, un grupo de feministas se propuso sensibilizar a la sociedad y a la clase política respecto a un cambio legislativo para hacer del aborto un servicio de salud. Poco a poco esas feministas desplegaron una estrategia para transformar la narrativa social sobre el aborto, tan teñida por el discurso religioso, para posibilitar así un cambio en la ley. Construyeron una red de apoyo a la demanda de des-

* Antropóloga. Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG) de la UNAM.

¹ Rossana Rossanda, *Las otras*, Barcelona, Gedisa, 1982, p. 221.

penalización, con la participación de figuras intelectuales, científicas y políticas, e involucraron a otros grupos sociales. En el año 2000, esa asociación ciudadana y otras dos organizaciones feministas se aliaron a dos asociaciones civiles de corte más técnico para construir la ANDAR, Alianza Nacional por el Derecho a Decidir.² A pesar de sus diferentes capitales —económico, político y simbólico— la colaboración entre las cinco organizaciones fue crucial para lograr la interrupción legal del embarazo (ILE) en la ciudad de México.

Luego de un proceso de incidencia feminista, una coalición socialdemócrata de cinco partidos³ votó el 27 de abril de 2007 a favor de la interrupción legal del embarazo antes de las 12 semanas. Esto fue un triunfo en un país con fuerte injerencia de la Iglesia católica y con una cada vez mayor presencia de las Iglesias evangélicas. Hoy día, en varios estados de la República, asociaciones feministas operan un sistema de acompañamiento para mujeres que viajan a abortar a la capital, mientras otras cabildean en sus congresos locales.

Una labor relevante, fundamental para avanzar en los terrenos jurídicos, constituye el litigio de casos específicos: en mayo de 2019, la Suprema Corte de Justicia (scj) resolvió un amparo⁴ —promovido a lo largo de un lustro— y determinó que debe garantizarse el derecho de las mujeres a interrumpir el embarazo cuando existan afectaciones a su salud, con independencia de que el Código Penal federal y muchos códigos locales no contemplen la causal de “riesgo a la salud”. La resolución de la scj sostiene que, al negar el aborto por afectaciones o riesgos, las instituciones sanitarias incurren en una violación de derechos humanos. Este avance se debe al litigio jurídico sostenido más de cinco años por una asociación feminista.

Las feministas de la gobernanza

El avance del feminismo en México, además de la organización ciudadana, ha requerido también lo que Halley *et al.* llaman “feministas de la gobernanza”, es decir, feministas que se insertan en el gobierno o los partidos y participan en procesos locales y mundiales, como los foros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁵

Al ocupar puestos en las estructuras partidarias, legislativas y gubernamentales, integrarse a comisiones de trabajo, crear instancias de consultoría y llegar al Congreso, produjeron una profesionalización de la intervención feminista en la vida pública. En nuestro país, las feministas de la gobernanza que participan en la *realpolitik* han establecido alianzas al margen de sus diferencias políticas, pues tienen muy claro que se requieren más mujeres en cargos de toma de decisiones. Pri-

² Véase Marta Lamas, *La interrupción legal del embarazo. El caso de la Ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

³ Alternativa Socialdemócrata (PSD), Nueva Alianza (Panal), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁴ Se trata del amparo 1388/2015. La Primera Sala resolvió la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena por unanimidad de cinco votos.

⁵ Janet Halley *et al.*, *Governance Feminism: An Introduction*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2018.

mero cabildaron cuotas de mujeres en la representación política y luego lucharon por la paridad.

Ahora bien, la forma en que las feministas de la gobernanza han retomado el término de *paridad* reside en su acepción numérica de 50/50 en los puestos públicos, sin incluir la paridad doméstica, indispensable para construir un orden social más igualitario.⁶

En las elecciones de 2018, y por primera vez en la historia, tanto la Cámara de Diputados federal como el Senado se integraron con una mitad de mujeres elegidas, además de que a muchos congresos estatales llegó un aluvión de mujeres. Y en mayo de 2019 quedó consagrada constitucionalmente esa paridad. Si bien “cuerpo de mujer” no garantiza pensamiento feminista, la paridad numérica es relevante en una cultura machista como la nuestra, aunque sería ingenuo creer que resuelve la brecha de desigualdad de género.

Las luchas contra la violencia

El combate a la violencia contra las mujeres se ha convertido en la batalla principal de la mayoría de las feministas. Esta lucha ha tenido gran visibilidad política y social y ha contado con un fuerte apoyo de todas las corrientes políticas, de todos los gobiernos y todas las Iglesias. Ninguna otra causa feminista ha logrado más leyes, recursos y propaganda. Esta batalla se ha encauzado, además de hacia la violación y los brutales feminicidios, contra las distintas expresiones de la violencia institucional, la intrafamiliar (también llamada doméstica), la trata y —en últimas fechas— el acoso sexual.

Así, un rastreo realizado en medios de comunicación sobre movilizaciones feministas de los últimos 10 años, en la ciudad de México, registra 124 marchas y manifestaciones: 30 corresponden a temas de derechos humanos, 26 a derechos sexuales y reproductivos y 67 a violencia.⁷ ¡Más de la mitad de las movilizaciones feministas registradas han sido relativas a la violencia!

Las movilizaciones han ido en aumento, y las redes sociales han favorecido unirse a las convocatorias mundiales y locales. Así, el llamado a la “Movilización nacional contra las violencias machistas” —también llamado “Primavera violeta”— que se llevó a cabo el domingo 24 de abril de 2016 en más de 40 ciudades, surgió en el Estado de México —una de las entidades con mayor número de feminicidios—, y se coordinó con el movimiento feminista internacional. “Colectivas” independientes convocaron en plataformas digitales como Facebook y Twitter, y miles de mujeres indignadas expresaron su repudio a la violencia machista gritando “¡Vivas nos queremos!”.

En diversas zonas del país hay grupos de activistas que, de manera comprometida y valiente, acompañan a las víctimas de violencia en la búsqueda de justicia, protección y reparación del daño. En la ola de violencia en la que México está

⁶ Joan Wallach Scott, *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

⁷ Cirenía Celestino Ortega, *Movilizaciones feministas en la ciudad de México 2007-2017*, México, Comunicación e Información para la Mujer, A.C., 2018.

sumido, destaca la manera específica en que ésta repercute en los jóvenes, a tal grado que José Manuel Valenzuela nombra “juenicidio” a esta lacerante circunstancia.⁸ Además, millones de jóvenes viven en una marginalidad provocada por la desigualdad social, la falta de oportunidades laborales y de acceso a la educación formal, y en sus movilizaciones políticas las jóvenes feministas denuncian que la vulnerabilidad que padecen se agudiza cada vez más.

El activismo feminista ha logrado que esta trágica realidad social empiece a ganar visibilidad. Ahora bien, así como es necesario reconocer la especificidad de la violencia contra las mujeres, también es indispensable ubicarla dentro de la variedad enorme de formas de vulneración, agresión y crueldad a las vidas humanas que existe en México. Como señala Rita Segato,⁹ no es posible comprender la violencia contra las mujeres sin recordar qué tipo de sujetos y de prácticas se generan en el momento actual del capitalismo neoliberal, que impone nuevas violencias sobre los cuerpos y las subjetividades. En ese sentido la violencia contra las mujeres, que también se expresa de manera dramática en la utilización de las mujeres por las redes del crimen organizado, forma parte de la violencia estructural del capitalismo.

La organización en constelaciones

Muchísimas jóvenes que se asumen como feministas despliegan una variedad de acciones desde una forma distinta de organización: las constelaciones. Esta metáfora de su mecánica política alude a que mantienen una vinculación como la de “estrellas” distintas que están agrupadas, y que incluso pueden estar en conflicto, pero que siempre mantienen sus vínculos. Así ocurre en este momento con diferentes grupos de activistas jóvenes que se informan en las redes, se comunican entre ellas con tuits y memes y se desplazan por todo el país con diferentes iniciativas, y se hacen visibles tanto en las manifestaciones callejeras como en Twitter.

Conscientes del poder del activismo en redes, esas jóvenes se han sumado al *¡Basta ya!* mundial referente al acoso. En 2016, lanzaron el espacio de denuncia llamado *Mi primer acoso*, que resultó casi un preámbulo a la marcha de la “Primavera violeta”; y, a finales de marzo de 2019, estalló el escándalo de los *#MeToo* mexicanos. De acuerdo con un foro realizado el 11 de abril en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, entre el 23 de marzo y el 4 de abril se registraron más de 420 000 tuits con denuncias de abusos, acoso y hostigamiento. Estos *#MeToo* exhibieron denuncias de mujeres urbanas acerca de incidentes ocurridos en espacios laborales y estudiantiles, pero no hubo un *#MeToo* de obreras ni de campesinas. Tampoco se debatió con igual intensidad el llamado “acoso callejero” que se da en el espacio público, y que afecta también a personas gays y trans.

Hoy las jóvenes “hacen feminismo” de otro modo. Aunque su esfera de acción más conocida es la calle, ellas expresan una nueva forma de organización política que incluye formas culturales de solidaridad (trueque de servicios, espacios de

⁸ José Manuel Valenzuela Arce, *Sed de mal: feminicidio, jóvenes y exclusión social*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2012.

⁹ “La pedagogía de la crueldad”. Entrevistado por Verónica Gago, p. 12, 29 de mayo de 2015, <<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-9737-2015-05-29.html>>.

encuentro, cocina colectiva, fanzines). Gran cantidad de activistas jóvenes desarrolla una variedad de prácticas que interrumpen y cuestionan la transmisión de valores hegemónicos (heteronormativos, racistas, patriarcales y capitalistas). Algo muy significativo es la línea discursiva que desarrollan, con una perspectiva interseccional, con la cual se analiza la forma como se intersectan la clase social, la condición étnica, la edad y la orientación sexual. También abanderan reivindicaciones extremas que enuncian críticamente el momento político del país. Sus intervenciones político-culturales no encajan fácilmente en los esquemas típicos de la política, y pese a la reflexión crítica que despliegan, con frecuencia son ignoradas por los medios de comunicación tradicionales, a pesar de que han conquistado un lugar importante en redes sociales.

Un río subterráneo

El objetivo radicalmente igualitario del feminismo hoy tiene una poderosa presencia en el imaginario de ciertas capas sociales de México, y aunque ha movilizado a mujeres escritoras, científicas, artistas, funcionarias y políticas, cala especialmente entre las estudiantes. En la marea feminista, las jóvenes fluyen con sus constelaciones y arman coaliciones puntuales y efímeras con grupos distintos que expanden el horizonte feminista más allá de las demandas tradicionales de sus antecesoras, quienes persistimos en la vieja idea de construir un movimiento más estructurado.

Algunas de las aguas de la marea se desplazan de manera oculta y sigilosa, como un “río subterráneo”, expresión que difundió en múltiples foros Luciana Castellina para describir el impulso feminista. Ese río subterráneo inunda otras expresiones políticas en distintas partes del territorio nacional. Un ejemplo notable es el Primer Encuentro Internacional, Político, Artístico, Deportivo y Cultural de Mujeres que Luchan, convocado por las zapatistas, y que se efectuó por el Día Internacional de la Mujer, del 8 al 10 de marzo del 2018, en el Caracol de Morelia, Zona Tzots Choj. En ese encuentro participaron cerca de 5 000 “mujeres que luchan, resisten y se rebelan en contra del sistema capitalista machista y patriarcal”, provenientes de todos los caracoles zapatistas, así como de 27 entidades del territorio y de otros 34 países. Su esquema incluyente expresó la aspiración feminista de lograr una acción transnacional solidaria entre diversas luchas de las mujeres en el mundo. En el encuentro se refrendó la perspectiva interseccional y el objetivo anticapitalista. El mensaje feminista se resumió en el discurso de cierre, que concluyó: “¡Que vivan todas las mujeres del mundo! ¡Que muera el sistema patriarcal! Desde las montañas del sureste mexicano, las mujeres zapatistas”.

Un feminismo para el 99%

Hoy, en México, persiste el activismo feminista vía las asociaciones ciudadanas, cada vez hay más feministas de gobernanza y el accionar radical de las jóvenes feministas engrosa la marea feminista mundial. Aunque con frecuencia se expresan creencias igualitarias en distintas esferas de la sociedad, todavía ese anhelo no se nota en las prácticas sociales. Desde sus diversas formas de activismo, un creciente número de feministas se pronuncia contra las políticas imperialistas y neoli-

berales que vulneran los cuerpos, la autodeterminación y la libertad de los seres humanos. La precariedad laboral, el desempleo y la ausencia de seguridad social han puesto en el centro de la agenda feminista la reivindicación del “trabajo decente”, que implica una economía que ponga los cuidados en el centro de un desarrollo verdaderamente humano. Ése es, en parte, el sentido del *Manifiesto de un feminismo para el 99%* de la población de Arruzza, Bhattacharya y Fraser.¹⁰ Estas autoras enfatizan que como las mujeres, en particular las mujeres no blancas, son quienes más trabajan dentro y fuera del hogar, es necesaria una estrategia mundial. Sin embargo, en nuestro país no se ven muchos vasos comunicantes con las sindicalistas, ni se arman coaliciones con otros grupos de trabajadoras. Un caso excepcional ha sido el de las empleadas del hogar, grupo impulsado inicialmente por las feministas desde 1975, que al sumar a su lucha a otros sectores progresistas logró un triunfo notable al conseguir su acceso a la seguridad social.

Rossana Rossanda describió bien al movimiento feminista como una *marea*, y Luciana Castellina acertó con el *río subterráneo*. El desafío político de esas aguas estriba en articular formas de acción y organización que tomen como eje el trabajo, dentro y fuera del hogar. Sin embargo, hacer política requiere, además de elevar la conciencia sobre la necesidad de la acción colectiva, la voluntad para la acción relacional del diálogo. La práctica que Raquel Gutiérrez califica de “la palabra compartida que circula en los espacios que construimos”,¹¹ no se nota tanto hacia afuera. Es indispensable tender puentes, hacer coaliciones y construir el diálogo con otros sectores. La acertada crítica al “empoderamiento” de unas cuantas mujeres subraya que las opciones individualistas fortalecen el modelo neoliberal y la sociedad de mercado.

En política, las narrativas son cruciales, y los recientes lemas de batalla, como *Nos queremos vivas*, *¡Basta ya!* o *Quiten sus rosarios de nuestros ovarios*, aunque expresan una crítica a aspectos fundamentales de la dinámica social, no aluden al punto central del trabajo. Inquieta el futuro del movimiento ante cambios en el mundo laboral y la irrupción de novísimas tecnologías que afectan las relaciones humanas y la vida cotidiana. De ahí la importancia de retomar el análisis acerca de la división sexual del trabajo, que en realidad deberíamos llamar división generizada y racializada del trabajo.

El llamado feminista a conjugar fuerzas para lograr un bloque histórico, capaz de concretar una nueva relación de la producción y el consumo con la reproducción de la vida rebasa el tradicional dilema “institucionalización”/desinstitucionalización. Mientras se logra desarrollar esa nueva economía política es necesario seguir avanzando con reformas e intervenciones puntuales que beneficien las vidas concretas de las personas y que vayan incidiendo en cuestiones estructurales, como la injusta distribución del trabajo que reproduce y fortalece la desigualdad de género. **Ω**

¹⁰ Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya y Nancy Fraser, *Feminism for the 99%: A Manifesto*, Londres-Nueva York, Verso, 2019.

¹¹ Raquel Gutiérrez Aguilar, “La lucha de las mujeres contra todas las violencias en México: reunir fragmentos para hallar sentido”, en Verónica Gago *et al.*, *8M Constelación feminista. ¿Cuál es tu huelga? ¿Cuál es tu lucha?*, Buenos Aires, Tinta Limón, 2018, <<https://www.traficantes.net/libros/8m-constelacion-feminista>>.

Treinta años de expansión normativa en derechos humanos: obstáculos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información

Jacqueline Peschard*

Los derechos humanos se insertan en la transición a la democracia

Por paradójico que parezca, durante los 20 años de transición a la democracia en México (1977-1997), los derechos humanos no ocuparon el centro de la agenda política. A pesar de que nuestro país había suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 1948 y la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (Pacto de San José, 1969), en los últimos 25 años del siglo xx, el principal foco de atención fueron los derechos políticos de primer nivel: el derecho a que el voto fuera escrupulosamente respetado y a que los gobernantes y representantes políticos emanaran de la voluntad libre de los electores.

No obstante, dos factores influyeron conjuntamente para que el Estado mexicano empezara a edificar reglas e instituciones encargadas de proteger, promover y garantizar los derechos humanos: 1] las resoluciones de organismos internacionales y regionales que promovieron la defensa de los derechos humanos y 2] las demandas de organizaciones de la sociedad civil a favor de los grupos más vulnerables a violaciones a sus derechos, a saber: mujeres, migrantes o indígenas, así como opositores políticos, periodistas y activistas. Dicho de otra manera, y de forma paralela al reclamo democrático, fue ganando terreno la movilización de la sociedad a favor de que el Estado mexicano atendiera las violaciones a los derechos humanos, fortaleciendo la estructura institucional para atenderlos.¹

En 1990, en el contexto del ascenso de las reformas político-electorales que se sucedieron como secuela de la elección parteaguas de 1988, que confrontó al régimen político con las protestas por los fraudes electorales, se creó la Comisión

* Socióloga. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ En 1986, organizaciones sociales promovieron una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por violaciones a los derechos políticos en las elecciones de Chihuahua. Véase Human Rights Watch, "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: una evaluación crítica", consultado el 11 de junio de 2019, <<https://www.hrw.org/legacy/spanish/reports/2008/mexico0208/>>.

Nacional de Derechos Humanos (CNDH).² La CNDH fue fundada para vigilar que las dependencias y entidades gubernamentales cumplieran con sus obligaciones constitucionales de defender y respetar los derechos humanos y muy rápidamente, en 1992, se aprobó una reforma constitucional que la transformó en una agencia descentralizada del gobierno con personalidad jurídica propia, aunque dependiente del Ejecutivo federal, ya que su titular era designado por el presidente de la República.³

La concientización social sobre las violaciones a los derechos humanos fue creciendo a la par que los hechos ganaban mayor notoriedad⁴ y ello motivó que una reforma constitucional le otorgara autonomía plena a la CNDH en 1999, lo cual implicó que su presidente y los integrantes de su consejo consultivo fueran nombrados por las dos terceras partes del Senado de la República, a partir de una consulta abierta a la sociedad civil.⁵

La CNDH investiga casos de violaciones a los derechos humanos de cualquier autoridad federal o servidor público y emite recomendaciones no vinculantes a las entidades involucradas. Estas facultades se han robustecido gracias a la reforma de 2011 al artículo 1º constitucional, que significó un salto cualitativo en materia de protección de los derechos humanos al establecer la obligación de todas las autoridades de promover, defender y garantizar los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales que México ha suscrito.⁶

Al mismo tiempo que el Estado mexicano construía el andamiaje institucional para focalizar su atención en las violaciones a los derechos humanos, la transición a la democracia concluía su periplo para garantizar el derecho a la integridad del voto. En la intersección de estos dos procesos que hoy conforman parte del andamiaje institucional de nuestra aún frágil democracia, irrumpió la demanda social de abrir la información pública gubernamental al escrutinio de toda la sociedad. La pulsión democratizadora puso el énfasis en la defensa y garantía de los derechos en plural, como característica distintiva del sistema democrático al que aspirábamos.

² Por decreto presidencial, en 1990, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación se convirtió en CNDH.

³ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 29 de junio de 1992.

⁴ Caso de la masacre de Aguas Blancas en Guerrero, en 1995, en la que murieron 17 campesinos, con la intervención policiaca. Caso de Acteal en Chiapas, en 1997, en la que fueron asesinados 46 campesinos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 104/95, 14 de agosto de 1995.

⁵ El artículo 102, apartado B, de la Constitución dotó de autonomía de gestión y presupuestal a la CNDH, desvinculándola del Poder Ejecutivo y extendió dicho principio para sus homólogos en todas las entidades federativas. Si bien se mantuvo la limitación a su acción en asuntos electorales y jurisdiccionales, se permitió que interviniera en temas de violaciones a derechos laborales.

⁶ La reforma al artículo 1º constitucional del 10 de junio de 2011 fue un auténtico salto cualitativo en materia de garantía de los derechos humanos porque establece que las autoridades deben recurrir a la normativa que mejor los proteja, independientemente de que sea una legislación, la Constitución o un tratado internacional, es decir, se elimina la jerarquía normativa a favor del principio de mayor protección.

La implantación del acceso a la información: un derecho humano y un instrumento de legitimación del poder

El acceso a la información se ha considerado un derecho de tercera generación, porque su regulación sólo se proyectó internacionalmente hacia fines de los años noventa.⁷ En México, la idea del derecho a la información hizo su aparición en ocasión de la reforma constitucional en materia político-electoral de 1977, al establecer en el artículo 6º que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. La gran paradoja fue que el tema se constitucionalizó “tempranamente”, pero no se reglamentó en una ley secundaria que definiera con claridad tanto su significado como los mecanismos para garantizar su ejercicio. Tuvieron que pasar 25 años para que en 2002, finalmente, se aprobara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).⁸

Durante los 20 años de transición, dado que no había un procedimiento para obtener información gubernamental invocando el artículo 6º constitucional, ante la negativa había que recurrir al amparo, sin que los órganos jurisdiccionales tuvieran claridad sobre su significado y alcance. Las primeras interpretaciones de dicha frase estuvieron marcadas por la coyuntura del reclamo democrático, de ahí que se entendiera como el derecho de los partidos políticos a acceder a espacios en medios de comunicación para difundir sus opiniones y propuestas para estimular la competencia política. En 1984, una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) rechazó que la frase implicara que cualquier ciudadano podía solicitar y obtener información pública-gubernamental.⁹

En 1995, al solicitarse información sobre la matanza de Aguas Blancas en Guerrero, la SCJN dio un giro cualitativo y sentenció que las autoridades que no entregaran información completa y verídica a la sociedad incurrieran en una violación grave a las garantías individuales.¹⁰ Hay que recordar, como bien ha señalado Sergio López Ayllón, que esta novedosa interpretación fue dictada por una Suprema Corte surgida de la reforma constitucional de 1994 que había cambiado su mecanismo de integración, además de que se había convertido, de hecho, en un tribunal constitucional.¹¹

La intervención de la CNDH en investigaciones sobre las violaciones graves a los derechos humanos, en el marco de la profundización de las reformas en dere-

⁷ Sin considerar el antecedente muy remoto de la Ley de Suecia de 1776, para 1990 sólo 12 países en el mundo contaban con una legislación en materia de transparencia y acceso a la información y sólo al arrancar el siglo XXI fue generándose un “efecto demostración” que abarcó a países en todos los continentes. Así, a la fecha, más de 120 países tienen una legislación en la materia, “Centre for Law and Democracy”, Centre for Law and Democracy, s.f., <<https://www.law-democracy.org/live/>>.

⁸ Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México, UNAM-Porrúa, 1984.

⁹ Tesis 2a. I/92 t. XVII, abril de 2003, p. 1020, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, s.f.

¹⁰ Tesis P. LXXXVIII/96 t. III, junio de 1996, p. 514, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, s.f.

¹¹ Sergio López Ayllón, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho de parte entera”, en Jacqueline Peschard (coord), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México, Seminario Universitario de Transparencia, UNAM, 2016, pp. 3-32.

chos político-electoral de 1996 y de las resoluciones de avanzada de la SCJN sobre el acceso a la información como derecho fundamental, prepararon el terreno para que, una vez lograda la alternancia que fue la prueba de que había elecciones libres y competidas, se legislara sobre el derecho de acceso a la información.

Es difícil encontrar en nuestro país un asunto cuya regulación haya seguido un trayecto tan virtuoso y en tan corto plazo, como el del acceso a la información que implica fijar los procedimientos para hacer efectiva la obligación de los entes público-gubernamentales de transparentar sus acciones y decisiones, ofreciendo al público la información que obra en sus archivos por cualquier motivo. En un lapso de 12 años, entre 2002 y 2014, el acceso a la información pasó de estar contemplado en una ley federal y dos leyes estatales (2002), a ser recogido en todas las 32 entidades federativas (2007), para después elevarse a rango constitucional, e identificarse como derecho fundamental y humano (2007), homologando los principios y reglas de aplicación en todo el país. Finalmente, en 2014, una nueva reforma constitucional amplió la cobertura del derecho para obligar a los partidos políticos y a todo aquel que reciba recursos políticos a ofrecer información, y para someter a todos los sujetos obligados a la vigilancia de un órgano garante nacional, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Así, quedó normada la estructura institucional más acabada del derecho de acceso a la información.¹²

La transparencia y el acceso a la información se refieren a reglas de comportamiento de las entidades públicas que hacen de la información un bien público, de ahí que no haya funcionario público que la rechace abiertamente. Es más, cada uno de los tres presidentes de la postransición, Fox, Calderón y Peña Nieto, promovieron una nueva legislación en la materia.

La sociedad civil organizada como palanca de la calidad normativa del derecho de acceso a la información

No es posible explicar la fortaleza de nuestro marco legal en transparencia y acceso a la información sin considerar los métodos que permitieron procesar las respectivas legislaciones, al menos en el ámbito federal. Desde la primera legislación de 2002, la sociedad civil organizada tuvo un papel relevante en el diseño y los contenidos de la ley. De hecho, sin la participación del “Grupo Oaxaca” en las discusiones sobre la ley, no se habría logrado que ésta cumpliera con los principales estándares internacionales de “máxima publicidad”, excepciones a la transparencia establecidas en ley, mecanismos expeditos y gratuitos para acceder a la información, así como un órgano garante con facultades para resolver en definitiva las quejas por falta de respuesta o respuesta incompleta.¹³

¹² Hasta 2018, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México fue clasificada como la mejor del mundo, de acuerdo con el Índice Global de las Leyes de Acceso a la Información (Global RTI Rating) que elabora el Centre for Law and Democracy de Canadá, que evalúa la fortaleza del marco legal para el ejercicio del derecho, <<https://www.rti-rating-org>>.

¹³ El Grupo Oaxaca estuvo conformado por periodistas, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil y tuvo incidencia en la construcción de la primera LFTAIPG.

Con dicho marco normativo, el desempeño del IFAI durante sus primeros cinco años de vida logró hacer del acceso a la información un referente de nuestra democratización que seguía en marcha. El IFAI fue resolviendo recursos de revisión a favor de la apertura de asuntos que iban desde los salarios y prestaciones de los funcionarios públicos, los contratos de obra pública y de servicios, hasta los fideicomisos conformados por recursos del erario o los datos sobre créditos fiscales cancelados.¹⁴ A pesar de que el IFAI carecía de facultades para sancionar al servidor público que ocultara o alterara la información —esa era atribución de la Secretaría de la Función Pública—, fue ganando autoridad moral para que sus resoluciones se acataran.

Entre 2006 y 2007, justo en el contexto del cambio del primer gobierno surgido de elecciones competidas y después de unos comicios presidenciales muy controvertidos, el IFAI, con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, lideró una campaña para elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información y para terminar con las asimetrías legales que sobre el tema existían en el país.¹⁵ Dicha reforma implicó añadir siete fracciones al artículo 6º constitucional, agregando así un nuevo derecho fundamental a nuestro sistema constitucional y sentando las bases y principios que habría de contener cualquier legislación de transparencia y acceso a la información en los estados.

Más tarde, la reforma constitucional de 2014 se planteó reforzar los márgenes de acción del órgano garante de transparencia, dotándolo de autonomía constitucional para que todos los sujetos obligados, excepto la SCJN, quedaran bajo su competencia. El ahora INAI, además de ser el principal regulador en la materia, se ha convertido en el máximo tribunal de transparencia, con facultades para resolver sobre prácticamente todas las quejas y apelaciones de manera definitiva, inatacable y vinculante, incluso respecto de las resoluciones de sus pares en las entidades federativas, al ser segunda instancia de resolución, con la sola excepción de los asuntos de seguridad nacional.¹⁶

Una de las grandes apuestas en todo este trayecto normativo fue que se implantara una “cultura de la apertura”, o “transparencia por diseño” en las entidades públicas y sujetos obligados, de suerte que cada documento, acta, dictamen, minuta, resolución, etc., desde el momento de su elaboración, fuera archivada con la perspectiva de ser divulgada.¹⁷ Sin embargo, la transparencia es siempre incó-

¹⁴ Los casos relevantes de apertura de información resueltos por el IFAI se encuentran en los informes anuales que el Instituto presenta al Senado de la República, <www.inicio.ifai.org.mx/Sites/Pages/ifai.aspx>.

¹⁵ Para 2007 todos los estados y la ciudad de México contaban con su propia ley de transparencia, pero con diferencias sustantivas que hacían que un mismo derecho tuviera diferentes formas de ejercerse: Mauricio Merino, “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, IFAI-UNAM, 2006.

¹⁶ La única materia sobre la cual el INAI no es la última instancia es la seguridad nacional, que deja el resquicio de que el consejero jurídico del gobierno federal interponga un recurso de revisión ante la SCJN, cuando las resoluciones del INAI pongan en peligro la seguridad nacional: artículo 189, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI), noviembre de 2015.

¹⁷ La Ley General de Archivos, que pretende ser la normativa en materia de gestión documental, se promulgó el 15 de junio de 2018, dos años después de la LGTAIP, debido sobre todo a la falta

moda para el poder y por ello los sujetos obligados suelen echar mano de diferentes resquicios y atajos para ocultar información, declarándola inexistente o invocando seguridad nacional, sobre todo si dicha información puede ventilar irregularidades administrativas de alguna entidad o abusos de autoridad de algún funcionario público.

La transparencia y el derecho de acceso a la información se han socializado y no hay política pública o iniciativa de ley que no invoque a la transparencia como uno de sus ejes rectores. Además, el acceso a la información ha sido una herramienta invaluable para desarrollar periodismo de investigación y para muestra están las investigaciones que han realizado Animal Político y organizaciones de la sociedad civil como Fundar, Centro de Investigación y Análisis, Artículo 19, Transparencia Mexicana o Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, entre otros, sobre los casos de corrupción en años recientes.¹⁸

No obstante, así como la trayectoria normativa en esta materia ha sido virtuosa, los sujetos obligados han ido desarrollando habilidades para negar la información sin faltar a la ley, declarando, por ejemplo, que la información es inexistente o entregando archivos incompletos o desactualizados, u ofreciendo versiones públicas con partes enteras testadas, o en formatos incomprensibles, con la esperanza de que el solicitante de información se desanime y ya no siga adelante con una queja o recurso de revisión ante el INAI.

A pesar de que las mayores facultades que hoy tiene el órgano garante debían permitir que los procesos de acceso a la información facilitaran que las personas contaran con la información de manera cada vez más ágil y fluida, este derecho humano que se caracteriza porque tiene mecanismos para hacerlo exigible sigue dependiendo de la voluntad y las opiniones de quienes encabezan el INAI y no siempre están comprometidos con promover la “máxima publicidad”. Dicho de otra manera, después de 15 años de leyes de transparencia, no hemos logrado convertirla en una práctica rutinaria de los entes públicos y los sujetos obligados, o sea, sigue sin estar institucionalizada y la sociedad tiene que seguir pujando para que alcance tal estadio.

La asimetría informativa que alienta el nuevo gobierno

Así como promover el derecho de acceso a la información y la transparencia fue una bandera de legitimación de los tres gobiernos anteriores, el arrastre electoral que llevó a Andrés Manuel López Obrador al poder dotó a su gobierno de un fuerte bono democrático que explica, en cierta forma, que el presidente muestre desdén por la transparencia y falta de aprecio por una institución como el INAI,

de consenso sobre qué tipo de documentos históricos podían mantenerse como confidenciales, <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA>.

¹⁸ Los casos recientes de “La estafa maestra”, de la desviación de recursos públicos en los gobiernos de Javier Duarte en Veracruz, César Duarte en Chihuahua o Roberto Borge en Quintana Roo, entre otros que salieron a la luz pública, fueron producto de múltiples solicitudes de información que sirvieron para realizar investigaciones sobre dichos casos de corrupción, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, consultado el 11 de junio de 2019, <<https://contralacorrupcion.mx/>>.

pues entiende que no necesita dosis adicionales de legitimidad. El Instituto de Transparencia es un organismo constitucionalmente autónomo, cuya naturaleza lo obliga a ser independiente de los poderes públicos para determinar, sin presión alguna, qué información que está en los archivos gubernamentales debe ser pública.

Para López Obrador, la transparencia no es un mecanismo útil porque no ha reducido los niveles de corrupción,¹⁹ que son el problema principal que enfrenta su gobierno. Pero justamente gracias a la transparencia, la corrupción es más visible y agravante, pero López Obrador valora negativamente a los organismos autónomos en general, porque no responden a su línea de mando y públicamente ha señalado que desconfía del INAI.

La falta de aprecio por la transparencia que ha manifestado López Obrador es reflejo de su forma personal de gobernar, fuertemente centralizada y vertical, que rechaza cualquier tipo de contrapeso, amparado en su legitimidad de origen y en su facilidad para comunicarse con la gente. La información que el presidente proporciona todas las mañanas en sus ruedas de prensa invaden el espacio mediático con datos y afirmaciones que él pone sobre la mesa. Pero las declaraciones del presidente no pueden sustituir a la transparencia, ni satisfacer el ejercicio del derecho de acceso a la información, porque éste implica que las personas obtengan datos y documentos que prueben que sustentan las decisiones que toman las autoridades, existiendo un mecanismo en manos del ciudadano para verificar la consistencia y calidad de la información.

Mientras el acceso a la información es una palanca democratizadora porque no existe requisito alguno para allegarse de los documentos gubernamentales que son en principio públicos y porque toda persona tiene la posibilidad de quejarse por información incompleta o de mala calidad, la información que fluye en las conferencias mañaneras es un acto unilateral del presidente en el que los ciudadanos carecen de herramientas para garantizar que la información es auténtica y verificable. La asimetría informativa que se provoca diariamente no sólo contradice el eje horizontal y de ida y vuelta que implica el proceso de acceso a la información, sino que está lejos de cumplir con el principio de “máxima publicidad”.

La fuerte presencia en los medios del presidente de la República sirve para fijar la agenda pública de manera vertical y para generar una línea de comunicación virtual permanente con la población. Sin embargo, la información que ahí se presenta no se somete a ningún tipo de validación de parte de la sociedad que pueda corroborar las fuentes en las que se sustenta o la veracidad de la misma, lo cual es un principio esencial del derecho de acceso a la información.

Si tradicionalmente los obstáculos a la transparencia y al acceso a la información han estado en las resistencias y las malas prácticas del poder para someterse

¹⁹ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora todos los años Transparencia Internacional muestra que en los últimos cinco años, la calificación de México ha ido cayendo sistemáticamente y hoy se coloca en el lugar 135 de 180, con una puntuación de 28 puntos, mientras que hace cinco años tenía una de 35 puntos, <www.transparency.org>, s.f., <<https://www.transparency.org/>>.

al escrutinio puntual de la población por medio de información que pueda validarse, hoy existe un elemento adicional a dichas barreras que es la renuencia del titular del Ejecutivo federal a reconocer que él también está obligado a divulgar información verificable.

Hay que insistir que el acceso a la información no es una dádiva generosa del poder, sino un derecho humano universal que en nuestro país cuenta ya con mecanismos para hacerlo justiciable y no debería contrariarse con el argumento de la legitimidad electoral de un gobernante. Lo ganado requiere, una vez más, la mayor participación de la sociedad civil para fortalecerlo y proyectarlo hacia adelante. **Ω**

La evolución de la desigualdad del ingreso en México de 1984 a 2016: algunos rasgos destacables

Fernando Cortés*

Introducción¹

En este artículo se describe la evolución en la distribución del ingreso en México durante poco más de cuatro décadas, desde 1984 hasta 2016. Los datos provienen de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), encuestas que levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con regularidad en los años pares, y proporcionan información de ingreso comparable durante todo ese periodo.²

El año 2016 es peculiar pues el INEGI introdujo modificaciones al operativo de campo en el control de los encuestadores, por lo que los ingresos resultaron no ser comparables con los captados los años anteriores,³ de modo que se produjo una discontinuidad en las series de desigualdad y de pobreza.

Enfrentados a este problema, el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el INEGI acordaron procedimientos estadísticos que “corregían” los ingresos derivados del trabajo de la ENIGH, mediante la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).⁴ Así, para llevar a cabo los cálculos oficiales de pobreza en 2016 se empleó la información proporcionada por el Modelo Estadístico (ME) que soluciona el problema de comparabilidad de las mediciones de desigualdad y pobreza, en lugar de utilizar los datos que provienen directamente de los cuestionarios. Debido a esta razón las

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. Profesor emérito de la Flacso. Agradezco las sugerencias, correcciones y comentarios de Rosa María Rubalcava a una versión anterior de este trabajo. Los errores, imprecisiones e inconsistencias que hayan sobrevivido a la meticulosa revisión de la doctora Rubalcava son de mi exclusiva responsabilidad.

¹ Con excepción de los años 2005 y 2015, cuando hubo levantamientos extraordinarios.

² Si bien en 2008 hubo cambios en las definiciones de ingreso, el INEGI siguió publicando simultáneamente los datos de ingreso de las definiciones originales.

³ En el boletín de prensa del INEGI 286/16, fechado el 15 de julio de 2016, se afirma: “Sin embargo, las acciones instrumentadas para mejorar la captación del ingreso en campo hacen que el Módulo de este año no sea comparable con los ejercicios estadísticos previos”.

⁴ Quienes se interesen en el procedimiento empleado deben revisar el documento del INEGI, “Panorámica de la población joven por condición de actividad”, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2013, 2014, 2015; <<https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2016/default.html>>, consulta realizada el 24 de julio de 2018.

series de ingreso presentadas aquí tienen dos valores para el año 2016, uno que proviene directamente de la ENIGH2016 y el otro es el resultado que arrojó el ME.

En este texto se analiza el comportamiento de la desigualdad en el ingreso corriente total de los hogares, concepto que se conforma por la suma de los ingresos monetarios y no monetarios recibidos en los hogares. Supera al ingreso laboral pues no sólo se limita a los pagos percibidos por el trabajo realizado en calidad de dependiente o autónomo, sino que incluye, además, transferencias como jubilaciones y pensiones, apoyos en especie y monetarios proporcionados por los programas de la política social, también las remesas, así como las rentas del capital como, por ejemplo, intereses y utilidades, entre otras.

La descripción de las variaciones que ha experimentado la desigualdad en el ingreso en las últimas cuatro décadas tiene como trasfondo los cambios en la orientación del modelo económico, así como las crisis que han afectado a la economía mexicana. Será útil tener presente que, en la década de los ochenta del siglo pasado, México inició un proceso de cambio estructural: desde una economía basada primordialmente en el mercado interno, a un sistema económico de libre comercio, guiado por la doctrina del Consenso de Washington. En diciembre de 1994 estalló una ruda crisis interna que se propagó por las economías del mundo con el nombre de “crisis del tequila”. A principios del siglo XXI, la economía mexicana, ya atada a Estados Unidos y Canadá por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tuvo varios años de retracción económica como consecuencia de la recesión de la actividad económica estadounidense. La última gran contracción económica fue la originada por la crisis desatada por los bonos hipotecarios en Estados Unidos en 2007.

La evolución en la desigualdad del ingreso en México

A lo largo de los 42 años que transcurrieron entre 1984 y 2016 la desigualdad en el ingreso corriente total ha tenido fluctuaciones: experimentó reducciones y alzas que se reflejan en las medidas resúmenes presentadas en el cuadro 1.

La simple comparación de las tres medidas de desigualdad más empleadas en los estudios sobre el tema (coeficientes de Gini, Theil y varianza de los logaritmos) lleva a concluir que, a pesar del lapso transcurrido, la inequidad en la distribución del ingreso no sólo es elevada⁵ sino que aún es más alta que en 1984. Al

⁵ A lo largo de sus 70 años de existencia son muchos los textos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que han documentado que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo; una síntesis de esta afirmación se encuentra en una publicación reciente que sostiene que “La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en periodos de crecimiento y prosperidad económica. Aunque en la última década se han producido avances importantes en su reducción, como se ha indicado en sucesivas ediciones del Panorama Social de América Latina, persisten altos niveles de desigualdad económica y social. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, por sobre el África subsahariana (la segunda región más desigual), con un índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central (CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2019, p. 38). No obstante, Facundo Alvaredo *et al.* (*World Inequality Report 2018*, Cambridge, Belknap Press, An Imprint of Harvard University Press, 2018) sostienen que tanto el Oriente Medio como África subsahariana presentan niveles de desigualdad más elevadas que Brasil, uno de los países con mayor desigualdad en América Latina.

comparar los valores de los tres indicadores en los años inicial y final se observa que en 2016 aún no se alcanza el nivel de 1984, ya sea que se compare con los ingresos de la ENIGH o con el estimado del ME; la única excepción a esta regularidad es la varianza de los logaritmos, en que la estimación de la desigualdad en 1984 es mayor que la calculada con el ingreso reportado por los entrevistados en 2016.

Estos resultados son consistentes con los que se obtienen al contrastar los ingresos corrientes totales del décimo respecto al primer decil. En efecto, en 1984 era necesario juntar el ingreso de casi 22 hogares del primer decil para reunir el de un hogar del décimo, mientras que en 2016 se necesitaba un hogar más, era necesario agregar el ingreso de 23 hogares del primer decil y 26 hogares si se empleara el ingreso estimado del ME.

En la gráfica 1 destaca que los tres indicadores de desigualdad tienden a moverse al unísono, los tres suben y bajan con sincronía; aunque debe tomarse en cuenta que, debido a que son observaciones muestrales, parte de los cambios observados pueden deberse a fluctuaciones de azar. También resalta el hecho de que el tránsito de 1984 a 2016 dista de ser parsimonioso, hay años en que la desigualdad ha experimentado variaciones bruscas.

Una regularidad notable es que a las crisis económicas suceden reducciones en los niveles de desigualdad. Así acontece en 1996, año en que la economía de los hogares resintió los efectos de la crisis de 1994-1995, conocida también con los nombres “error de diciembre” o “crisis del tequila”. Lo mismo ocurre en 2002, año posterior a la contracción económica de 2001 y el propio 2002, y vuelve a ocurrir en el año 2010, que refleja los efectos de la crisis de los bonos hipotecarios, originada en Estados Unidos.

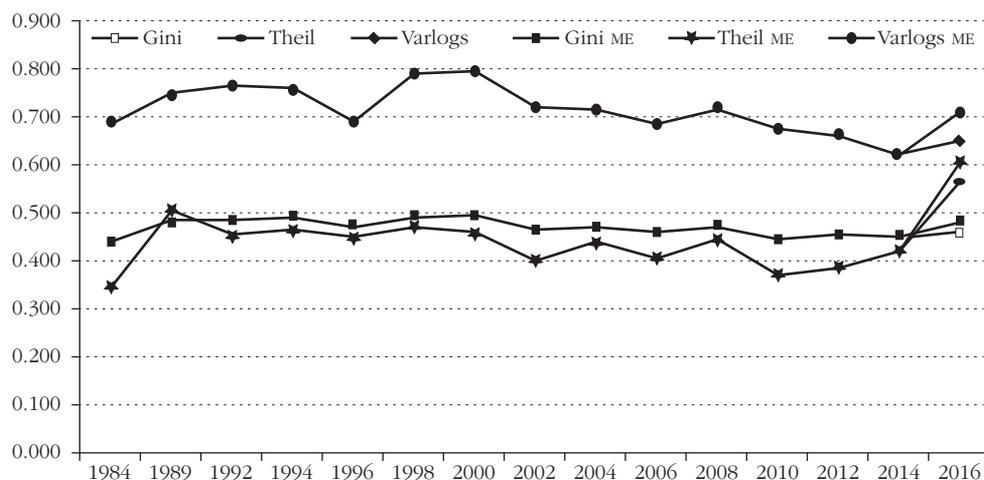
El índice de Gini es, tal vez, el coeficiente más utilizado para medir desigualdad, pero presenta variaciones de menor magnitud que las otras dos medidas, por lo que no es tan claro, al revisar la gráfica 1, que su valor disminuya después de las crisis. Para hacerlo visible se presenta la gráfica 2, cambiando la escala del eje de ordenadas.

Cuadro 1. Indicadores de desigualdad para el ingreso corriente total, 1984-2016

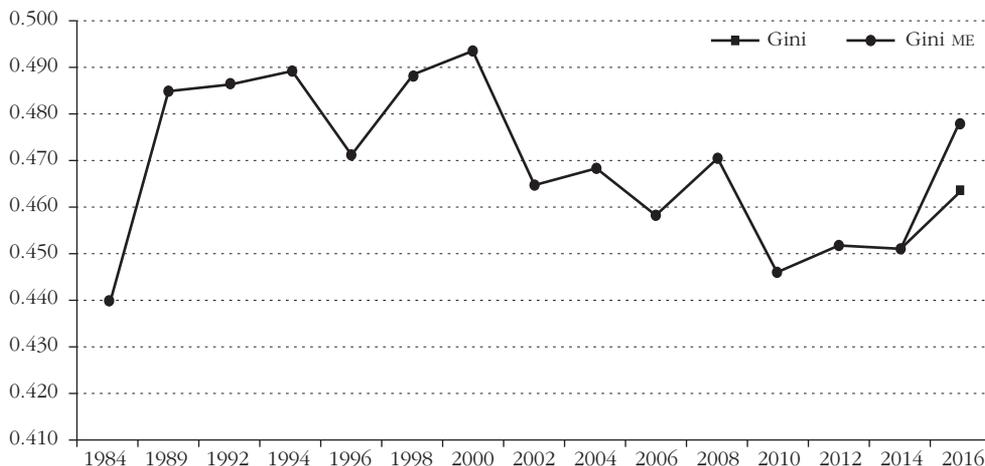
	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Gini	0.439	0.485	0.486	0.489	0.471	0.489	0.493	0.465
Theil	0.341	0.503	0.455	0.462	0.448	0.470	0.462	0.399
Varlogs	0.686	0.749	0.764	0.760	0.689	0.788	0.794	0.721
Ing. × decil								
vs. 1	21.6	30.6	31.4	30.8	30.1	34.0	33.9	25.6
								2016
	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	ME
Gini	0.468	0.458	0.471	0.446	0.452	0.451	0.463	0.478
Theil	0.440	0.405	0.446	0.370	0.386	0.418	0.563	0.606
Varlogs	0.682	0.713	0.674	0.658	0.622	0.648	0.708	
Ing. × decil								
vs. 1	26.3	24.7	26.1	23.1	23.0	22.4	23.00	25.7

FUENTE: cálculos propios con datos de las ENIGH de 1984 a 2016.

Gráfica 1. Indicadores de desigualdad del ingreso corriente total, 1984-2016



Gráfica 2. Índice de Gini del ingreso corriente total, 1984-2016



FUENTE: elaboradas con base en los datos del cuadro 1.

La regularidad crisis económica-disminución de la desigualdad también se observó al confrontar el ingreso monetario de 1984 con el de 1977.⁶

Con la información disponible y los resultados de los estudios previos se pueden distinguir tres fases en la evolución de la desigualdad desde mediados del siglo pasado a la fecha. En la primera, que se corresponde con los años del desarrollo orientado hacia dentro o hacia el mercado interno, la desigualdad en el ingreso tendió a reducirse lenta pero persistentemente hasta 1984, que sería el último de esa etapa para el cual se tiene información estadística⁷ y que, además, coincide

⁶ Sara Ochoa e Iliana Yashine, "Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso en México 1982-2014", en Fernando Cortés y Agustín Salvia (coords.), *De Argentina y México ¿Igualmente (des)iguales?*, México, Siglo XXI, 2019, pp. 43-45.

⁷ Fernando Cortés y Delfino Vargas, "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM 2* (2017), pp. 43-45; Enrique Hernán-

con el primero que marca el inicio de la serie que se considera en este texto. Para la segunda fase (1984-1989), las gráficas muestran que la desigualdad sufrió un repunte espectacular; justamente fue en este quinquenio cuando se tomaron las primeras medidas tendientes a reducir el papel del Estado y ampliar el del mercado⁸ y que presentó niveles elevados de inequidad, aunque fluctuantes, hasta el año 2000, sin considerar la caída provocada por la crisis de 1994-1995. A esta segunda fase sigue una tercera en la que a partir de 2002 la desigualdad tiende a reducirse, con excepción del dato de 2016. Por el momento no disponemos de suficiente información como para dilucidar si se trata de una tendencia o de una reducción escalonada.⁹

Las cuatro medidas utilizadas en este artículo, Gini, Theil, varianza de los logaritmos y la razón de ingresos del décimo al primer decil, tienen la gran virtud de sintetizar la información pero, por la misma razón, ocultan procesos que tienen lugar en otro nivel de agregación de los datos. Con el propósito de develar las regularidades subyacentes en estas mediciones sintéticas, en la sección que sigue se presentan las distribuciones del ingreso según deciles de hogares.

Los cambios en la distribución del ingreso según deciles de hogares

Al agrupar los hogares, el ingreso tendería a aumentar con el tamaño del grupo. Para controlar este efecto se calculan los ingresos para grupos de igual tamaño; si dicho tamaño es de 10% entonces la población, en este caso de hogares, se divide en 10 deciles, donde el primero reúne al 10% de los hogares más pobres y el décimo al 10% de los más ricos.

En el cuadro 2 se muestran las participaciones de los hogares en los ingresos corrientes totales, según deciles de hogares, y se puede observar cómo han variado de 1984 a 2016. El gran salto en la desigualdad entre 1984 y 1989 se debió a que los nueve primeros deciles perdieron participación relativa y sólo el décimo ganó. En la sección anterior las medidas agregadas de desigualdad registraban un aumento importante en la época cuando comienza el retiro del Estado y se liberan los mercados, en el marco del nuevo modelo económico. El mismo cuadro muestra que el crecimiento de la inequidad se debió a que sólo uno de cada 10 hogares, aquellos del tope de la distribución, ganó en participación relativa, entre ambos años, y los restantes nueve sufrieron una pérdida relativa.

El panel (a) de la gráfica 3 permite dar una vuelta de tuerca adicional ya que muestra los cambios del ingreso entre 1984 y 1989 que subyacen en el patrón de variaciones en las participaciones relativas registradas en el cuadro 2. En efecto, en dicho quinquenio hubo un crecimiento generalizado en el ingreso corriente total de los hogares, que se representa en dicho panel por la línea paralela al eje de abscisas, sin embargo, los nueve deciles inferiores experimentaron un alza menor al promedio; la única excepción fue el décimo, cuyo ingreso creció significativamente por encima del promedio.

dez Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1992, p. 88.

⁸ Ochoa y Yaschine, *op. cit.*

⁹ Cortés y Vargas, *op. cit.*

Cuadro 2. Distribución del ingreso corriente, según deciles de ingreso corriente a precios corrientes, 1984-2016
(porcentaje)

<i>Deciles de hogares según deciles de ingreso corriente per cápita</i>	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2016 ME
I	0.017	0.014	0.013	0.014	0.014	0.012	0.012	0.015	0.015	0.016	0.015	0.016	0.017	0.018	0.017	0.016
II	0.028	0.025	0.024	0.024	0.025	0.022	0.023	0.026	0.027	0.028	0.026	0.029	0.029	0.030	0.030	0.028
III	0.037	0.034	0.033	0.032	0.034	0.032	0.032	0.036	0.037	0.038	0.036	0.039	0.038	0.039	0.039	0.037
IV	0.046	0.043	0.042	0.041	0.043	0.043	0.042	0.046	0.047	0.047	0.046	0.049	0.048	0.048	0.048	0.047
V	0.059	0.053	0.052	0.052	0.054	0.054	0.053	0.056	0.057	0.057	0.057	0.060	0.058	0.058	0.058	0.056
VI	0.074	0.066	0.065	0.065	0.067	0.067	0.067	0.070	0.069	0.070	0.070	0.073	0.071	0.069	0.070	0.068
VII	0.093	0.084	0.083	0.083	0.084	0.085	0.085	0.086	0.086	0.086	0.087	0.090	0.086	0.084	0.085	0.084
VIII	0.121	0.108	0.111	0.108	0.110	0.110	0.109	0.112	0.110	0.110	0.112	0.115	0.111	0.108	0.108	0.108
IX	0.168	0.154	0.161	0.157	0.157	0.160	0.158	0.160	0.158	0.157	0.158	0.159	0.156	0.152	0.151	0.151
X	0.356	0.419	0.417	0.425	0.413	0.415	0.419	0.393	0.393	0.393	0.391	0.369	0.385	0.394	0.395	0.405
Total	1.000															

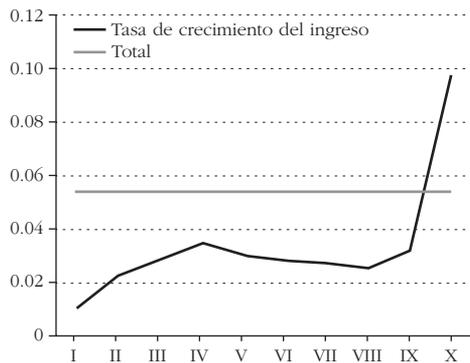
FUENTE: cálculos propios con base en INEGI, Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares de los años correspondientes.

El crecimiento de la desigualdad, concomitante al cambio en la orientación del modelo económico, tuvo lugar en un ambiente generalizado de mayores ingresos, sin embargo, en términos relativos los frutos del crecimiento se repartieron desigualmente favoreciendo mucho más a los hogares en la cúspide de la distribución del ingreso que a los restantes. Aún más, los que menos aumentaron sus ingresos fueron los pertenecientes a los deciles I, II y III, es decir, aquellos que forman la base de la estratificación por ingresos.

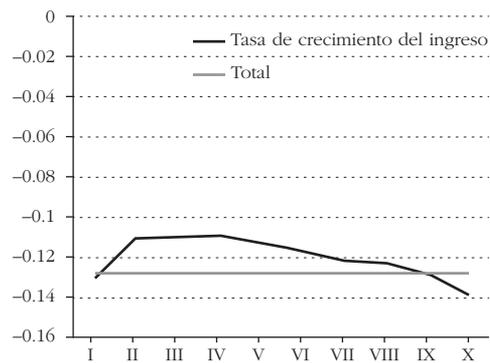
Los paneles (b), (c) y (d) de la gráfica 3 muestran el comportamiento de la distribución del ingreso corriente total después de las crisis económicas.

Los cuadros y las gráficas 1 y 2 muestran la caída de la desigualdad en el ingreso de los hogares, entre los años 1994 y 1996, los cuales están mediados por la "crisis del tequila". Los índices globales de desigualdad cayeron porque aumentaron las participaciones relativas del tercero al octavo deciles, las fluctuaciones de los dos primeros deciles fueron insignificantes, pero la del décimo sufrió una fuerte merma, se redujo de 42.5% en 1994 a 41.3% en 1996.

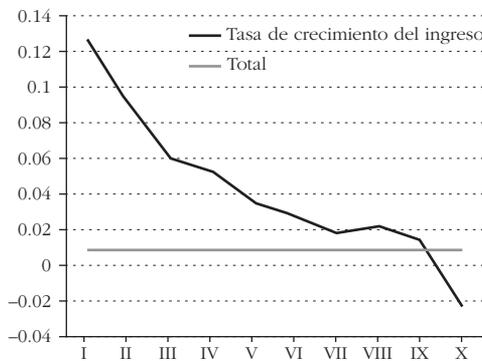
Gráfica 3a. Curvas de incidencia del crecimiento del ingreso corriente total, según deciles, 1984-1989



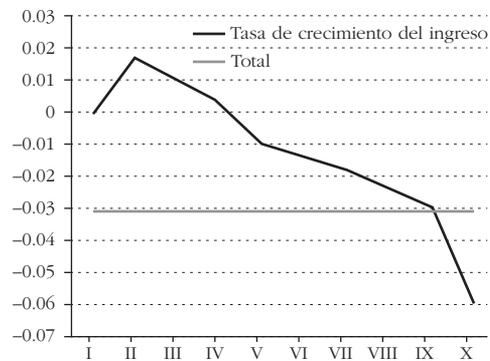
Gráfica 3b. Curvas de incidencia del crecimiento del ingreso corriente total, según deciles, 1994-1996



Gráfica 3c. Curvas de incidencia del crecimiento del ingreso corriente total, según deciles, 2000-2002



Gráfica 3d. Curvas de incidencia del crecimiento del ingreso corriente total, según deciles, 2008-2010



FUENTE: cálculos propios con base en INEGI, Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares de los años correspondientes.

La crisis provocada por el “error de diciembre” fue de tal envergadura que el ingreso medio de los hogares se redujo en todos los deciles [véase el panel (b) de la gráfica 3], pero fue mayor en el estrato de los hogares más pudientes del país y los que menos perdieron se ubicaron entre el segundo y quinto deciles. El país asistió así a un proceso de equidad por empobrecimiento por segunda vez; la primera vez se presentó a raíz de la crisis de 1982.¹⁰

Al comenzar el nuevo siglo, México entró en retracción económica; de 2000 a 2002 el PIB per cápita decreció poco menos de 2%. En un ambiente de contracción económica, los índices de Gini, Theil y varianzas de los logaritmos registraron una caída de la desigualdad y el número de hogares del primer decil, necesario para formar el ingreso de uno del décimo se redujo, en números redondos, de 34 a 26. El cuadro 2 permite apreciar que, en el año 2002 con respecto al 2000, todos los deciles ganaron en participación relativa, excepto el décimo que perdió. El panel (c) de la gráfica 3 muestra que la caída promedio en el ingreso de los hogares (línea paralela al eje de abscisas) fue cercana a cero, lo que es consistente con la tasa de reducción del PIB en el bienio, y que la caída en la inequidad y el cambio en las participaciones relativas tuvo su origen en que los hogares de los deciles inferiores aumentaron sus ingresos y que el crecimiento tuvo una relación inversa con los deciles, es decir, mientras más baja era la posición del hogar en la estratificación mayor la tasa de crecimiento en los ingresos, de modo que a partir del séptimo fue muy cercana a cero y el décimo decil experimentó una reducción en sus ingresos.

La crisis de los bonos hipotecarios, cuyo efecto sobre el ingreso de los hogares fue captada por la información del bienio 2008-2010, estuvo asociada a una nueva reducción de la desigualdad, tal como lo muestran los tres índices que se han empleado en este estudio. Además, en 2008 había que reunir los ingresos de 26 hogares del primer decil para igualar el ingreso de uno del décimo decil, mientras que en 2010 fueron necesarios sólo 23. Adicionalmente, las participaciones relativas de los deciles en el ingreso corriente total (cuadro 2) muestran que sólo el décimo decil perdió, los nueve restantes ganaron en términos relativos. La gráfica de la curva de incidencia del crecimiento [gráfica 3 panel (d)], permite ver, en primer lugar, que la profunda crisis económica se reflejó en una disminución significativa del ingreso de los hogares mexicanos, un poco menos profunda que la provocada por el “error de diciembre”. En segundo lugar, que en general todos los hogares vieron reducidos sus ingresos y, en tercer lugar, que la caída fue más marcada en los deciles superiores que en los inferiores y que el que más perdió fue el décimo.

Los tres paneles (b), (c) y (d) hacen ver que cada vez que hay crisis económicas son los hogares del décimo decil los que más pierden. En los tres casos registrados en este trabajo, en las contracciones económicas la curva de incidencia del crecimiento del ingreso tiene pendiente negativa respecto a los deciles, y el punto

¹⁰ Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: la distribución del ingreso familiar en México (1977-1984)*, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1991.

correspondiente al décimo decil es el único que se encuentra por debajo de la tasa de crecimiento promedio. Esta característica también se observó en el comportamiento del ingreso monetario entre 1977 y 1984, crisis económica de 1982 mediante.

Discusión final

En los años del modelo sustitutivo de importaciones, la desigualdad en el ingreso se redujo con lentitud, pero con persistencia. Esta tendencia era consistente con la necesidad de ampliar el mercado interno, alimentada, además, por razones ideológicas que se remontan al origen del Estado surgido de una revolución popular que buscó reducir la desigualdad económica.¹¹ El ritmo lento se puede explicar por la “dependencia estructural del capital”;¹² esto quiere decir que el paso en los cambios en la distribución del ingreso no debe afectar el ahorro y la inversión.

Este proceso incubado durante largos años fue borrado del mapa en un breve lapso, durante la implementación del conjunto de medidas cuyo propósito fue alinear la economía mexicana con los principios establecidos por el Consenso de Washington. Las mediciones disponibles hacen ver que en el lapso de los cinco años entre 1984 y 1989, la desigualdad sufrió un alza sin precedentes, por lo menos para los años de que se dispone de información relativamente confiable. Las cifras presentadas en la segunda sección no dejan lugar a dudas. Los coeficientes de desigualdad sufren una variación no vista a lo largo de todo el periodo, el aumento se debió a que el décimo decil tuvo una ganancia relativa de ingresos en contra de la pérdida en la participación porcentual del restante 90% de los hogares. Sin embargo, estos movimientos tuvieron lugar en un contexto de crecimiento del ingreso, de modo que la desigualdad aumentó porque el ingreso de los más ricos aumentó más que el del resto.

Sin tomar en cuenta las fluctuaciones de la serie del ingreso de los hogares, se observa que durante la década de los noventa la inequidad se mantiene elevada y que se reduce durante los años que han transcurrido del siglo XXI. A pesar de ello, los niveles de inequidad en 2016, calculados ya sea con los datos del modelo estadístico o con los reportados por los entrevistados, son más elevados que el de 1984, último año de la época de desarrollo basado en el mercado interno para el cual se tiene información de la ENIGH.

Los datos de la segunda y tercera secciones permiten sostener que después de cada crisis económica la desigualdad en la distribución del ingreso se reduce debido a que se abate la participación relativa del décimo decil, en comparación con los nueve restantes. Entre los años que enmarcan las crisis económicas, la tasa de crecimiento del ingreso en los hogares es negativa y en las crisis profundas, como fueron las del “tequila” y la de los bonos hipotecarios, todos los hogares pierden, pero menos los deciles inferiores y más el décimo. En el estancamiento registrado entre los años 2000 y 2002 la concentración disminuyó debido a que todos los

¹¹ Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

¹² Adam Przeworski y Michael Wallerstein, “Structural dependence of the state on capital”, *The American Political Science Review* 82, núm. 1 (1988), pp. 11-29, <<https://doi.org/10.2307/1958056>>.

hogares tuvieron una mejoría en sus ingresos; sólo los más ricos perdieron. Algunas explicaciones a estos cambios se pueden consultar en un estudio mío.¹³

Sería imperdonable en un trabajo sobre este tema no referirse al libro publicado en 2010, *Declining Inequality in Latin America*, editado por Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig, obra que tuvo amplias repercusiones entre los estudiosos que se dedican a América Latina y que generó también varias polémicas.

El título de dicho volumen puede dar pie a una interpretación optimista si “*declining*” se entiende como una tendencia a la reducción, en cuyo caso implicaría que América Latina por fin habría iniciado, después de las reformas de mercado, un descenso sostenido de la desigualdad en la región más inequitativa del mundo. Pareciera que ésta es la interpretación más extendida y en la actualidad en muchos círculos ha pasado a ser un hecho. Sin embargo, la cita de la página 2 de dicho texto podría entenderse también como una caída escalonada, en cuyo caso el optimismo debiera moderarse.

En el estudio referido a México (uno de los cuatro países considerados en el libro) los autores señalan que la reducción en la participación del décimo decil, particularmente a partir de 2002, tendría su origen en el excedente relativo de población con educación terciaria,¹⁴ resultado de la política educativa emprendida en los últimos años por los gobiernos del país y que el alza en los deciles inferiores se originó en la política social de transferencias monetarias condicionadas y en el aumento de los salarios de los trabajadores de la maquila.

Pero dada la regularidad de la crisis seguida por la caída de la desigualdad, que se ha observado durante las últimas cuatro décadas, esta explicación de lo acontecido entre 2000 y 2002 es local y no se puede extender a las tres contracciones económicas ocurridas durante la era neoliberal. Una hipótesis que podría explicar esta regularidad sería que, en consonancia con la idea de equilibrio fiscal, en cada crisis el Estado ha procedido a recortar gastos, particularmente gastos corrientes, expresados en recortes de personal, llamados a retiro voluntario y contención salarial, y son precisamente estos actores sociales los que pueblan el décimo decil.¹⁵

Esta hipótesis no descarta explicaciones locales que permitan hacer inteligibles los cambios en la inequidad a lo largo del tiempo, pero requiere investigaciones más profundas para dotarla de una sólida base empírica. **Ω**

¹³ Fernando Cortés, “¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002”, en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, ANUIES-CIDE-Sedesol-Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 221-251.

¹⁴ Nora Claudia Lustig, Luis Felipe López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez, “Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico”, Working Paper Series, 2012; Luis Felipe López-Calva y Nora Claudia Lustig (eds.), “Inequality in Post-Structural Reform Peru: The Role of Market Forces and Public Policy”, en *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, Brookings Institution Press, 2010, pp. 175-217.

¹⁵ Rosa María Rubalcava, *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994*, México, CIESAS-Occidente, 1998, pp. 97-98, 128-139.

Treinta años (y algunos más) buscando la senda del crecimiento

José I. Casar*

En este 2019 en que celebramos la aparición del número 50 de *Configuraciones* y los 30 años del Instituto de Estudios para la Transición Democrática se cumplen, también, tres décadas desde que, en el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, finalizó formalmente la crisis de la deuda de 1982 con la puesta en marcha del Plan Brady, la firma de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París en mayo, el Paquete Financiero con el Banco Mundial y el acuerdo en principio con la banca comercial acreedora de México en julio. La reestructuración de la deuda externa permitió el regreso del país a los mercados de capitales, redujo el monto y el servicio de la deuda y disminuyó las transferencias netas de recursos al exterior en casi 2 puntos del PIB en 1989 y 2.4 puntos en 1990.¹ Ello permitió que el PIB creciera ese año 4.1%, luego de siete años de estancamiento en que se había mantenido bien por debajo o, a lo sumo, un punto porcentual por arriba del nivel alcanzado en 1981, último año del auge petrolero y, más significativo desde luego, último año del llamado milagro mexicano, el segundo periodo de crecimiento sostenido de México en su vida independiente.

La exitosa renegociación de la deuda, la recuperación del crecimiento y el control de la inflación configuraron el marco político y social adecuado para consolidar el proceso de transformación estructural y el cambio en la filosofía y la práctica de la política macroeconómica que se había iniciado en el sexenio anterior. El paradigma que se impuso en esos años se mantuvo de manera hegemónica hasta 2018 y aún hoy goza de cabal salud en muchos ámbitos del quehacer público, notablemente la política económica, a pesar de que se haya decretado desde la Presidencia de la República la muerte del neoliberalismo.

Lo que se impuso fue un cambio profundo en la manera concebir el papel mismo del Estado en el proceso de desarrollo y con ello el papel de la política económica. La disputa por la nación que Rolando Cordera y Carlos Tello habían hecho

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) DE LA UNAM. Este ensayo se apoya, a veces textualmente, en José I. Casar, "México a diez años de la Gran Recesión: la persistencia del lento crecimiento y la profundización de la desigualdad", Informe del Desarrollo en México, México, PUED, UNAM, 2019) Las cifras estadísticas presentadas provienen de dicho trabajo.

¹ Véase INEGI, "La renegociación de la deuda externa de México", *México: Información Económica y Social*, 1990, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825911843/702825911843_10.pdf>.

evidente y analizado en 1981² tenía finalmente un vencedor. Al superarse la crisis de la deuda en 1989 se generalizó, desde la administración y desde la élite económica, la idea, ya presente desde 1982, de que la crisis había sido producto de la inoperancia de la política económica y de los excesos de los gobiernos de los años setenta y se popularizó la expresión “la docena trágica” para referirse a los años 1970-1982. No se trataba ya simplemente de corregir el rumbo de la política macroeconómica para ajustarse a la nueva realidad internacional. Los ganadores de la disputa embarcaron al país en un cambio profundo de concepción del funcionamiento de la economía y del papel del Estado en el desarrollo: apoyándose en la crisis mundial del paradigma keynesiano y en el surgimiento de una nueva ortodoxia en la década previa, se fue conformando un nuevo consenso —después bautizado como neoliberal— que ponía en tela de juicio la intervención del Estado en la economía, y, con una versión *aggiornada* del pensamiento económico anterior a la Gran Depresión, recuperaba la fe en el mercado como mecanismo de asignación óptima de los recursos en lo micro y como generador de equilibrio con pleno empleo de los recursos en lo macro, dejando a un lado décadas de análisis y políticas cuyo objetivo era enfrentar las fallas del mercado para centrarse en el combate a las fallas del gobierno.

Esta primera ola reformista —las reformas habrían de continuar en la segunda mitad de los años noventa y tendrían un renovado impulso al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se produjo una segunda ola de cambios estructurales— involucró, entre otras medidas, una creciente liberalización del comercio exterior que comenzó con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); una liberalización de las restricciones a la inversión extranjera y a los flujos internacionales de capital; una privatización masiva de las empresas públicas incluyendo la banca que había sido nacionalizada en 1982 que, sin embargo, tuvo en las empresas del sector energético su excepción más notable; un programa de desregulación de la actividad económica sin precedente que después daría lugar a la promulgación de una ley para fomentar la competencia y a la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), como ente autónomo, para combatir prácticas monopólicas.³

Por el lado de la política económica el énfasis se ha puesto, desde la crisis de 1982, en la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Primero fue el ajuste fiscal y la devaluación masiva del peso para enfrentar el violento choque de precios relativos que supuso el alza de las tasas de interés internacionales y el colapso del precio del petróleo en los ochenta. La estrategia de combate a la inflación, sin embargo, supuso la utilización del tipo de cambio como ancla de las expectativas inflacionarias, lo que dio lugar a una creciente sobrevaluación de peso en términos

² Rolando Cordera Campos y Carlos Tello Macías, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, nueva edición, 2010.

³ En Nora Claudia Lustig, *México: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution, 1998, se detalla y analiza el proceso de liberalización de la economía en los años ochenta.

reales y a un creciente desequilibrio en la balanza de pagos. La justificación del desequilibrio en las cuentas externas, en boga a principios de los años noventa, era que, dado que el déficit se financiaba con entradas de capital privado en la cuenta corriente y, por consiguiente, las reservas no se reducían, se trataba de un desequilibrio “sano” (por contraste con la situación previa a la crisis de 1982 cuando el déficit en cuenta corriente tenía como contrapartida el exceso de gasto sobre ingreso del sector público). No era necesario, en consecuencia, recurrir a una devaluación real para corregir el desequilibrio. La incertidumbre política de 1994 y la reducción del flujo de inversión hacia las economías emergentes impidieron que la modesta corrección cambiaria que se intentó en 1994 tuviera el efecto buscado. La fuga masiva de capitales y la devaluación de diciembre condujeron a la crisis de 1995 y pusieron fin al periodo de expansión que se había iniciado con la exitosa renegociación de la deuda en 1989. A lo largo del ciclo completo (1981-1994), es decir considerando los seis años de recuperación, la economía mexicana creció apenas a una tasa promedio de 1.9% anual, tasa inferior al crecimiento de la población, de suerte que entre 1981 y 1994 el producto por habitante cayó a un ritmo de 0.3% cada año.

La combinación de un tipo de cambio real subvaluado, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y la introducción de un régimen de tipo de cambio flexible permitió que la crisis de 1995, si bien más profunda que la de 1982, fuera, sin embargo, más corta; la balanza de pagos se ajustó rápidamente y para 1996 se había recuperado el nivel de actividad de 1994 y la economía se expandió rápidamente hasta el final de la década. De hecho, el crecimiento de 3.3% anual para el ciclo completo (1994-2000) se compara favorablemente con el magro 1.9% del ciclo anterior y del que le siguió (2000-2008), lo mismo que con el decepcionante 2.1% que registra hasta ahora el ciclo iniciado en 2008. Al mismo tiempo, se fue desarrollando un esquema de política monetaria que culminaría con el establecimiento de un sistema de metas de inflación para cumplir con el mandato prácticamente único, establecido junto con la autonomía del Banco de México en 1993, de velar por la estabilidad del poder de compra de la moneda.

El esquema de política económica que acompañó a las reformas estructurales estaba, así, completo: una política fiscal comprometida con el equilibrio de las cuentas públicas, una política monetaria que responde únicamente a la evolución de la inflación y las expectativas inflacionarias y un tipo de cambio flexible para impedir la reaparición del desequilibrio externo que había estado detrás de las crisis de 1982 y 1994-1995. El esquema ha probado ser eficaz para mantener la estabilidad macroeconómica y para hacer frente a choques externos, como los que supuso la crisis internacional de 2008-2009 y la caída de los precios del petróleo a partir de mediados de 2014, de mejor manera que lo que se ha visto en la mayor parte de América Latina.

Sin embargo, el esquema de política económica descrito no ha conseguido relanzar al país por la senda del crecimiento. Por un lado, ha impedido, el uso de las herramientas de la política macroeconómica para contrarrestar el ciclo económico y, por el otro, ha dado lugar al paulatino deterioro del crecimiento potencial

de largo plazo. Por lo que hace al primero, la política fiscal, al insistir en mantener un superávit primario independientemente del entorno externo y del ritmo de crecimiento de la economía, se ha convertido en los hechos en un elemento procíclico, frenando más a la economía cuando ésta se desacelera y viceversa. Esto es lo que se registró, de manera casi ininterrumpida entre 2000 y 2007, y de nueva cuenta en 2013 y a partir de 2016 y hasta la fecha. La política monetaria, por su parte ha desempeñado un papel similar al acomodar una rápida revaluación del tipo de cambio real luego de las crisis 1995 y hasta bien entrada la década siguiente a pesar de la desaceleración de la actividad económica a partir de los últimos meses de 2000. Lo mismo se observa luego de la devaluación real asociada a la crisis internacional de 2008-2009 y hasta el tercer trimestre de 2014, salvo un breve lapso en 2011-2012. Las excepciones al esquema permitieron la recuperación del ritmo de crecimiento entre 2010 y 2012 en el caso de la política fiscal y, en el de la política monetaria, evitar una desaceleración mayor a la observada a partir de 2016.

Por lo que hace al efecto del esquema de política sobre el crecimiento de la economía a largo plazo, el efecto fundamental es el relacionado con el colapso de la inversión pública que no ha sido contrarrestado en su totalidad por la expansión de la inversión privada. La inversión fija bruta que había alcanzado 24.9% del PIB en los tres últimos años del auge petrolero se contrajo rápidamente durante la crisis de la deuda, y aunque se recuperó parcialmente entre 1989 y 1994, sólo alcanzó el 22.1% al final de ese periodo. Resulta notable, sin embargo, que si bien la inversión privada pasó de 13.9% en el primer periodo a 18.3% como proporción del PIB en el segundo, la inversión pública se redujo, en los mismos años, de 11 a 3.8% como resultado de que el ajuste fiscal, en ausencia de una reforma fiscal que elevara los ingresos públicos, se concentró en la reducción del gasto en inversión. El patrón se mantiene hasta el presente: para el trienio final de los noventa el peso de la inversión pública en el PIB fue de 3%; subió ligeramente a 5% en promedio entre 2006 y 2008, en vísperas de la crisis financiera internacional, y ha venido cayendo desde entonces hasta ubicarse por debajo de 3% del PIB desde 2017. Así, aunque la inversión privada ha vuelto a representar alrededor de 18% del PIB, la inversión total, debido a la contracción de la inversión pública, se ha mantenido en niveles que no son suficientes para llevar a la economía mexicana a una trayectoria de crecimiento más allá del 2.5% anual.

En las discusiones de los últimos años sobre el desempeño de largo plazo de la economía mexicana es posible encontrar juicios y evaluaciones muy diversos y en ocasiones contrapuestos a partir de la misma evidencia empírica. Si bien, y como no podría ser de otra manera, hay consenso en torno a que el crecimiento en las últimas décadas (2.1% anual entre 1981 y 2018, o 2.6% en los 20 años que van de 1998 a 2018) ha sido lento en relación con el periodo previo a la crisis de la deuda en 1982, hay quienes señalan que el ritmo de crecimiento en las últimas décadas, y sobre todo a partir de la gran recesión de 2008-2009, ha sido lento pero sostenido y superior al de algunos países comparables con México; en otras palabras, no ha sido tan malo dadas las circunstancias. Quienes opinan así, frecuentemente argumentan a favor de mantener el esquema de política económica en vigor por lo

menos desde principios de siglo en vista de que ha estado acompañado de estabilidad y equilibrio macroeconómico; en su opinión es el único que garantiza que esta situación se mantenga en el tiempo y consideran que dicho equilibrio es indispensable para el crecimiento. Al mismo tiempo, por lo general, defienden las reformas de mercado y abogan por su profundización con la esperanza de que, eventualmente, conducirán a la aceleración del crecimiento. Por el contrario, quienes ponen el acento en las necesidades de la población, en los niveles de desigualdad y pobreza prevalentes, opinan que el crecimiento económico ha sido de todo punto insuficiente. Consideran que ese ritmo de crecimiento es inaceptable y se manifiestan a favor de un cambio en la política económica que ponga en el centro de sus preocupaciones la aceleración del crecimiento.

Elegir entre uno u otro juicios sobre el crecimiento económico en México depende de la concepción que el observador tenga sobre el funcionamiento de la economía y sobre la capacidad de la política económica para influir sobre ella puesto que la evidencia empírica permite sostener ambas posiciones: el crecimiento económico, efectivamente se ha mantenido en terreno positivo a lo largo de la última década y el equilibrio económico se ha preservado; son logros que pocas economías en América Latina pueden presumir. Al mismo tiempo, el crecimiento ha sido insuficiente para evitar la profundización de la desigualdad y abatir las carencias que aquejan a un porcentaje elevado de la población. De esta suerte, la cuestión de si una política económica diferente podría haber alcanzado mejores resultados en términos de crecimiento de largo plazo —y si puede hacerlo en el futuro— se vuelve crucial para juzgar el desempeño observado. Si damos una respuesta negativa a esta pregunta, esto es, si analíticamente concluimos que no había curso alternativo que ofreciera mejores resultados, la evaluación del crecimiento pierde sentido y pasa a ser un asunto de mera opinión: el vaso medio lleno o medio vacío.

El breve repaso de los avatares de la política macroeconómica ofrecido líneas atrás sugiere que un esquema de política económica alternativa era no sólo viable sino también deseable. El argumento que frecuentemente se esgrime contra esta afirmación es que la preservación de la estabilidad macroeconómica, entendida como estabilidad de precios, equilibrio en las finanzas públicas y equilibrio externo es condición *sine qua non* para la inversión y el crecimiento, y que, en un contexto de apertura comercial y de flujos de capital, cualquier desviación del equilibrio sería severa e inmediatamente castigada por los mercados internacionales forzando la vuelta a políticas como la que han sostenido los gobiernos de diversas inclinaciones ideológicas desde hace ya casi 20 años. Si bien es evidente que no resulta sensato proponer cambios en la política económica que involucren desequilibrios permanentes, el argumento ignora que la configuración de las principales variables macroeconómicas que genera equilibrio no es única; es decir, nada impide pensar en una configuración distinta en la que un tipo de cambio real más alto, un nivel de la tasa de interés más bajo y, sobre todo, un nivel de tributación más alto permitan financiar un volumen de inversión pública sustancialmente mayor al actual manteniendo el equilibrio fiscal. Esta configuración alternativa de

política económica seguramente requeriría la adopción de una política monetaria que buscara, en el marco de una política de tipo de cambio flexible, además del control de la inflación, la preservación de un tipo de cambio real competitivo; una política fiscal que buscara el equilibrio presupuestal y la estabilidad del coeficiente de deuda a PIB a lo largo del ciclo y no en cada momento del mismo, y sobre todo, una política de ingreso y gasto que encuentre el equilibrio fiscal en niveles más altos de carga fiscal y de gasto en inversión pública. El problema que enfrenta México hoy, pues, no es uno de viabilidad técnica de un esquema de política económica alternativa, el problema es uno de economía política: ¿es viable, en el México de hoy, elevar la carga tributaria al nivel requerido para relanzar la inversión pública y detonar el crecimiento?

En las décadas previas a 1981, México fue cerrando la brecha de ingreso que lo separaba de las economías líderes. Si en 1950 el PIB por habitante era de menos de 30% del de Estados Unidos, para 1981 era de más de 42% a pesar de la notable expansión del vecino del norte y de la rápida expansión de la población en México. Con la crisis de la deuda y el colapso del crecimiento lo avanzado en términos relativos en 30 años se perdió y para 1994 el PIB por habitante era de menos de 28% del de Estados Unidos. Aún hoy, a 30 años de superada la crisis de la deuda, no alcanza el 30% de lo que, en principio, sería posible dado el estado de la tecnología actual. En términos relativos, perdimos lo avanzado entre la posguerra y la crisis de la deuda, con el resultado de que estamos tan lejos del desarrollo hoy como lo estábamos hace casi 70 años. Es claro que México ha extraviado la senda del crecimiento durante ya demasiado tiempo; es también claro que seguir insistiendo en el mismo esquema difícilmente permitirá retomar una trayectoria de crecimiento elevada. **Ω**

Junio de 2019

La transformación tecnológica y la innovación

Esperanza Carrasco Licea*

En 1989, al tiempo en que se estaba constituyendo el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), se lograba la primera conexión a internet en nuestro país gracias a la iniciativa y las gestiones de Gloria Koenigsberger Horowitz. Sin duda, internet¹ ha sido una de las transformaciones tecnológicas que ha tenido mayor impacto mundial en las últimas décadas. Si bien la conexión entre computadoras se empezó a desarrollar desde fines de la década de 1960, fue a principios de la década de 1990 cuando internet se extendió de Estados Unidos al resto del mundo. La llegada a México se debió a que la doctora Koenigsberger, investigadora del Instituto de Astronomía de la UNAM, buscaba tener acceso a los datos del observatorio espacial International Ultraviolet Explorer, cuya base de datos se encontraba en Boulder, Colorado.² Este acontecimiento es un ejemplo de cómo las necesidades científicas promueven la aplicación de tecnología de punta que después se extiende a otros sectores de la sociedad.

En las últimas décadas, los esfuerzos por colaborar internacionalmente en torno a proyectos de gran calado se acentuaron considerablemente gracias al rápido acceso a los nuevos resultados, al avance constante de las tecnologías de la información, al reconocimiento de que son en beneficio de las partes, a la indispensable interdisciplinariedad y a que, en la mayoría de los casos, solo pueden llevarse a cabo con un financiamiento que se distribuya entre las instituciones de los países o de los organismos internacionales participantes.

Una de las primeras grandes colaboraciones científicas europeas es el CERN,³ laboratorio fundado en 1954 cerca de Génova. Su objetivo principal es entender cuál es la naturaleza de nuestro universo, de qué está hecho. Se trata del laboratorio de partículas elementales más grande del mundo. En la actualidad, más de 17 000 científicos provenientes de cerca de 600 instituciones han visitado y usado los laboratorios e instrumentos del CERN. El presupuesto de operación anual solo

* Astrónoma. Investigadora del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAE).

¹ Internet se refiere al sistema global de información que tiene las siguientes características: I] Está interconectado a nivel lógico por un único espacio global de direcciones basadas en el Internet Protocol (IP) o sus extensiones/adiciones futuras; II] Es capaz de efectuar las comunicaciones utilizando el Transmission Control Protocol/ Internet Protocol (TCP/IP) o sus extensiones/adiciones futuras, en otros protocolos compatibles con el IP, y III] Proporciona, utiliza o hace accesible, ya sea en forma pública o privada, servicios de alto nivel que conforman capas superpuestas a la infraestructura de comunicaciones.

² Gloria Koenigsberger, *Los inicios de Internet en México*, México, DGDC-CIC-IA-DGTIC, UNAM, 2014, <<http://www.dgdc.unam.mx/libros/libros/libro/9786070256172>>.

³ *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*.

de los países miembros suma cerca de 1 200 millones de dólares. Existen además otras contribuciones de países asociados y convenios de colaboración específicos, como es el caso de México.

No sorprende del todo que la red de redes (World Wide Web) se haya desarrollado justamente en este gran laboratorio internacional. Inicialmente se concibió como un medio para compartir información científica, pero la web creció hasta ser una tecnología esencial para la sociedad. El 12 marzo de 2019 se celebró en el CERN el 30 aniversario del documento titulado “Information Management: A Proposal” elaborado por Tim Berners-Lee. De acuerdo con la directora general del CERN, Fabiola Gianotti,

Tal documento reflejaba una visión que transformó la sociedad, el acceso a la información y la forma en que nos conectamos a nivel global. Esa visión cristalizó en la red de redes... Este hecho permite resaltar el poder de la investigación fundamental para empujar la innovación. La ciencia básica con sus ambiciosas metas lleva el desarrollo de tecnologías al límite de lo posible en muchas áreas que pueden tener un impacto profundo en la sociedad.⁴

En el ámbito mundial, en los últimos 30 años el hito en el conocimiento del *Homo sapiens* fue el proyecto Genoma humano. Se articuló conceptualmente en 1988 en Estados Unidos por un comité especial de la Academia Nacional de Ciencias. Posteriormente, lo adoptaron conjuntamente los Institutos Nacionales de Salud y el Departamento de Energía por medio de una serie de planes quinquenales muy detallados con financiamiento del Congreso de ese país. En 1990 la fase de planeación inicial concluyó con la publicación del programa de investigación “Understanding Our Genetic Inheritance: The Human Genome Project, the First Five Years, FY 1991-1995”. Dicho programa definió las metas específicas para los primeros cinco años de un esfuerzo de investigación que habría de durar 15 años,⁵ con un costo de 2 700 millones de dólares.

El Consorcio Público Internacional de Secuenciación del Genoma Humano publicó el primer artículo en la revista *Nature* en septiembre de 2001, con un avance de 90% y con más de 2 800 investigadores en coautoría. La secuencia completa se publicó en abril de 2003. Esto ha dado a la humanidad un recurso de información detallada respecto a la estructura, organización y función del conjunto completo de los genes humanos. Ha sido un agente transformador de la medicina que da un poder inmenso a los profesionales de la salud para tratar, prevenir y curar enfermedades. Con base en esos resultados se emprendieron líneas de investigación que dieron lugar a nuevas especialidades como la medicina genómica, proteómica, farmacogenómica, nutrigenómica y genómica comparada, entre otras.⁶

⁴ Traducción propia. CERN, *30th Anniversary of the World Wide Web (resync)*, 2019, <<https://www.youtube.com/watch?v=pJrAUGpFnPw&feature=youtu.be>>.

⁵ “What is the Human Genome Project?”, Genome.gov, 2019, <<https://www.genome.gov/human-genome-project/What>>.

⁶ Leticia Mendoza Martínez, “Proyecto Genoma humano y medicina genómica en México: su efecto en instituciones y organismos, en lo político y en la sociedad”, *Revista Casa del Tiempo* IV, núm. 35, 2010, pp. 29-33.

En México, el sector Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), entendido como toda la actividad de generación de conocimiento original o aplicado, de innovación y desarrollo tecnológico proveniente de cualquier área de las ciencias físicas y naturales o las sociales y las humanidades⁷ ha aumentado en las últimas décadas como resultado de esfuerzos de distinta índole, entre ellos la descentralización así como la creación y paulatina consolidación de instituciones involucradas en el sector, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), las academias de Ciencias, Ingeniería, Medicina, Lengua e Historia, el Sistema de Centros Públicos de Investigación (CPI), los Institutos Nacionales de Salud y la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, Consejos Estatales, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT), diversas instituciones de educación superior, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y las becas para estudios de posgrado.⁸

La descentralización se inició en 1971 con la inauguración del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE) como heredero directo del Observatorio Astrofísico Nacional de Tonantzintla, que había sido creado en 1942. Continuó mayormente durante los siguientes 20 años. De los 26 centros y un fideicomiso que forman el sistema de CPI del Conacyt, solo cinco se formaron después de 1990 y el último se fundó en 2001.⁹ Actualmente el Sistema de CPI es el de mayor cobertura en el territorio nacional: entre sedes, subsedes y consorcios, tiene instalaciones en 100 ciudades del país y en 30 entidades federativas que aportan al espectro completo de temas prioritarios de CTI. Por medio de distintos esquemas de financiamiento, como los fondos mixtos y sectoriales, el sistema CPI ha abordado problemas tanto regionales como nacionales. Cuenta con cerca de 4 700 investigadores y por el número de miembros del SNI, el sistema ocupa el segundo lugar, solo después de la UNAM. Asimismo, como sistema ofrece el mayor número de posgrados en el país, por encima de la misma Universidad, del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad de Guadalajara y la de Nuevo León.

El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, fundado en 1961 con la misión de preparar investigadores y tecnólogos especializados, cuenta con 650 investigadores y 33 departamentos, y tiene en la actualidad presencia en 10 estados. Por su parte, la UNAM y el IPN también han pasado por un proceso de descentralización importante.

Como ha sucedido en todo el mundo, en México, en cierta medida, se ha transitado de la actividad científica focalizada en lo individual a participar en proyectos de mayor alcance tanto a nivel nacional como internacional. El mayor proyecto científico de México en la historia es el Gran Telescopio Milimétrico Alfonso Serrano (GTM). Se trata de una colaboración internacional, liderada en México por el INAOE, con la Universidad de Massachusetts/Amherst. Comenzó en 1988 y fue apro-

⁷ UNAM, “Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Objetivo estratégico para una política de Estado 2018-2024”, 2018.

⁸ *Idem.*

⁹ “Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica (IPICYT)”, 2019, <<https://www.ipicyt.edu.mx/>>.

bado binacionalmente en noviembre de 1994. Ubicado en la Sierra Negra, Puebla, es una antena de 50 m de diámetro, la de mayor tamaño en su tipo. El costo de construcción fue de cerca de 200 millones de dólares y opera regularmente desde 2013. De cara al financiamiento, el GTM tuvo que enfrentar obstáculos monumentales cuando en realidad la inversión gubernamental fue apenas equiparable a la contribución anual para gastos de operación del CERN de algunos de los países miembros con economías similares a la de México.

A pesar de las dificultades que enfrentó durante la fase de construcción, el GTM es un proyecto de orgullo nacional que contribuye a la cohesión social. Lo mismo podría decirse del Observatorio de Rayos Gamma, HAWC,¹⁰ ubicado en las inmediaciones del GTM. Ambos proyectos han tenido un impacto científico internacional en la formación de nuevos investigadores y también uno muy positivo en el acercamiento al conocimiento de niños y jóvenes en el país mediante diversas actividades de divulgación.

El SNI, creado en 1984 para compensar los bajos salarios de los investigadores, ha contribuido al desarrollo científico como un sistema de evaluación cuyo éxito radica en que se basa en comisiones de pares, las cuales son públicas y autónomas, modelo similar seguido para definir comisiones públicas y transanuales en el Conacyt. Sirve también como un parámetro del avance de la ciencia: el SNI pasó de 5 700 miembros en 1990 a más de 28 000 en 2018, lo que representa un aumento de 390% debido, en gran medida, a que profesores contratados por universidades en todo el país han tenido incentivos para realizar investigación científica y tecnológica, así como una apreciable cantidad de médicos que como parte de sus actividades realizan investigación en salud.

Un modelo innovador de organismo gubernamental es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), creada en 1992. Se trata de una comisión intersecretarial, integrada por diez secretarías de Estado.¹¹ Ampliamente reconocida en todo el mundo, promueve, coordina y apoya actividades de gestión y regulación de otros centros de decisión gubernamentales, así como a la academia y a la sociedad. Construyó y opera el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad, para dar información y consejos tanto a entidades mexicanas como extranjeras. Ha sido exitosa porque está dirigida por científicos, opera con las mejores tecnologías disponibles a partir de internet y está en permanente vinculación con lo que sucede en el mundo.¹²

Si bien México no participó en el proyecto Genoma humano, sí aprovechó la oportunidad de sus avances y enseñanzas para el desarrollo de la medicina genó-

¹⁰ High Altitude Water Cherenkov Observatory. Colaboración entre 10 instituciones mexicanas, 10 estadounidenses y 3 europeas liderada en México por el INAOE y en Estados Unidos por la Universidad de Maryland y el laboratorio de Los Álamos.

¹¹ Medio Ambiente y Recursos Naturales (Sernamat), Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), Bienestar (SB), Economía (SE), Educación Pública (SEP), Energía (Sener), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Relaciones Exteriores (SER), Salud (SSa) y Turismo (Sectur).

¹² Executive Office of the President of the United States, "Report to the President, Sustaining environmental capital: Protecting society and the economy", 1 de julio de 2011, <<http://www.conabio.gob.mx/web/conocenos/pdf/Reporte%20pcast%20al%20presidente%20USA%202011.pdf>>.

mica en nuestro país. El Instituto Nacional de Medicina Genómica se fundó en 2004 como resultado de un esfuerzo de diversas instituciones que realizaron gestiones durante varios años, con el propósito de contribuir al cuidado de la salud desarrollando investigación científica de excelencia. Asimismo, tiene una vocación internacional: su visión es ser una institución líder indiscutible en México y uno de los principales polos de desarrollo de la medicina genómica en el mundo.¹³

Es sabido que los países que han logrado mayor desarrollo son aquellos que han considerado la ciencia como una prioridad nacional y han invertido en CTI de manera creciente y sostenida durante décadas. Desafortunadamente en México nunca se ha tenido esa visión. Como resume José Sarukhán,¹⁴ el sistema de CTI es reciente, pequeño, de relativamente buena calidad pero completamente subutilizado, subvalorado y subapoyado.

El financiamiento a dicho sistema siempre ha sido insuficiente. Indicadores como la inversión en CTI medida por el gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE), muestran que ha oscilado entre 0.35 y 0.5% del PIB, lo que resulta bajísimo dentro del bloque de los países de la OCDE, cuyo promedio es de 2.4%. En los últimos 20 años no ha cambiado la cobertura en educación superior, que es de 36%, ni el número de tres investigadores por cada 10 000 habitantes, así como la cifra de 0.8 investigadores por cada 1 000 habitantes de la población económicamente activa. La inversión proviene principalmente del sector público federal, a diferencia de lo que sucede en países con alto nivel de desarrollo, en los que las empresas privadas invierten en investigación básica y aplicada.

La falta de inversión se refleja en diversos aspectos, pero de manera notable en la falta de creación de nuevos centros de investigación y de universidades. No se han creado nuevas plazas para investigadores, personal administrativo y operativo en los centros de investigación del Conacyt desde que inició el gobierno del presidente Fox en el año 2000. Las plazas de catedráticos del Conacyt han representado un respiro para la integración de nuevos investigadores y es un esfuerzo que merece reconocimiento. Sin embargo, las posibilidades de éxito de estos investigadores y de las siguientes generaciones están muy limitadas precisamente por la falta de inversión en infraestructura científica.

Dadas las características de su economía y población, en México deberían desarrollarse simultáneamente varios proyectos específicos nacionales de infraestructura científica de gran envergadura, como las iniciativas a una escala de 100 a 200 millones de dólares de inversión en construcción, cuyos gastos de operación anuales son generalmente de 10% de la inversión en la construcción.

Se deben definir áreas estratégicas con proyectos de ciencia disruptiva, por su valor e impacto intrínsecos pero también para el desarrollo de capacidades. Como ejemplos de la madurez, iniciativa e intenso trabajo de la comunidad científica nacional cabe mencionar proyectos como los buques de investigación ocea-

¹³ "Instituto Nacional de Medicina Genómica", 2019, <<https://www.inmegen.gob.mx/el-instituto/mision-vision-y-valores/>>.

¹⁴ Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C, *Reflexiones sobre ciencia, tecnología e innovación en los albores del siglo XXI*, México, Gustavo Casasola, 2014, p. 41.

nográfica y geofísica marina, el Sincrotrón, el Telescopio de San Pedro Mártir y la creación de un centro de investigación en virología,¹⁵ entre otros. En este tipo de proyectos se siguen las prácticas internacionales comunes en grandes proyectos científicos. Se llevan a cabo estudios de viabilidad, diseños conceptuales, diseños detallados y planes de gestión, entre otros. Son proyectos evaluados regularmente por comités nacionales e internacionales de expertos. Se trata de metodologías indispensables para llevar a cabo exitosamente proyectos científicos complejos. Estas nuevas formas de trabajo se han adquirido debido a la participación de miembros de la comunidad científica en colaboraciones internacionales.

Se requiere una visión de largo alcance en la que se reconozca el valor que tiene la generación de conocimiento como principal producto de la ciencia y como motor del desarrollo económico y social. En el corto plazo se debe incrementar el GIDE hasta 1% de PIB y llegar al promedio de la OCDE de 2.4% a mediano plazo para alcanzar metas de desarrollo ambiciosas. La inversión debe ir acompañada de una verdadera política de Estado para la expansión y el fortalecimiento del sistema CTI, que incluya el andamiaje institucional requerido en el que participen todos los actores y que garantice continuidad más allá de los ciclos sexenales. Los gobiernos de los estados deben asumirse como actores fundamentales en la promoción del sector CTI. Asimismo, se deben fortalecer y diversificar los esfuerzos para que las empresas aumenten la inversión en investigación básica y aplicada para contribuir a crear empleos atractivos para personal altamente calificado.

Como lo ilustran el caso del CERN, del proyecto Genoma humano y en México del Gran Telescopio Milimétrico Alfonso Serrano, entre otros, los desarrollos de ciencia básica toman décadas en avanzar y concretarse, por lo que es necesario visión y financiamiento a largo plazo. La mejor estrategia para la innovación es apoyar la investigación básica que está movida por la curiosidad sin rumbo fijado porque, por definición, no se puede predecir un descubrimiento. El gobierno, en representación de los ciudadanos, tiene que apoyar las investigaciones que impliquen riesgos y puedan requerir mucho tiempo.

Es necesario insistir ante los tomadores de decisiones en que, además del valor intrínseco del conocimiento, que contribuye a entender la naturaleza, los proyectos científicos llevan de manera directa o indirecta a patentes o desarrollos tecnológicos, transferencias de tecnología, a aplicación y apropiación de tecnología o a soluciones que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En un estudio realizado por la UNAM en 2018,¹⁶ elaborado por diversos actores del circuito científico como miembros de las principales instituciones de educación superior, de agrupaciones académicas, centros e institutos públicos de investigación, dependencias gubernamentales, empresas y fundaciones, se presentó el diagnóstico, análisis y recomendaciones puntuales de la comunidad nacional en CTI para el periodo 2018-2024. El documento retoma una iniciativa similar realiza-

¹⁵ William Lee, "Ciencia en México, ¿para qué?", *Ciencia* 70, núm. 2, abril-junio de 2019.

¹⁶ UNAM, "Hacia la consolidación y desarrollo de políticas...", *op. cit.*

da por primera vez en la última transición de la administración pública federal¹⁷ y refleja que la comunidad, pese a ser pequeña, se ha consolidado, es activa y propositiva.

Se debe aprovechar y reforzar lo construido como las academias científicas y otros organismos como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT), cuyas funciones están establecidas en la Ley de Ciencia y Tecnología. Cabe destacar el papel de este último como un organismo autónomo asesor de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y miembro de la junta de gobierno del Conacyt, que convoca a los diferentes actores de la comunidad científica, académica, tecnológica y del sector productivo con el propósito de promover el diálogo para generar propuestas de políticas en CTI. Si bien se requiere actualizar la Ley de Ciencia y Tecnología,¹⁸ para introducir mejoras ya identificadas en la práctica hay que reconocer que el contar con dicha ley desde 2002 ha generado múltiples beneficios. Uno de ellos es que se ha sistematizado la información por medio de informes periódicos del Conacyt y del FCCYT, entre otras instancias, con datos duros, indispensables para el diagnóstico, la generación y la evaluación de políticas públicas.

Los científicos tal vez debamos esmerarnos aún más en socializar el valor de la ciencia, como un bien público que contribuye al desarrollo económico y bienestar de la población, pero también la clase política debe esforzarse por entender los beneficios de invertir en CTI ya que es una responsabilidad del Estado llevar a México a una sociedad basada en el conocimiento.

Dado que las recomendaciones se han puesto por escrito en documentos y en espacios conformados por la comunidad científica y otros agentes interesados en el desarrollo de CTI en México, el trabajo encaminado al desarrollo de políticas públicas en esta materia resulta fundamental para aspirar a que en algún momento México sea el lugar de origen de proyectos de gran calado para el país y la humanidad como el Genoma humano, por ejemplo, el cual fue financiado en sus etapas iniciales por el Congreso de Estados Unidos.Ω

¹⁷ “Hacia una Agenda Nacional en Ciencia, tecnología e innovación”, 2012, <http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/agenda_nal_cti_extenso_260912.pdf>.

¹⁸ UNAM, “Hacia la consolidación y desarrollo de políticas ...”, *op. cit.*, cap. XII.

La cuestión ambiental a partir de 1989 y su situación actual

Julia Carabias* y Enrique Provencio**

¿Cómo veíamos la cuestión ambiental hacia fines de los años ochenta del siglo XX? Con más esperanza que ahora, sin duda. No faltaban advertencias del deterioro ecológico, aunque sabíamos menos que ahora, es cierto. Sin embargo, había muchos trabajos académicos al respecto, y ya estaba en marcha todo un movimiento mundial por el desarrollo sustentable, que partía, precisamente, de conocimientos que anticipaban que en el futuro próximo la humanidad enfrentaría nuevas dificultades si no se atacaban a fondo las causas de la degradación ambiental. Vivimos ya en ese futuro próximo, y 30 años después de la fundación del IETD estamos ante una crisis planetaria plenamente reconocida.

Entre quienes fundamos el IETD en 1989 había un grupo que se ocupaba en el trabajo ambiental, tanto en algunas regiones y comunidades como en el ámbito académico. Formábamos parte de una corriente que valoraba la integración de las dimensiones ambientales con las sociales, las económicas y las políticas. Lo hacíamos con optimismo y voluntad, buscando un desarrollo más humano y amigable con el entorno. Hoy la evidencia científica y la vivencia cotidiana muestran que a pesar de lo realizado, que no ha sido poco, nos encontramos ante urgencias mayores que entonces; pero a pesar de todo, hay razones para pensar que es posible conseguir un desarrollo más sustentable.

Años setenta y ochenta

Durante los años setenta se acumularon evidencias científicas sobre los impactos ambientales de muchos proyectos gubernamentales, particularmente en el trópico húmedo, con la destrucción de selvas para destinarlas a actividades ganaderas. Tales proyectos detonaron las protestas de universitarios que compartíamos la tradición de luchas sociales y sindicales.¹

Los años ochenta vieron pasar muchos y grandes cambios respecto a los asuntos ambientales. La política ambiental mexicana había comenzado en 1971 con un sesgo heredado del contexto internacional. Ya para entonces, en los países desarrollados había movilizaciones de grupos ecologistas por los altos niveles de

* Bióloga. Profesora de la Facultad de Ciencias de la UNAM.

** Economista. Investigador independiente del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM.

¹ Víctor M. Toledo, "Uxpanapa: ecocidio y capitalismo en el trópico", *Nexos*, noviembre de 1978.

contaminación del aire y el agua en sus países. La Organización de las Naciones Unidas llevó a cabo la primera Cumbre Sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, y en el contexto de los debates preparatorios México fundó la primera Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en el seno de la Secretaría de Salud. La visión ambiental quedaba marcada como un tema de salud humana.

Muchos estudiosos de la economía argumentaron desde entonces que el alto crecimiento económico contribuía al agotamiento de los recursos renovables y no renovables, y afectaba la capacidad de la naturaleza para dotar de agua y otros bienes a la sociedad. No se utilizaba todavía el concepto de servicios ambientales. Surgieron corrientes de pensamiento que integraban los temas ambientales a los económicos, como los límites del crecimiento,² el ecodesarrollo,³ el crecimiento estable,⁴ entre otras.

Estos y otros antecedentes contribuyeron a que a principios de los ochenta la izquierda mexicana enarbolará la bandera ambiental. El Partido Socialista Unificado de México, que contendió en las elecciones federales de 1982, elaboró un planteamiento sobre política ecológica⁵ y colocó el debate en la agenda de desarrollo. El nuevo gobierno amplió la gestión ambiental con una visión de ecosistema y no solo de la salud humana, y así se fundó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Poco después, con un Congreso un poco más plural, se decretó en 1987 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que sigue siendo la viga maestra de la gestión ambiental treinta años después.

La década de los ochenta se caracterizó también por la proliferación de organizaciones de la sociedad civil y por grupos de académicos que iniciaron investigaciones y acciones de desarrollo en el medio rural con comunidades campesinas e indígenas.⁶ La información científica fue demostrando que los procesos de deterioro avanzaban muy aceleradamente. Un caso emblemático sirve de indicador: la deforestación en el país entre 1976 y 1993 fue de un poco más de 18 millones de hectáreas, es decir, 8% de los ecosistemas terrestres nacionales. Poco más de un millón de hectáreas de cobertura vegetal perdidas por año, y de éstas, casi 40% correspondieron a las selvas tropicales.⁷

Para 1989, año de fundación del IETD, se empezaba a conocer un marco innovador para el tema que nos ocupa: el desarrollo sustentable. La Comisión de las

² Dennis L. Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

³ Ignacy Sachs, "Ambiente y estilo de desarrollo", *Comercio Exterior*, xxiv, 1974, pp. 360-368. Enrique Leff (ed.), *Memorias del Primer Simposio sobre Ecodesarrollo*, México, Asociación Mexicana de Epistemología, 1977.

⁴ Herman E. Daly, *Steady-State Economics* (1a. ed. Freeman, 1977); 2a. ed., Washington, Island Press, 1991.

⁵ Julia Carabias y Víctor M. Toledo (coords.), *Ecología y recursos naturales: Hacia una política del PSUM*, México, Ediciones del Comité Central [del PSUM], 1983.

⁶ Julia Carabias, Enrique Provencio y Carlos Toledo, *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, p. 138.

⁷ Fernando Tudela, *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo*, México, El Colegio de México, 1989.

Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo,⁸ nombrada pocos años antes por el Secretario General y encabezada por Gro Harlem Brundtland, lanzó el informe *Nuestro futuro común*, que marcó un parteaguas para el medio ambiente pues integró las cuestiones sociales, económicas y ambientales bajo el enfoque de la sustentabilidad.

Al terminar los años ochenta México tenía ya centenares de jóvenes, muchos formados profesionalmente y con visiones optimistas y reformistas, apostando por un cambio hacia la sustentabilidad del desarrollo. Las instituciones académicas abrían nuevas áreas de conocimiento y programas de formación ambiental, en un entorno de intensa y novedosa reflexión interdisciplinaria. El país estrenaba un excelente marco legislativo, y se registraban repercusiones directas en el quehacer político tanto en el ámbito global como en las agendas nacionales. También estaban en marcha programas y proyectos con estrechos vínculos entre la sociedad, la academia y las comunidades rurales y urbanas. Por estas y otras razones, muchos involucrados en la cuestión ambiental compartíamos la expectativa de que avanzaríamos más rápido en el control de los procesos de deterioro ambiental. Algunos de ellos estábamos entre los fundadores del IETD.

La madurez y el clímax en los noventa

En 1992 se registró un hito global con la Cumbre de la Tierra, la convocatoria ambiental global más significativa de entre las realizadas hasta ahora. Gobiernos (casi 150 jefes de Estado) y miles de organizaciones de la sociedad civil se dieron cita en Río de Janeiro para debatir sobre las vinculaciones de los temas ambientales con la pobreza y el bienestar social. Las reflexiones sobre las relaciones sociedad-naturaleza alcanzaron su clímax. El interés ambiental de los gobiernos nunca había sido tan alto... y nunca volvió a registrarse el mismo grado de compromiso.

La investigación científica había demostrado los cambios en el clima, el aceleramiento de la pérdida de la biodiversidad, los riesgos de la pérdida de los bosques y del abuso y contaminación del agua y el suelo. El negacionismo climático estaba presente, claro, pero las evidencias sobre el calentamiento global ya eran abundantes. Se adoptaron en esta Cumbre: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Agenda XXI, la Declaración de Río, los Principios sobre los Bosques y, poco después, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Todo este cúmulo de innovaciones y acuerdos multilaterales, con una gran legitimidad por la presencia de los jefes de Estado, dio orientaciones para la construcción de las agendas nacionales durante todo el resto de la década y hasta la fecha. Aún ahora, al terminar la segunda década del siglo XXI, seguimos bajo el paraguas de aquellos acuerdos multilaterales de 1992.

México llegó a la Cumbre con la novedad de dos nuevas instituciones, creadas precisamente al tenor de las discusiones en la Cumbre de la Tierra. En 1992 la

⁸ CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), *Nuestro futuro común*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 1987.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social, con dos órganos desconcentrados, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental. Este conjunto colocaba el tema ambiental vinculado al programa más importante de la Presidencia, Solidaridad, para atender la pobreza y, al tiempo, cumplía con las expectativas de las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio. La preocupación de Estados Unidos era que la falta de una normativa ambiental estricta y la debilidad de aplicación de la ley favoreciera a que las empresas se trasladaran a México con la consecuente pérdida de empleos en Estados Unidos.⁹ La otra institución fue la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, que al paso de unos cuantos años se convirtió en la más importante del mundo en su género.

Dos años después, en 1994, el tema ambiental dio otro salto sustantivo. La activa participación social de la época, el conocimiento acumulado y el contexto internacional fueron propicios para que finalmente se integraran en una sola institución la gestión de la conservación y uso de los recursos naturales. Así, los sectores que estaban dispersos y desarticulados, responsables de la administración del agua, de la pesca, de los bosques, se fusionaron en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Se avanzó, además, en la adecuación de un marco legal ambiental a la altura de las nuevas condiciones, se establecieron nuevas políticas integradas y sus programas correspondientes con una visión para hacer compatible la superación de la pobreza y el respeto al medio ambiente.

Los criterios de sustentabilidad ambiental empezaron a influir en el uso y abuso de los recursos naturales. Esta nueva construcción sentó las bases institucionales, legales y programáticas de una política ambiental moderna, con una amplia participación de la sociedad y de la evidencia científica para la toma de decisiones. Sin embargo, aunque el presupuesto para el sector se incrementó significativamente, partía de una base original tan precaria que fue insuficiente para las nuevas necesidades que se estaban creando. Inmersa en una crisis económica que duró la mayor parte del sexenio, la primera secretaría ambiental federal no tuvo tiempo de madurar ni presupuestalmente ni en términos de recursos humanos. Tampoco se lograron los avances planeados y deseados en materia de sustentabilidad del recurso hídrico, y continuó la inercia de las obras de infraestructura hidráulica. Sin embargo, quedaron establecidos los cimientos de un cambio hacia el desarrollo sustentable.

Cabe apuntar que un grupo amplio de integrantes del IETD intervino activamente en la creación y despliegue de esta nueva generación de instituciones ambientales mexicanas, e impulsó cambios a tono con la transición democrática nacional, sobre todo en los espacios de intervención ciudadana en las políticas públicas, las reformas para la transparencia y el acceso a la información, la promoción de un marco de derechos ambientales, el acceso a la justicia ambiental y el control y erradicación de la corrupción, entre otros aspectos.

⁹ Enrique Provencio, "Desarrollo, desigualdad y ambiente", *Economía Informa*, 230, julio de 1994.

Avances y reveses en el nuevo milenio

Poco a poco se fueron gestando en las instituciones de educación superior nuevas licenciaturas, maestrías, doctorados, diplomados, especialidades y programas de investigación. Este acierto fue construyendo una masa crítica de alto nivel en el país en materia ambiental. Las organizaciones de la sociedad civil se multiplicaron, pero con el tiempo fueron perdiendo perspectiva nacional para concentrarse en asuntos regionales y locales. Las fuentes de financiamiento gubernamentales y privadas se diversificaron y las entidades federativas constituyeron sus respectivas instituciones ambientales.

En el ámbito global el retroceso fue palpable. El derribo de las Torres Gemelas en Nueva York marcó un parteaguas. El interés por el medio ambiente fue desplazado por el terrorismo, la violencia y el narcotráfico, temas que han ocupado desde entonces la mayor atención en las agendas nacionales.

Con el cambio de gobierno de diciembre de 2000 la institucionalidad ambiental sufrió un primer revés. Por compromisos de campaña el presidente de la República sustrajo el sector pesquero de la Semarnap y lo ubicó en el sector agropecuario. La visión de sustentabilidad ambiental perdió la fuerza que empezaba a consolidarse y la predominancia productiva regresó a la política pesquera. La Semarnap se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). En contraste, y como un gran acierto, se constituyó la Comisión Nacional Forestal, con cuantiosos recursos económicos, que permitió avanzar de manera sustantiva en la gestión forestal en el país y derivó en una nueva ley.

En el sexenio 2006-2012 el tema del cambio climático alcanzó su máxima presencia en la agenda nacional: se elaboró una Estrategia de Cambio Climático, un Programa Especial de Cambio Climático y se decretó la Ley de Cambio Climático en 2010, todo ello con una amplia participación de la sociedad, la academia y los sectores gubernamentales, lo que constituyó un verdadero ejercicio de planeación transversal con sustentabilidad ambiental. Su aplicación dejó mucho que desear y, sobre todo, perdió el impulso en el siguiente periodo gubernamental, que dejó caer en picada el tema ambiental, con todo y su presupuesto. Por un lado, la herencia de la guerra contra el narcotráfico y, por el otro, el discurso predominante del crecimiento económico por encima de obstáculos ambientales fue el preámbulo para los recortes del gasto público y de personal especializado en las instituciones ambientales.

Dos hechos globales fueron quizá los que más contribuyeron a que la agenda ambiental nacional no se desdibujara completamente y que mantuviera cierto apoyo al más alto nivel político. Ambos ocurrieron en 2015. Uno fue la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Asamblea General de la ONU, acuerdos adoptados por México, que se sumaron al marco legal ambiental nacional. Se trata de una Agenda integradora de los principales retos que debe enfrentar la humanidad en las siguientes décadas y tiene la virtud de abordar los distintos desafíos desde todas las variables que causan el problema, ofreciendo orientaciones para su solución mediante la definición de más de 169 metas específicas.

El otro fue la organización en México de la Conferencia de las Partes (COP13) del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el contexto de la COP13 la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad coordinó la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad con una muy destacada participación académica y no gubernamental. Lamentablemente, la Estrategia carece de un mecanismo de obligatoriedad y de implementación coordinada y ha quedado muy relegada en su implementación, perdiendo el potencial para avanzar hacia el desarrollo sustentable.

La importancia de la política ambiental en las políticas públicas se ve reflejada en el presupuesto. Entre 2004 y 2009 el presupuesto autorizado a Semarnat creció a precios constantes en 25%, se estancó entre 2009 y 2014 y empezó su desplome en 2016. Para 2017 había retrocedido al nivel de 2005. En 2014 alcanzó un máximo de 0.38% del PIB y en 2019 bajó a 0.16 por ciento.¹⁰

Presente y futuro

En el mundo y en México se han registrado avances significativos en las instituciones, la legislación y la gestión pública, hay mejoras en la cultura y las prácticas concretas, pero los avances ambientales están por debajo de lo esperado y de lo necesario. En pocas palabras, y sin despreciar lo conseguido, en la mayoría de los procesos no hemos podido revertir las tendencias profundas del deterioro ecológico y los avances hacia la sustentabilidad del desarrollo son muy lentos. Si se compara con las visiones fines de los años ochenta, las expectativas están disminuidas.

Se conoce bien que los tiempos ecológicos siguen ritmos distintos a los económicos y desde hace mucho se sabe que las transiciones ambientales son lentas. Aun así, hemos ido a un ritmo inferior a lo que podríamos haber logrado. Las causas son variadas. Una de ellas se encuentra en la dimensión global. Han proliferado los acuerdos multilaterales, en prácticamente todos los temas —cambio climático, biodiversidad, desertificación, agua, bosques, residuos peligrosos y contaminantes persistentes, por ejemplo— y hay más y mejor información y conocimiento; también hay más instituciones de gestión e instrumentos, pero al mismo tiempo surgieron nuevas resistencias al cambio que debilitaron los impulsos que se vislumbraban en los años noventa. La crisis del multilateralismo empantanó las negociaciones, y el financiamiento y la cooperación nunca llegaron a los niveles requeridos para llevar a cabo las convenciones y tratados internacionales.

Otras causas son internas, y tienen relación sobre todo con las resistencias para asumir los costos económicos y tecnológicos de la transición al desarrollo sustentable, ignorando o más bien eludiendo el hecho conocido de que los costos de la inacción son mayores para la sociedad en el presente y en el futuro. También podemos ver otras razones de nuestro rezago ambiental en las torpes visiones que siguen sin asumir en los hechos que ya estamos de lleno en medio

¹⁰ Enrique Provencio y Julia Carabias, “El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado”, *Este País*, 336, abril de 2019.

de un cambio global que está rebasando los umbrales planetarios, y no solo en lo climático, sino también, e incluso más, en la biodiversidad, el estrés hídrico, la contaminación de mares y costas, entre otros.

Al paso de estas tres décadas en México han desaparecido centenas de especies y miles de sus poblaciones, las cuales ni siquiera la ciencia llegó a conocer, debido principalmente a la deforestación de cerca de 30 millones de hectáreas de ecosistemas naturales; es decir, en treinta años perdimos cerca 25% del patrimonio natural que tenía México en los años ochenta. Si consideramos sólo los ecosistemas arbolados, selvas y bosques, la pérdida es de 47% en este periodo. La pérdida acumulada del patrimonio natural ya rebasa el 53%. Ese es el cambio que debemos detener, y que requiere reforzar los esfuerzos públicos y sociales para la sustentabilidad del desarrollo.

Podríamos seguir haciendo un recuento del deterioro de la calidad del aire en las ciudades, del incremento de la producción de residuos sólidos y peligrosos, de la contaminación del agua y sobreexplotación de los acuíferos, pero rebasa a la intención de este texto. Podemos en síntesis resumir que, en ningún caso, hemos revertido las tendencias.

Se suman a este desalentador diagnóstico las señales que el presente gobierno ha estado enviando desde que tomó posesión, en incluso desde el periodo de transición en el segundo semestre de 2018. Por ejemplo, el fomento de grandes megaproyectos que no responden a una planeación regional ni respetan la normativa ambiental que tanto trabajo le ha costado al país construir; las agresiones a las organizaciones de la sociedad civil, no solo desconociendo su imprescindible papel para el avance de las políticas ambientales y el desarrollo regional, sino descalificándolas injustificadamente, bajo sospechas de mal uso de recursos, y tratando a todas con el mismo rasero.

Las señales para los próximos años son muy confusas, por decir lo menos. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ha hecho caso omiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030, perdiendo una gran oportunidad de articular las políticas nacionales bajo esas orientaciones, que no solo son un compromiso moral de México, sino que constituyen una verdadera agenda para el desarrollo sustentable, para la superación de la pobreza, la equidad, el desarrollo regional y la sustentabilidad ambiental. De forma acelerada, en el primer año del nuevo gobierno se fue retrayendo el impulso a las energías renovables y se opacó el apoyo a los compromisos mexicanos para cumplir con las metas nacionales adoptadas en el Acuerdo de París, entre otras señales de una política ambiental débil y sin el suficiente apoyo político.

Por si fuera poco, luego de la precaria situación presupuestal con la que cerró la administración federal pasada, el nuevo gobierno aplicó recortes adicionales de 20% para 2019 y se anuncian algunas reducciones más para los próximos años. A precios constantes, el presupuesto ambiental con el que iniciará la tercera década del siglo XXI es igual al que se tenía en el año 2000, así que se perdió todo lo incrementado en los últimos 20 años. Esto deja a la autoridad ambiental en una situación muy difícil para cumplir con sus responsabilidades.¹¹

¹¹ Provencio y Carabias, *ibid.*

Parecería que no hay motivos para mantener algún optimismo, pero no es así. México todavía cuenta con 90 millones de hectáreas de ecosistemas naturales terrestres, en relativo buen estado de conservación, que pueden ser —bien usados y manejados—, la base de un nuevo tipo de desarrollo para el bienestar y compatible con su conservación. Porque existen centenas de experiencias exitosas de desarrollo regional sustentable que pueden convertirse en políticas públicas. Porque nunca hemos tenido la cantidad y calidad de información accesible como en el presente. Porque hay millones de jóvenes entre 15 y 40 años que constituyen la fuerza de un cambio, muchos de ellos preparados y crecientemente preocupados. Falta seguir construyendo los mecanismos y oportunidades para que se ocupen y nuevas generaciones también están ya ocupados en ello.

En 1989 en el IETD entendíamos que el desarrollo nacional suponía horizontes más amplios que los económicos, que necesitábamos un gran esfuerzo ambiental para proteger los ecosistemas y sus servicios a la sociedad, que debíamos formar parte activa de las corrientes mundiales que se sumaban a ese gran cambio planetario hacia la sustentabilidad. Muchos nos adherimos a ese esfuerzo, desde las comunidades, los centros de investigación y de estudio, o desde las instituciones públicas y civiles. Impulsamos, de hecho, una política para el desarrollo sustentable convergente con la transición democrática. El resultado no ha sido tan satisfactorio como lo esperábamos, así lo hemos comentado en este artículo, pero contamos con logros que ahora deben ser fortalecidos. En eso seguiremos empeñados, en acelerar la transición al desarrollo sustentable.Ω

La energía: marcha estructural a la dependencia y la insuficiencia

Ramón Carlos Torres Flores*

1989 fue un año emblemático que anunció un quiebre muy importante en la historia mundial de los Estados-nación. Se anticipó en ese año la desaparición de la URSS, el fin de los regímenes socialistas de Europa y occidente de Asia y la extinción de la llamada Guerra Fría. Se renovaron esperanzas de democracia en vez de Estados autoritarios y vio la luz el llamado Consenso de Washington.

A partir de entonces las relaciones internacionales y el funcionamiento interno de las naciones experimentaron reajustes profundos en los equilibrios de poder. Cobraron fuerza la hegemonía y dominio de las economías de mercado y el giro hacia la menor intervención de los gobiernos en los procesos económicos. La doctrina económica liberal o neoliberalismo, si se prefiere la expresión con tintes peyorativos, se afianzó como paradigma económico universal. Los Estados cedieron funciones a las fuerzas del mercado.

1989 también fue emblemático en México. El país se encontraba inmerso en el letargo del sexenio de Miguel de la Madrid, que había concluido su gestión el año anterior. La austeridad y astringencia del gasto constituían los instrumentos socorridos para enfrentar las dificultades financieras de la economía: el excesivo endeudamiento externo, la inestabilidad de los equilibrios macroeconómicos y el desplome de los precios internacionales del petróleo, que para entonces se había instalado como eje principal del financiamiento y el funcionamiento de la economía.

El presidente entrante, Carlos Salinas de Gortari, comenzó su gestión con nuevas formas de alcanzar la ansiada estabilidad y, al mismo tiempo, de recuperar la senda perdida de crecimiento que caracterizó al México desarrollista del tercio de siglo anterior al de Miguel de la Madrid. Pretendió centrar el crecimiento en el imperativo de romper el estatismo, intensificar la participación privada en la inversión y promover la inserción eficiente del país en la globalización mundial y regional de los mercados. Las estructuras jurídicas e institucionales vigentes se mostraban inadecuadas para solventar esas aspiraciones. En contraste, el entorno externo de favorecer el libre accionar de las fuerzas de mercado y acotar el rol del Estado, ofrecía convergencia con los objetivos del nuevo gobierno.

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. Mi reconocimiento a Jorge Linares, quien colaboró en preparar la información cuantitativa incluida en este trabajo.

El sector de la energía constituyó un caso conspicuo. En efecto, Salinas de Gortari inició la práctica de instrumentar reformas estructurales en ese sector, parciales y fragmentadas, pero convergentes y unitarias con el propósito de librar a la actuación de los mercados las actividades de hidrocarburos y electricidad, en reemplazo del Estado. Con diferentes matices, profundidad y metodología, esas prácticas se tornaron habituales durante su administración y se extendieron a las cuatro subsiguientes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña), hasta culminar con los cambios constitucionales integrales de diciembre de 2013 que dieron forma al orden jurídico vigente.

El propósito de esas reformas consistía en impulsar la apertura del sector energético a las corrientes internacionales de comercio, inversiones, tecnología y mercados; atraer la inversión privada nacional y extranjera; modernizar y hacer más eficiente la administración de las paraestatales; optimizar la explotación de los recursos naturales no renovables en beneficio de los ingresos del gobierno, y reducir la exposición de las finanzas públicas a fluctuaciones e inestabilidad propias del mercado internacional del petróleo.

Las actividades energéticas en nuestro país se rigen por preceptos constitucionales entre los que destacan los de la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos, la participación exclusiva del Estado en actividades estratégicas relacionadas con la energía —sin que por ese hecho se constituyan en monopolio— y el usufructo del gobierno de beneficios derivados de esas actividades.

La disputa en torno a estos tres preceptos constitucionales (propiedad, exclusividad y beneficios) ha sido una constante en la historia del país. Las reformas estructurales se inscriben en esa disputa. Cuestionan el contenido y alcance de las funciones empresariales del Estado como propietario, administrador y usufructuario de beneficios, en detrimento del derecho de los particulares a ejercer esas funciones. Dirimir la disputa no es asunto trivial. El fin de los regímenes socialistas se asocia en algún modo al fracaso de encontrar fórmulas democráticas de convivencia entre Estado y particulares, en especial en cuestiones relacionadas con la propiedad y administración de los medios de producción.

A diferencia de lo que sucede ahora, en los años de posguerra se favoreció la mayor participación del Estado en la economía, que se consideraba la vía política idónea para sortear los obstáculos al desarrollo. Fue en los años ochenta cuando se impuso el paradigma actual: reducir o eliminar la intervención del Estado como medio de favorecer el desarrollo, más aún en lo relacionado con actividades empresariales. El Consenso de Washington fue elocuente, resumió en diez recomendaciones de política económica la reivindicación del mercado y el confinamiento del Estado.

Las reformas estructurales instrumentadas desde 1989 son muy variadas. Para fines analíticos se agrupan en cuatro áreas según el propósito para el que fueron formuladas: flexibilizar los mercados donde participan las paraestatales como demandantes de recursos humanos y financieros; reorganizar la operación de los organismos del sector con criterios empresariales de eficiencia y competitividad; privatizar actividades menos relevantes para el propósito productivo de las paraestatales, y abrir al régimen de mercados funciones productivas a cargo exclusivo del Estado, mediante modificaciones integrales al orden jurídico.

Flexibilizar los mercados laboral y de capital

Apenas iniciado el año 1989, a unas cuantas semanas del comienzo de su gobierno, Salinas desmanteló la oposición que ofrecía el Sindicato de Pemex para una operación flexible y eficiente de los recursos humanos contratados por la paraestatal (capítulo conocido como “Quinazo”). En lo que hace a recursos financieros, especialmente los requeridos para sufragar inversiones públicas, se instrumentaron diversos mecanismos de financiamiento extrapresupuestal con capital privado. Entre ellos destaca el arrendamiento puro o financiero de instalaciones, la contratación de proyectos integrales de “llave en mano” y el esquema de “Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) que se formalizó en el gobierno de Zedillo.

Reorganizar las entidades paraestatales con sistemas de empresa privada

La reorganización consistió en facilitar el funcionamiento de las entidades paraestatales con reglas de la empresa privada. Algunos de los mecanismos fueron los siguientes: fragmentar las entidades por líneas de negocio; segregar las exportaciones de petróleo en una empresa comercial privada; instalar sistemas de precios de transferencia con criterios de ventajas comparativas; adoptar políticas laborales de empresa privada para ejecutivos de nivel medio y superior; eliminar actividades internas especializadas de identificación y ejecución de proyectos de inversión, entre otras. Se pretendía que las entidades funcionaran como empresas privadas, sin dotarlas de recursos, funciones, autonomía y marco jurídico, indispensables para ese propósito.

Privatizar actividades a cargo del Estado

Destacan al respecto la privatización de actividades hasta entonces reservadas al Estado y la desincorporación de activos e instalaciones públicas. Esto fue especialmente relevante en el transporte, distribución y venta de gas natural (1995); la producción petroquímica no básica; la desincorporación de plantas de transformación industrial en complejos petroquímicos y de fertilizantes; y lo que fue de singular importancia e impacto, la autorización a particulares para generar electricidad y venderla a la CFE.

Reestructurar integralmente la industria energética

El propósito de reformar integralmente el sector energético fue motivo reiterado de iniciativas legislativas durante las gestiones de los presidentes Zedillo (1998), Fox (2005 y 2007),¹ Calderón (2008) y Peña (2013).² Solo las de estos dos últimos mandatarios dieron lugar a cambios legislativos relevantes. La iniciativa presentada por Calderón al Congreso fue especialmente significativa por el debate sin precedente que generó en el Senado de la República. Durante más de dos meses, 163

¹ Iniciativa enviada al Congreso en 2006 y aprobada en 2007.

² La reforma fue un proceso largo que se dio en todo el sexenio, pues inició con el Pacto por México a finales de 2012, la aprobación de la reforma, la modificación a leyes secundarias y las reformas administrativas y jurídicas que se dieron posteriormente, que abarcaron desde 2012 hasta 2016, al menos.

especialistas presentaron ponencias documentadas que fueron discutidas y analizadas en centenares de intervenciones parlamentarias. La iniciativa privatizadora fue descartada. Se aprobaron cambios legislativos para mejorar la eficiencia operativa de Pemex, disminuir la carga fiscal, restituir reservas, ampliar la capacidad de refinación, asumir mayor compromiso con la sustentabilidad, mejorar el funcionamiento de los órganos de gobierno, avanzar en la planificación del sector y solventar el excesivo endeudamiento de las paraestatales.

En 2013 el presidente Peña y los partidos PAN y PRD presentaron al Legislativo sendas iniciativas integrales para reformar la estructura del sector energético; las dos primeras con la inclusión de cambios constitucionales y la del PRD con modificaciones en leyes secundarias y propuestas de política energética. Esta última se desechó y con base en las otras dos se aprobó modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y promulgar 21 disposiciones transitorias. A diferencia de lo sucedido el lustro anterior, en esa ocasión el proceso legislativo careció de análisis, debate y discusión sobre aspectos sustantivos. La aprobación se hizo por consigna de la mayoría calificada.

La reforma de 2013 estableció un corte drástico en el alcance de los postulados constitucionales. Dio forma al propósito iniciado en 1989 de restringir la intervención del Estado en las actividades del sector energético:

1. El ámbito de propiedad de la nación se redujo a los hidrocarburos alojados en el subsuelo; quedaron fuera de ese ámbito de propiedad petrolíferos, gas procesado y petroquímicos, entre otros.

2. La exclusividad se limitó a la extracción y exploración (con posibilidad de contratar a particulares), la planeación y control del sistema eléctrico y la prestación del servicio de transmisión, distribución y generación nuclear de electricidad; dejaron de ser estratégicas y exclusivas del Estado las actividades de transformación industrial y el servicio público de electricidad.

3. Además, se formalizó el criterio de explotar los hidrocarburos a fin de proveer ingresos al Estado, una forma de monetizar por anticipado los recursos naturales y minimizar su importancia política estratégica.

En los años subsiguientes a 2013 se aprobaron las leyes secundarias derivadas de las enmiendas constitucionales y se llevaron a cabo los consecuentes cambios institucionales, reglamentarios y de instrumentación de las disposiciones jurídicas. Se cerró con ello el largo proceso de reformas estructurales iniciado en 1989, caracterizado por resistencias políticas y sociales, tensiones e inercias frecuentemente encubiertas y anómalas pero sobre todo, por la ausencia o débil participación democrática en la identificación y adopción de esas reformas.

Durante las últimas tres décadas México avanzó en los procesos de elección democrática y alternada de sus gobernantes y representantes. Sin embargo, esos avances permearon menos en las decisiones asociadas a las reformas estructurales en materia de energía. Pretéritas expresiones administrativas, legislativas o formales del Estado autoritario se extendieron a la disputa por captar y beneficiarse de promisorios beneficios emanados de las actividades energéticas. Las consecuencias han sido vastas y complejas y sobre todo, lesivas para el devenir constructivo y participativo de la sociedad.

Sea por el déficit democrático o por razones adicionales, lo cierto es que el resultado de las múltiples reformas energéticas estructurales arroja un balance desfavorable. El sector dista de cumplir las motivaciones que originaron las reformas. El país se encuentra sumergido en una crisis de producción de energía —quizá la más grave de su historia— con serias afectaciones y disminuciones del patrimonio energético nacional y extraviado respecto a la construcción de su futuro energético.

El orden jurídico e institucional del sector se transformó, sin duda; ahora responde en lo formal a una economía de mercado abierta y de participación concurrente de múltiples actores nacionales y extranjeros. La inversión y las empresas privadas pueden acceder a casi todas las actividades energéticas, incluso las reservadas en exclusiva al Estado o las que forman parte del patrimonio de la nación, mediante la suscripción de contratos de servicios.

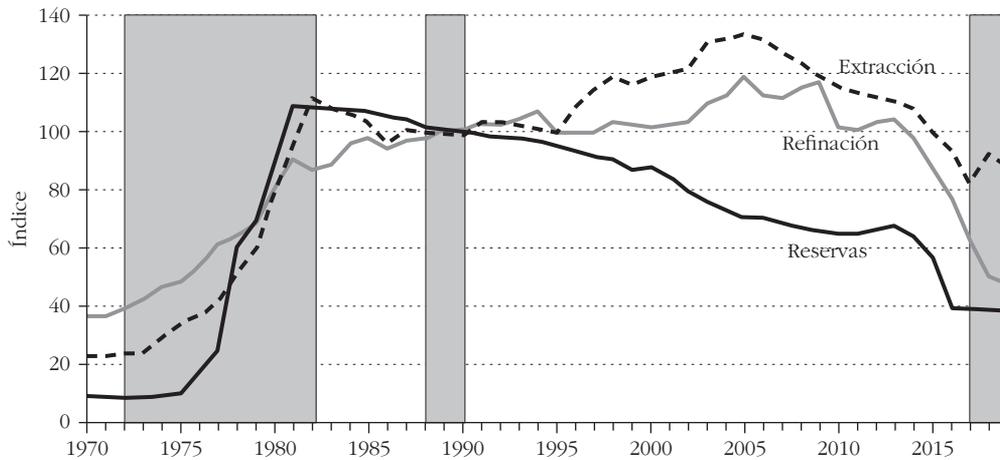
En los hechos, sin embargo, las cosas son distintas. Las empresas privadas participan marginalmente con distintos grados de penetración en casi todos los eslabones de la cadena de valor de la energía. No obstante, el lugar protagónico, preponderante y determinante en la producción primaria y la transformación de la energía lo desempeñan las empresas públicas del Estado (EPE), como antaño, solo que ahora debilitadas y sujetas a restricciones de recursos de todo tipo. Siguen siendo las responsables principales de cubrir las necesidades del presente y del futuro inmediato.

Una visión histórica cuantitativa permite visualizar las afirmaciones anteriores. La configuración estructural actual del sector energético —y con él el de la economía en su conjunto— data de principios de la década de los años setenta y principios de los ochenta del siglo xx, un periodo intenso de inversión pública en el que confluyeron con éxito la exploración petrolera, la elevación inusitada de precios internacionales del petróleo, una política energética transformadora y la prevalencia del Estado autoritario.

En los años extremos del periodo 1970 a 1982 el valor agregado del sector petrolero se multiplicó por 4, la extracción por 5 y las reservas de hidrocarburos por 13. En esos años se instalaron o modernizaron las seis refinerías que integran el actual Sistema Nacional de Refinación (SNR), se establecieron los complejos petroquímicos y la red básica de infraestructura para almacenamiento, transporte y distribución de hidrocarburos que opera en el país (véase la gráfica 1).

A partir de 1983 el esfuerzo petrolero productivo del país entró en un retroceso que se prolonga hasta nuestros días. Las reservas de hidrocarburos equivalen a solo 35% del nivel máximo histórico alcanzado en ese año y la tendencia es a decrecer, ante el agotamiento relativo de los yacimientos en la sonda de Campeche y la insuficiencia de nuevos descubrimientos. La extracción se abatió 22% y priva la tendencia declinante de los últimos 15 años, a pesar de que los Pidiregas y otros mecanismos de financiamiento extrapresupuestal permitieron ejecutar proyectos de inversión que incidieron en un repunte temporal de la extracción en el periodo 1995-2005 (inyección de nitrógeno en el campo petrolero Cantarell). Por su parte, la refinación de petróleo registra niveles de producción análogos a los prevalecientes hace medio siglo. El país enfrenta el colapso acumulado de la oferta petrolera (véase de nuevo la gráfica 1).

Gráfica 1. Indicadores de oferta de hidrocarburos
(índices en porcentajes, año base 1989)



NOTA: la información de 2019 corresponde a estimaciones al mes de julio.

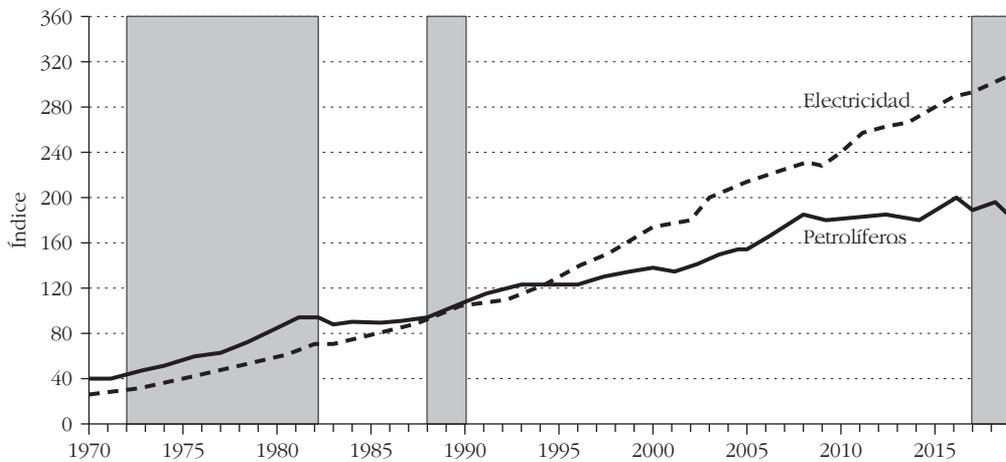
FUENTE: estimaciones propias con base en información del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, y Ramón Carlos Torres, "México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero", *Serie Reformas Económicas, CEPAL 19, 1999*.

En contraste a lo acontecido con la oferta, la demanda nacional de electricidad y petrolíferos se ha caracterizado por mantener una tenaz evolución ascendente. El consumo de electricidad se multiplicó por 3 en los últimos treinta años y por 10 en el medio siglo (promedio superior a 3.5% anual). El consumo de gasolinas, diésel, gas LP y turbosina se duplicó y quintuplicó en esos dos horizontes de tiempo, respectivamente (tasa anual promedio de 2.5%). La gráfica 2 muestra ambos comportamientos dinámicos.

Es importante destacar que el incremento de la capacidad instalada de generación de electricidad ha sido principalmente mediante el empleo de tecnologías que utilizan gas natural. Alrededor de la mitad de la electricidad se genera ahora con ese combustible, el cual en su mayoría se adquiere de unas cuantas empresas estadounidenses ubicadas en Texas, por ducto, a precios muy reducidos, lo que plantea riesgos económicos, comerciales y geopolíticos para la economía nacional ante la eventual contingencia de abasto futuro.

La brecha creciente entre oferta interna y demanda nacional de hidrocarburos se asocia a la carencia acumulada de inversiones en el sector de los hidrocarburos, carencia que no fue resuelta por las reformas. Estas no se orientaron a fortalecer la capacidad de financiamiento de la inversión pública, ni tampoco fue exitoso el reemplazo por la privada. Se observa al respecto que la inversión fija bruta real en hidrocarburos a cargo del Estado, alcanzó un valor histórico máximo en 1981, descendió en los años siguientes hasta registrar en 1989 un mínimo de 21% y transcurrieron dos décadas para que pudiera recuperar el valor máximo de 1981; el sector se descapitalizó, con el consecuente efecto en la insuficiente restitución de reservas y el estancamiento en la capacidad de transformación de los hidrocarburos (véase la gráfica 3).

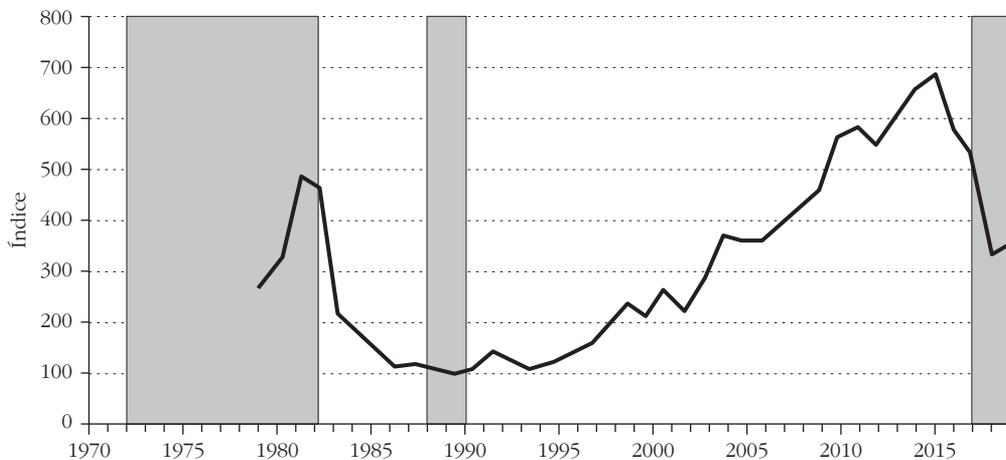
Gráfica 2. Indicadores de consumo de energía
(índices en porcentajes, año base 1989)



NOTA: el consumo aparente de petrolíferos incluye gasolinas, diésel, queroseno y gas LP. Los datos de 2019 son estimaciones al mes de julio.

FUENTE: estimación propia con base en información del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía.

Gráfica 3. Inversión fija bruta real en hidrocarburos
(índices en porcentajes, año base 1989)

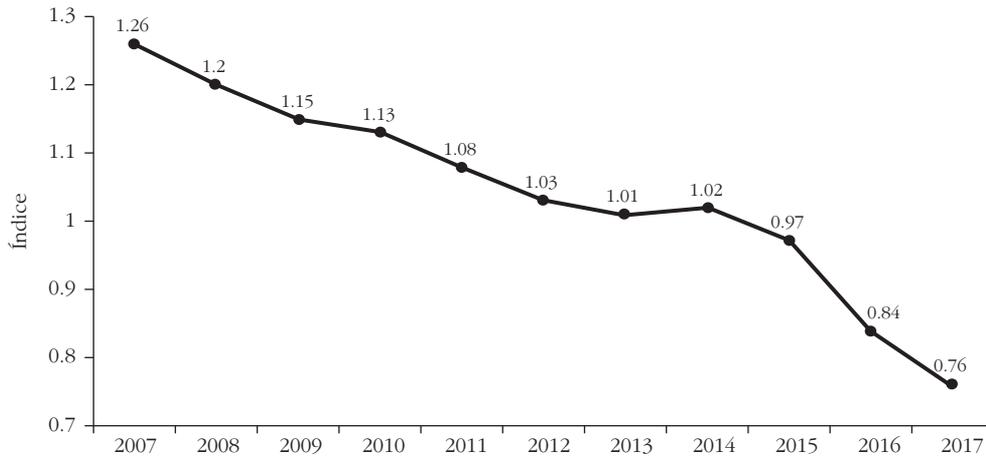


FUENTE: estimaciones propias con base en información del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, y Rolando Cordera y Enrique Provencio (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, 2016.

El gobierno actual despliega acciones orientadas a rescatar la precaria situación operativa y financiera de las EPE; erradicar la corrupción, los ilícitos y las irregularidades que impiden su adecuado desempeño, y recuperar la erosionada independencia energética.

Una de las principales prioridades inmediatas es revertir la trayectoria declinante de la extracción de petróleo y gas, acabar con el robo de combustibles, sus-

Gráfica 4. Índice de independencia energética



FUENTE: Pemex, *Plan de negocios de Petróleos Mexicanos, 2019-2023* (versión pública), 2019.

pender la subasta de áreas y campos de explotación de hidrocarburos, incentivar la participación privada en inversiones selectivas de extracción, rehabilitar y ampliar con financiamiento propio el SNR, corregir modalidades lesivas en la contratación de servicios vinculados a la generación de electricidad y garantizar el suministro de combustibles y electricidad a precios reales fijos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ofrece principios éticos de actuación que se entiende habrán de configurar los programas de la administración en el horizonte sexenal, más allá de superar la coyuntura de la crisis. Una de las dos metas consideradas en el plan en materia de energía es detener la pérdida de independencia energética, medida ésta como el índice del saldo entre producción y consumo de energía. La trayectoria del índice en las dos últimas administraciones federales pone de manifiesto la magnitud del reto (véase la gráfica 4).

El Plan de Negocios de Pemex 2019-2023, así como el Programa de Desarrollo Eléctrico Nacional 2019-2023, diagnostica trabas y rezagos en la operación de la empresa; se orientan al manejo de la crisis y hacen señalamientos insistentes sobre la necesaria concurrencia pública y privada en proyectos de inversión de inmediata y mediata maduración. No se presentan aún los programas sectoriales de energía, de combate al cambio climático y otros que impactan la evolución del sector, y que en conjunto permitirán configurar la estrategia de energía del país que haga realidad el acato a la ética social propuesta por el gobierno.

El plan y el programa referidos plantean un apego al marco jurídico e institucional vigente, y no se hace mención alguna de que pretendan incorporar cambios esenciales en leyes, esto a pesar de las críticas que se formulan en el propio plan respecto a las políticas energéticas de las administraciones anteriores.

Algunas conclusiones del análisis anterior son las siguientes:

1. El regateo político en la interpretación, aplicaciones y eventual cambio de los preceptos constitucionales de propiedad, administración y usufructo de los

hidrocarburos ha sido central en el diseño e instrumentación de las reformas estructurales del sector energético mexicano de los últimos treinta años.

2. El regateo ha sido entre gobernantes, empresarios, partidos políticos, organizaciones sindicales, gremiales y civiles, grupos de poder y agentes externos. La participación democrática de los ciudadanos ha sido con frecuencia escasa, marginal y limitada a su expresión indirecta por medio de la elección de sus gobernantes.

3. El sector energético atraviesa una severa crisis acumulada de falta de producción de energía y disfuncionalidad entre las leyes y la operación. En el complejo de explicaciones sobre su naturaleza, causas y consecuencias es importante considerar las consecuencias del déficit democrático y de los términos en que se resuelve la carencia relativa.

4. En lo que hace a la disfuncionalidad se observa una escisión entre la estructura jurídica e institucional del sector y su operación. En lo jurídico la estructura corresponde a una economía de mercado con acceso abierto a empresas privadas, nacionales y extranjeras. En lo operativo las empresas productivas del Estado (Pemex y CFE) son responsables y actores preponderantes, casi únicos en el desempeño de los eslabones críticos de la cadena de valor de la energía, pero carecen de recursos, funciones y facultades para cumplir sus objetivos.

5. La reconversión de organismos públicos en empresas productivas no se instrumentó en los términos y alcance considerados en la reforma constitucional de 2013.

6. El gobierno actual se ha propuesto como primera prioridad atender la precaria situación en que se encuentran esas empresas. Revertir la caída de la producción de petróleo y gas, restituir reservas, rehabilitar y ampliar el Sistema Nacional de Refinación, eliminar ilícitos que interfieren en las operaciones o que dañan su patrimonio, son algunas de las acciones que necesitan de mayor empeño inmediato.

7. En la visión de largo plazo, el rescate de las empresas implica, necesariamente, reformular la estrategia energética del país. A diferencia de lo sucedido en 1989, fincar esa estrategia en la explotación de los hidrocarburos, como se pretendió hacer con la reforma de 2013, no es viable, o al menos no son visibles los argumentos que la fundamentan.

8. Lo relevante es que una estrategia energética con visión de largo plazo e identificación de acciones inmediatas requiere un mínimo de consenso democrático, gran enseñanza de los últimos 30 años. La tarea de conciliar objetivos de seguridad energética, sustentabilidad ambiental y equidad en la distribución de costos y beneficios, hace indispensable llegar a acuerdos políticos en asuntos muy sensibles para la sociedad.

9. Entre esos asuntos destaca la interdependencia de decisiones sobre la mezcla de fuentes de energía que garantice conciliar los objetivos del trinomio seguridad-sustentabilidad-igualdad, el imperativo de abatir el dispendio energético asociado a patrones de consumo y producción de energía, la consolidación de las empresas productivas del Estado y la convergencia del financiamiento público y privado en las inversiones requeridas por el sector.

10. En síntesis, es inescapable consolidar un Estado con una democracia activa y participativa en las decisiones del sector de la energía que promueva, pero supedite, las fuerzas del mercado al interés de la Nación. **Ω**

¿Nueva oportunidad para un sindicalismo marchito?

Luis Emilio Giménez Cacho*

Para quien se acerca al universo de las relaciones laborales en México, uno de los aspectos que resultan más llamativos es la debilidad de las organizaciones de trabajadores si se las compara con los influyentes agrupamientos empresariales. Es verdad que la transformación de los procesos de trabajo, la globalización, las tendencias dominantes en la administración de personal y aun ciertas facetas individualistas de las ideas sociales en boga han tenido en casi todas partes del mundo el efecto de inhibir la capacidad de acción de los sindicatos. Ello se ilustra con una tendencia más o menos sostenida a la caída de las tasas de sindicalización en muchos países.¹ Pero incluso con ese fenómeno en curso, los sindicatos, en la mayoría de las naciones de la Unión Europea, siguen teniendo una relevancia en la discusión de las decisiones de política económica y continúan desempeñando un papel significativo como voz de los asalariados en los escenarios parlamentarios de muchos países, incluidos varios de América Latina y Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales. Además, naturalmente, importantes organizaciones sindicales tienen una capacidad de negociación significativa en muchas áreas de la economía de sus países, en especial en las grandes empresas manufactureras y en renglones clave de los servicios públicos, como la educación y los sistemas de salud.

Pero en el caso de México, la tendencia de los últimos 30 años no sólo muestra una caída de las tasas de sindicalización, hoy inferior al 10% de la población ocupada,² sino que además se manifiesta en la pérdida prácticamente total de la capacidad de las organizaciones de trabajadores para influir en las decisiones legislativas en materia de trabajo, en las políticas laborales del gobierno y en la atenuación, así sea parcial, del deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Es una debilidad que contrasta notoriamente con la influencia adquirida ante el Estado por los organismos representativos de los empresarios.

La caída de los salarios reales, una evidencia elocuente

Aunque no es la única, la ilustración más concluyente de la debilidad de los sindicatos mexicanos y de su incapacidad para influir sobre las condiciones de trabajo son

* Sociólogo. Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Sociales de la UNAM.

¹ Javier Aguilar García y Roberto Zepeda Martínez, "Mundialización y tasa sindical en las sociedades contemporáneas", México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2015, <<https://www.iis.unam.mx/mundializacion-y-tasa-sindical-en-las-sociedades-contemporaneas/>>.

² *Ibid.*, 139.

las cifras que se desprenden de las estadísticas salariales. Un estudio reciente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre los ingresos de los trabajadores mexicanos encontró que 39% de la población mexicana obtiene ingresos por su trabajo que no alcanzan a cubrir el costo de una canasta alimentaria básica.³ De acuerdo con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la participación de los ingresos de los asalariados mexicanos en la riqueza producida es la más baja de los países de los que se lleva registro. En México, los trabajadores subordinados representan aproximadamente 70% de la población ocupada y sin embargo perciben en conjunto apenas entre 30 y 40% del valor generado en la producción.⁴ Un dato incluso más sintomático es que en la industria manufacturera, en la que se registran las mayores tasas de sindicalización, la participación de los salarios en el valor agregado es apenas de 18% del total, mientras que los ingresos del capital concentran 82 por ciento.⁵

El deterioro de las remuneraciones y del nivel de vida de los trabajadores asalariados mexicanos a lo largo de los últimos 30 años —del que dan cuenta los indicadores anteriores— ha sido el resultado de acciones sistemáticas de contención salarial de los gobiernos a partir del ajuste económico derivado de la crisis de deuda de 1982. Un primer efecto de esa crisis fue un proceso inflacionario que ocasionó que los salarios reales perdieran casi la mitad de su poder adquisitivo entre 1980 y 1988. En la primera mitad de los noventa, la contención de los salarios fue uno de los componentes clave de la política para el control de la inflación, junto con controles de precios y la fijación del tipo de cambio. A partir de la crisis de diciembre de 1994, aunque la economía y el empleo comenzaron a recuperarse paulatinamente, las remuneraciones de los trabajadores se mantuvieron con tendencia descendente. Esta vez se trató del efecto de políticas que cifraron la competitividad de la economía mexicana, su capacidad para exportar y de atraer inversión extranjera, en mantener a la baja los salarios de los trabajadores.⁶

Las políticas de contención salarial se expresaron en primer término en el continuo deterioro de los salarios mínimos legales. Entre 1980 y 1995 el poder adquisitivo del salario mínimo se redujo 66%. A partir de entonces mantuvo una tendencia descendente, aunque a ritmos menores. Apenas a partir de 2018 parece empezar a modificarse la orientación gubernamental que condujo a que el salario mínimo de México sea uno de los más bajos de América Latina y que su monto implique además una flagrante violación de las normas constitucionales.⁷

³ Coneval, “Coneval presenta información referente al índice de tendencia laboral de la pobreza al primer trimestre de 2019”, comunicado de prensa, 16 de mayo de 2019, <https://coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/Comunicado_04_ITLP_Primer_Trim_2019.pdf>.

⁴ Norma Samaniego Breach, “La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado”, *Economía UNAM* 11, núm. 33, 17 de febrero de 2015, pp. 53-54, <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/47074>>.

⁵ Jaime Ros, “¿Por qué cae la participación de los salarios en el ingreso total en México?”, *Economía UNAM* 12, núm. 36, 2015, <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/52423>>.

⁶ Samaniego Breach, *op. cit.*, pp. 59-62.

⁷ Juan Carlos Moreno-Brid y Stefanie Garry, “El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina”, en Miguel Ángel Mancera (coord.), *Del sala-*

La otra faceta de la política gubernamental de restricción salarial ha sido la de limitar la capacidad negociadora de los trabajadores organizados, mediante controles a la contratación colectiva. En una primera instancia, durante la crisis inflacionaria, las autoridades del trabajo indujeron límites a la recuperación real del poder adquisitivo en las revisiones de contrato, los llamados “topes salariales” de los años ochenta. Pero sin duda el fenómeno más extendido y que ha tenido la mayor repercusión en el abatimiento de la capacidad de negociación de los sindicatos fue la expansión generalizada de los llamados contratos colectivos de protección patronal que, a partir de mediados de los años noventa, se convirtieron en el recurso favorecido por los gobiernos y las empresas privadas para limitar la contratación colectiva genuina. Se trata de un mecanismo por el cual empresarios y sus representantes legales, en colusión con los numerosos líderes sindicales sin escrúpulos y con el beneplácito y estímulo de las autoridades laborales, registran contratos colectivos de trabajo a espaldas de los trabajadores en condiciones desfavorables a éstos. La finalidad de esos contratos, además de mantener bajas las remuneraciones, es la de evitar que una organización legítima y representativa pueda requerir la firma de un contrato colectivo. Aunque en lo fundamental los contratos colectivos de protección son un subterfugio que la legislación laboral dejaba abierto desde hace décadas, a partir de la década de los años noventa se volvieron un recurso generalizado.⁸

La pertinaz práctica de someterse al gobierno

Difícilmente podría achacarse a los sindicatos la responsabilidad del deterioro del ingreso de los asalariados durante más de tres décadas. Hay importantes determinantes económicos y de estructura de los mercados de trabajo que explican esa tendencia. Sin embargo, es un hecho que la amplísima mayoría de los líderes y las organizaciones se condujeron a lo largo de todo este periodo, con completa sumisión a las decisiones gubernamentales sin hacer valer la voz y los intereses de los trabajadores. En nombre de la llamada “paz laboral”, las organizaciones sindicales mayoritarias —herederas del viejo sistema corporativista construido durante las largas décadas del régimen de partido hegemónico— renunciaron al derecho de huelga, a la negociación colectiva auténtica y aun a los recursos de representación de los trabajadores que les otorga la legislación laboral en las instancias tripartitas de la política laboral, entre ellas, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

La prolongada subordinación de los sindicatos tradicionales y mayoritarios a los designios gubernamentales durante el periodo de la globalización no es más que el resultado del anquilosamiento de las instituciones del trabajo, que Graciela Bensusán ha descrito con el concepto de “modelo mexicano de regulación laboral”.⁹ Se

rio mínimo al salario digno, México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2015, pp. 151-168.

⁸ Véase Graciela Bensusán *et al.*, “Contratación colectiva de protección en México”, *Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2007, <<http://ru.iiec.unam.mx/1779/>>.

⁹ Graciela Bensusán, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, Plaza y Valdés, 2000.

trata de un histórico complejo de normas, organismos y prácticas concebidos con la pretensión de mantener el control gubernamental sobre los sindicatos —mediante la protección a dirigentes subordinados a las directrices oficiales— que permaneció intacto durante mucho tiempo.

El rezago democrático

A finales de los años setenta en el país se inició un prologado proceso de cambio que transformó las instituciones políticas. Se empezó a hacer realidad la división de los poderes del Estado, en el Congreso se instaló la pluralidad partidista y los procedimientos democráticos se han afirmado como la fórmula legítima de designación de los gobernantes. Paulatinamente, casi la totalidad de las instituciones gubernamentales se vieron afectadas por reformas tendientes a fortalecer los derechos ciudadanos y los controles sobre el ejercicio del poder.

Sin embargo, las leyes, los órganos de la justicia laboral y las prácticas de sometimiento sindical se mantuvieron sin modificaciones. Apenas a fines de 2012, una limitada reforma laboral de inspiración proempresarial, iniciada por el gobierno de Felipe Calderón, introdujo cambios en la legislación del trabajo. A pesar de algunas novedades en materia de transparencia de los sindicatos, las reformas de 2012 se cuidaron mucho de no alterar el sistema de control de las organizaciones. Con la complacencia de representantes de los intereses empresariales, se mantuvo en pie el obsoleto sistema de justicia laboral y control de las huelgas basado en la estructura tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y se dejaron inalterados los mecanismos discrecionales de registro sindical y de reconocimiento de dirigentes en manos del gobierno. Quedaron intactos también los preceptos legales que daban sostén a la práctica de los contratos de protección.

Así, a lo largo de más de tres décadas de reformas dirigidas a desregular la economía y los mercados laborales, la permanencia del sistema de control sindical aseguró que las principales organizaciones de trabajadores acataran prácticamente sin resistencia las políticas gubernamentales. Por supuesto, desde el punto de vista de la empresa privada, el régimen de control sindical y los mecanismos para mantener acotada la capacidad de negociación de los sindicatos resultaban funcionales. A la vez, las dirigencias del viejo sindicalismo corporativo encontraron en la inmovilidad de las reglas laborales una fórmula de sobrevivencia en un contexto de cambio democrático del resto de las instituciones.

La convergencia de intereses entre los sucesivos gobiernos, los empresarios y los dirigentes tradicionales mayoritarios explica que hayan sido relegadas por décadas las voces que desde el sindicalismo independiente, la academia, la profesión jurídica y ciertos partidos políticos, reclamaron insistentemente la modificación del *statu quo* sindical.

El alto costo del letargo

Las consecuencias de la inmovilidad en las prácticas y las reglas autoritarias que cobijaron al sindicalismo corporativo han sido graves para el mundo del trabajo.

Para los trabajadores, en primer término, porque, como hemos visto, la inexistencia de contrapesos ante las políticas de contracción de los salarios reales ha permitido el abatimiento sostenido de las remuneraciones para prácticamente todos los sectores del mercado laboral. Pero además, desde el punto de vista propiamente sindical, hay otras consecuencias para los poco más de cuatro y medio millones de asalariados afiliados a sindicatos.¹⁰ La mayoría de los sindicalizados han debido pagar el precio de la proliferación de líderes que se eternizan en los cargos, que subordinan el interés de sus afiliados a sus propios beneficios políticos y económicos y que toman decisiones sin consultar a las bases o, a lo sumo, en acuerdo con camarillas reducidas de incondicionales. Asimismo, otra de las consecuencias de la limitada vida sindical es que la mayor parte de los líderes se han mantenido pasivos e indolentes ante las nuevas condiciones laborales que surgen de los acelerados cambios tecnológicos y que constantemente amenazan con desplazar a un número creciente de trabajadores. Así, en la mayoría de los sindicatos las negociaciones de la contratación colectiva se conducen de manera elemental, dentro de los límites estrechos de la negociación salarial, dejando en manos de la decisión patronal los aspectos tecnológicos, de organización y de mejora de la productividad que hoy forman parte esencial de la problemática del trabajo y de la distribución de la riqueza generada en él.

Si miramos a la vertiente patronal, el efecto más notorio del modelo de subordinación sindical es el predominio de una administración de relaciones laborales basada en arreglos opacos con los dirigentes, temerosa de la expresión de las voces de los trabajadores, reacia a la negociación auténtica y que alienta casi siempre la expectativa de que las autoridades acabarán sometiendo o limitando las iniciativas sindicales incómodas. Se trata, a final de cuentas, de una cultura paternalista añeja, predemocrática podría decirse, que sigue percibiendo como insubordinados a los trabajadores que aspiran a ejercer sus derechos en el trabajo. De ahí que, en pleno siglo XXI, en muchos medios empresariales aún se considere al sindicalismo genuino como una amenaza a la “paz laboral” y a sus dirigentes como “agitadores”.

Lo inesperado: una reforma impulsada por el libre comercio

A principios de 2019, una reforma para muchos imprevista a la Ley Federal del Trabajo abrió la ruta que podría detonar el cambio en el anquilosado modelo de control sindical autoritario. Como resultado de las negociaciones de dos tratados de libre comercio, primero la del Acuerdo Transpacífico (TPP) y después la de revisión del tratado de América del Norte (T-MEC), diversos países exigieron a México modificar el régimen legal que limitaba el ejercicio de derechos laborales básicos y la libertad sindical. A consecuencia de las presiones internacionales, el gobierno de Peña Nieto impulsó una histórica iniciativa para modificar los artículos 107 y 123 constitucionales que cambiaron las bases de la justicia laboral y las instituciones

¹⁰ Hay polémica y estimaciones divergentes sobre el número de trabajadores sindicalizados en México. Aquí se consideran las cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, que para el primer trimestre de 2019 arroja los siguientes datos respecto de los trabajadores subordinados: sindicalizados, 4 543 180 millones; no sindicalizados, 31 877 299; sin especificar, 444 489.

del trabajo. Estas reformas se publicaron el 24 de febrero de 2017. Más tarde, en septiembre de 2018 el Senado mexicano aprobó ratificar el convenio número 98 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en materia de garantías al derecho de sindicalización y contratación colectiva, después de décadas de oposición de empresarios y dirigentes sindicales. Finalmente, ya con el nuevo gobierno, el primero de mayo de 2019, ante la presión de las contrapartes del T-MEC —que forzaron la introducción de un anexo laboral especial para México, llamado Anexo 23-A— se publicó en el *Diario Oficial* la reforma a la Ley Federal del Trabajo, derivada de aplicar las reformas constitucionales.

Las implicaciones de esta reforma laboral son amplísimas y seguramente la instrumentación de los cambios será difícil.¹¹ Navegará contra corrientes conservadoras e intereses fuertemente arraigados. En este espacio nos limitamos a describir aspectos esenciales de la reforma en lo que toca al régimen de regulación de los sindicatos, que ha sido su objeto fundamental.¹²

La primera gran transformación se refiere al sistema de justicia laboral. La reforma ordena que los conflictos laborales se conduzcan en adelante en el seno del Poder Judicial de la Federación. Se iniciará así el dismantelamiento de las viejas Juntas de Conciliación y Arbitraje de composición tripartita, que fueron hasta hoy —además de gestoras de la justicia individual— el instrumento privilegiado para la regulación de las huelgas y las revisiones de contratos colectivos. Por largo tiempo las Juntas fueron criticadas por operar como instrumento de control político. La reforma establece un periodo de cuatro años para que las Juntas sean sustituidas por tribunales de lo laboral tanto en el nivel judicial federal y como en los estatales. En adelante, los tribunales laborales serán independientes del Poder Ejecutivo. Es una alteración radical que sacudirá las muy arraigadas rutinas y procedimientos de un sistema de justicia reconocido como obsoleto e inoperante por casi todos quienes participan en él.

El segundo gran cambio se refiere a la formación de los nuevos centros de conciliación laboral. La reforma dispone que se creen estos centros en la jurisdicción local como primera instancia en materia de conflictos individuales, antes de que proceda el juicio ante tribunales. Además, se prevé la creación de un poderoso Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) que, además de tener las mismas funciones en la materia federal, tendrá a su cargo el registro de los sindicatos y sus dirigencias y de emitir “constancias de representatividad” a los sindicatos que busquen revisar contratos colectivos de trabajo. Asimismo, este CFCRL será el encargado de dirimir los litigios entre sindicatos por la representación de los tra-

¹¹ Para una descripción detallada del contenido de la reforma puede consultarse Carlos de Buen Unna, “La reforma esperada. ¿Fin del corporativismo? – Reforma laboral para todos”, *Anuario 2018* de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, el 11 de junio de 2019, <<https://reformalaboralparatodos.mx/2019/06/11/la-reforma-esperada-fin-del-corporativismo-mexicano/>>.

¹² Durante el proceso parlamentario de aprobación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, el debate se restringió a los aspectos de justicia laboral y regulación sindical convenidos en el T-MEC. Un compromiso político de las fracciones parlamentarias en el Senado dejó abierta la posibilidad de revisar otros temas de la legislación de trabajo en los meses por venir.

bajadores. Conforme a la Constitución, el nuevo Centro Federal será independiente. Se integrará bajo la figura de un organismo descentralizado. Su director será designado por dos tercios de los senadores, de una terna presentada por el presidente de la República, quien tendría la potestad de designarlo personalmente si le son rechazadas dos ternas por el Senado. Además, tendrá una Junta de Gobierno de cinco miembros: los secretarios de Trabajo y Hacienda y los titulares de tres organismos autónomos: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La tercera gran vertiente de la reforma tiene que ver con el funcionamiento democrático de los sindicatos. El nuevo mandato constitucional establece que tanto para resolver los conflictos entre sindicatos como para solicitar la firma y revisión de contratos colectivos o para la elección de los dirigentes, los procedimientos requerirán el voto personal, libre y secreto de los trabajadores. En consecuencia, la reforma legal obliga a los sindicatos a introducir en sus estatutos los mecanismos para que sean los trabajadores quienes tomen las principales decisiones de la organización en condiciones de libertad y sin coacciones. Este simple enunciado significa que en la inmensa mayoría de los sindicatos deberán modificarse hábitos arraigados de funcionamiento dudosamente democrático. Además, las nuevas autoridades laborales deberán diseñar dispositivos que permitan verificar que los procesos de consulta a los trabajadores se conducen conforme a la Ley.

Varias de las nuevas disposiciones buscan atacar directamente la nefasta práctica de los contratos de protección patronal. Se establece que todos los contratos colectivos que hoy se encuentran registrados en las Juntas deberán revisarse al menos una vez dentro de los próximos cuatro años, so pena de ser anulados. Este mandato, combinado con la obligación de consultar a los trabajadores por voto secreto antes de la firma y con la nueva obligación de los sindicatos de acreditar su representatividad, pondrá severas restricciones a ese extendido fraude a la ley.

Hay modificaciones en múltiples aspectos puntuales y procedimentales de la legislación que no pueden desarrollarse aquí. Pero los tres grandes rubros que hemos sintetizado parecen suficientes para ilustrar las implicaciones de lo que se ha puesto en marcha. Se trata, sin duda, del inicio de un nuevo ciclo para las relaciones laborales en nuestro país, luego de decenios de deterioro.

Los retos de los nuevos tiempos

El gobierno federal que comenzó a fines de 2018 y los gobiernos locales tienen ante sí la responsabilidad de acreditar su compromiso con la reforma. Deberán, en primer término, asignar a lo largo de los próximos cuatro años los recursos presupuestales necesarios para poner en marcha las nuevas instituciones y los nuevos métodos. Pero además deberán mostrar que están dispuestos a dejar atrás las atávicas prácticas de control e injerencia en la vida de los sindicatos y las relaciones obrero-patronales, garantizando la autonomía de acción sin interferencias de los centros de conciliación y en especial el Centro Federal y sus facultades de autorizar registros y titularidades.

Los sindicatos, por su parte, se encuentran ante un desafío inédito. La adopción de prácticas democráticas en su vida interna representa un reto para las tradiciones de los liderazgos autoritarios que se resisten —lo han hecho siempre— a asimilar los valores del pluralismo, la independencia frente al poder político y la participación informada de los trabajadores de base en la decisión de los asuntos que les afectan.

Más aún, la reconstrucción de la presencia de los intereses de los asalariados en los foros de deliberación de las políticas públicas requiere algo más que transformar la vida interna de sindicatos aislados y su relación con la empresa.

Revitalizar la capacidad de negociación de los trabajadores subordinados demanda también un conjunto de iniciativas para reconstruir la estructura de un movimiento sindical no sometido al gobierno, establecer la relación entre sus diversas corrientes sobre las bases del pluralismo y la tolerancia y desarrollar instrumentos para su actuación en la esfera pública poniendo el beneficio general de los trabajadores por encima de las aspiraciones políticas de los dirigentes. Esa es, sin duda, otra historia, cuyo futuro no lo aseguran las leyes, sino la presencia de un movimiento sindical de base, vigoroso, renovado y moderno que hoy, por desgracia, no está a la vista. De su desarrollo depende que lo que hoy aparece como el arranque de un nuevo ciclo virtuoso no tope con los atavismos de la vieja cultura de la simulación. **Ω**

Tropiezos de la globalidad: coyuntura y prospectiva

Jorge Eduardo Navarrete*

Hace poco más de 30 años, el 4 de junio de 1989, se produjo el incidente de Tiananmen, circunloquio alusivo a un punto de flexión histórico para la evolución interna y la posición en el mundo de la gran nación china. Siendo a la sazón embajador mexicano en Pekín, transmití la interpretación de que la poderosa revuelta social —en apariencia liderada por jóvenes estudiantes pero con amplia participación obrera y popular, ceñida a la capital y sobre todo a la plaza y sus inmediaciones en términos informativos, pero presente en gran número de localidades del país, y liquidada con enorme violencia en esa fecha— había sido reflejo de una sorda pugna en el interior de la dirigencia del Partido y del gobierno acerca de la hondura, rumbo y alcance del proceso de reforma y apertura, iniciado 10 años antes. Se impuso la línea, encabezada por el primer ministro Li Peng, con el respaldo de Deng Xiaoping, que confinaba el proceso de cambio a la esfera económica y reafirmaba el control político unívoco del Partido Comunista Chino, cuyo secretario general Zhao Ziyang, quien favorecía una versión dual de reforma económica y apertura política, fue marginado. En los siguientes 30 años, el modo de desarrollo surgido de Tiananmen ha convertido a China en potencia global. A finales de los ochenta, China distaba de ser vista como competidora por el predominio global. Haber escalado tal posición en lapso tan breve se cuenta entre las mayores transformaciones globales ocurridas en el cambio de siglo.¹ Menciono ésta en particular como ilustrativa de las profundas transformaciones que en tres decenios, quizá más que en cualquier otro periodo tal, han alterado —para bien o para mal— el devenir del ser humano y de su morada: el planeta Tierra.

* Economista y diplomático. Vocal de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

¹ Con cifras expresadas en dólares internacionales corrientes, ajustados por paridad de poder de compra (Dls-PPP), la ponderación del producto interno bruto (PIB) de China en el PIB mundial aumentó más de cuatro veces entre 1989 y 2018, al pasar de 4.1% a un estimado de 18.7%. En 1989 el PIB de China equivalió a menos de un quinto (18.5%) del de Estados Unidos; en 2013 prácticamente lo igualó y desde 2014 el de China es el mayor del mundo: para 2018, con 25.27 billones de dólares, supera en casi un cuarto (23.3%) al de Estados Unidos: 20.494 billones de dólares. (Sin embargo, sin el ajuste de poder de compra, a paridad de mercado, el PIB estadounidense resulta en 2018 tres y media veces mayor que el de China.) Entre los mismos años, 1989 y 2018, el PIB de México, en Dls-PPP, perdió terreno en el PIB mundial al disminuir de 2.65 a 1.9%, Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook Databases”, 2018, <<https://data.wto.org/>>.

La comercial y otras guerras

Desde el inicio de la campaña de Donald Trump hacia la Presidencia de Estados Unidos, la comunidad internacional quedó advertida de que entre las mayores prioridades de su gobierno destacaría la de revertir la posición deficitaria de su país en el comercio mundial. Este objetivo fue proclamado, tras su toma de posesión, en los foros multilaterales y en diversos ámbitos bilaterales o regionales. Sin excluir los primeros —desde la Asamblea General de Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio (OMC) hasta el Grupo de los 20—, los frentes abiertos para las disputas comerciales se han situado más en los segundos: desde Canadá y México, integrantes del TLCAN, y la Unión Europea, hasta Japón y sobre todo China.²

Por más de un año, las guerras comerciales anunciadas o desatadas por Trump —que a menudo han sido sólo la faceta más visible de reacomodos profundos en el juego de equilibrios globales alterado por la Gran Recesión— han mantenido en vilo a la opinión internacional con repetidas secuencias de denuncias exaltadas, amenazas específicas de restricción, mediante la imposición de aranceles punitivos, seguidas, aunque no siempre, por la implementación efectiva de los aranceles anunciados.

Avanzada la primavera de 2019, junto con la pérdida de confianza en la solidez y continuidad del repunte de la actividad económica global del año anterior, se produjo una exacerbación notable de dos de tales pugnas: con China y México. Estas y sus inevitables repercusiones permiten prever un periodo de inestabilidad y ajustes continuados en el conjunto de las relaciones internacionales —comerciales, financieras, científicas y técnicas, en lo inmediato, y sociales y políticas, en un segundo momento— durante el último año del segundo decenio del siglo y en la mayor parte del tercero.

La llamada “guerra comercial entre China y Estados Unidos” ha sido hasta ahora el episodio más vistoso y, sin duda, el de mayor repercusión global.³ Más allá de los motivos de seguridad nacional —que en este y en otros casos han sido invocados de manera muy poco convincente para tratar de tender una cobertura justificada a acciones violatorias del espíritu y la letra de las disposiciones de la

² Véase un útil compendio reciente: Amie Tsang y Carlos Tejada, “How Trump’s trade war is being fought around the world”, *The New York Times*, 31 de mayo de 2019 <<https://www.nytimes.com/2019/05/31/business/trade-war-trump.html>>.

³ En 2018, de acuerdo con la Oficina de Censos de Estados Unidos, el intercambio bilateral de mercancías se elevó a 659 845 millones de dólares. Treinta años antes, con valor de 17 745 millones de dólares, había sido apenas una fracción del actual (3.0%), en un intercambio entonces dominado por las transacciones entre Estados Unidos y Europa. Hacia finales de mayo de 2019, los aranceles punitivos impuestos por uno y otro afectaban a alrededor de dos tercios del valor del comercio bilateral de mercancías y existía la amenaza estadounidense de gravar, con 25% *ad valorem*, la totalidad de las importaciones procedentes de China, estimadas por la propia Oficina de Censos en 539 503 millones de dólares en 2018. Fue muy abundante la literatura informativa y analítica de la pugna comercial sino-estadounidense y sus diversos trasfondos. US Census Bureau Foreign Trade Division, “Foreign Trade: Data”, consultado el 21 de junio de 2019, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>.

OMC y de diversos acuerdos bilaterales o subregionales— la principal motivación estadounidense para justificar la imposición de los aranceles en el caso de China ha sido la magnitud del déficit comercial con ese país.

Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China han afectado negativamente a los consumidores y a muchos productores de ambos países. Los aranceles han provocado una disminución del comercio [entre ellos] pero el déficit comercial bilateral se mantiene prácticamente sin variación. Aunque por el momento las repercusiones sobre el comercio mundial son relativamente escasas, la reciente intensificación del conflicto podría minar la confianza en los mercados financieros, perturbar las cadenas de suministro mundiales y poner en peligro la recuperación prevista del crecimiento mundial en 2019.⁴

“El principal resultado de las alzas de aranceles de Estados Unidos y de China será la distorsión del comercio y un puñado de países capturará buena parte de las exportaciones desviadas de uno y de otro” —afirma un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)—.⁵ A principios de 2019, esos aranceles afectaban a alrededor de 335 000 millones de dólares: 250 000 millones de compras de Estados Unidos a China e importaciones de China procedentes de Estados Unidos por 85 000 millones. Más de cuatro quintas partes de las importaciones chinas afectadas (72 000 millones de dólares norteamericanos) y una fracción similar de las estadounidenses (206 000 millones de dólares) se trasladaría a proveedores de otros países: una desviación de comercio de magnitud quizá sin precedente. Los exportadores que capturarían parte importante de las importaciones desviadas (expresadas en miles de millones de dólares), serían la Unión Europea, 70.5; México, 27.9; Japón, 24.4; Canadá, 21.7; Corea, 14.4; Australia e India, 11.1 cada uno; Brasil, 10.5; Vietnam, 7.5, y Sudáfrica, 2.3. No debe olvidarse que, en todo caso, se trataría de aumentos temporales y reversibles. Así lo afirma el estudio de la UNCTAD: “...aunque algunos países pueden registrar un repunte en sus ventas al exterior, el efecto global a largo plazo tendrá signo negativo”.⁶

Las perturbaciones que pueden esperarse incluyen la interrupción de suministros chinos esenciales para las tecnologías de la información y comunicación globales, como algunos elementos químicos que forman parte del grupo de las “tierras raras”, así como la afectación del ritmo y duración de la reactivación económica global y la inestabilidad en los mercados de productos básicos, monetarios y cambiarios. “Una preocupación importante —subraya el estudio— se centra en el riesgo de que las tensiones comerciales propicien el surgimiento de ‘guerras

⁴ Diálogo a fondo, “Los efectos de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China”, *Blog Dialogoafondo*, 23 de mayo de 2019, <<https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=11232>>.

⁵ “Trade wars: The pain and the gain”, United Nations Conference on Trade and Development, 4 de febrero de 2019, <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1989>>.

⁶ “unctad.org | Trade Wars: The Pain and the Gain”, consultado el 21 de junio de 2019, <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1989>>.

cambiarías’, que compliquen y dificulten el servicio de la deuda denominada en dólares”.⁷

Para principios de junio —cuando la pugna tecnológica se había revelado ya como el principal elemento contencioso sino-estadounidense— el gobierno de China publicó un “libro blanco” sobre la materia. Es un documento muy breve, pero con la intención política de una declaración formal solemne. Presenta tres asertos y una conclusión:

1. Las fricciones económicas y comerciales provocadas por Estados Unidos dañan los intereses de ambos países y de la comunidad internacional. 2. Estados Unidos ha dado marcha atrás en los compromisos que asumió en las consultas económicas y comerciales con China. 3. China sigue comprometida a consultas creíbles basadas en la igualdad y el mutuo beneficio. Conclusión: la cooperación es la única opción adecuada para China y Estados Unidos y el beneficio mutuo el único camino. En cuanto al rumbo al que deben orientarse las consultas, China ve hacia adelante, no hacia el pasado.⁸

Después de un hiato que se extendió por la mayor parte del verano, los negociadores de China y Estados Unidos se reunieron nuevamente en octubre. Acordaron dejar sin efecto, en forma parcial o total y por periodos determinados en algunos casos, ciertos aranceles punitivos que se habían impuesto de manera recíproca entre ellos, por ejemplo, los que afectarían directamente los precios al consumidor estadounidense en la temporada de compras de fin de año. A pesar de la expectativa creada por la reanudación de pláticas bilaterales, en general se ve con desmayo la posibilidad de un acuerdo amplio y duradero.

También hacia el final de mayo hubo indicios de una probable pronta ratificación legislativa del Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC), instrumento sucesor del TLCAN. El optimismo expresado al respecto se disipó con la súbita reapertura de la guerra comercial con México anunciada por Trump. La declaración presidencial estadounidense señala en parte:

... a partir del 10 de junio de 2019, Estados Unidos impondrá un arancel de 5% sobre todos los bienes importados desde México. Si la crisis de inmigración ilegal se alivia como resultado de acciones efectivas adoptadas por México, que serán evaluadas a nuestro solo juicio y discreción, el arancel será removido. [De otro modo, el arancel escalará a 10% el 1Jul, a 15% el 1Ago, a 20% el 1Sep y a 25% el 1Oct.] El arancel continuará permanentemente al nivel de 25% a no ser que, y hasta que, México detenga en lo sustancial el flujo ilegal de extranjeros que ingresan a través de su territorio.⁹

⁷ *Idem.*

⁸ “China’s position on the China-US economic and trade consultations | english.scio.gov.cn”, consultado el 6 de junio de 2019, <http://english.scio.gov.cn/node_8012622.html>.

⁹ “Statement from the President regarding emergency measures to address the border crisis”, The White House, consultado el 6 de junio de 2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-emergency-measures-address-border-crisis/>>.

La reacción inmediata del gobierno de México fue mesurada y prudente: insistió en ofrecer tratamiento humanitario a los solicitantes de refugio y otros migrantes; reiteró que abatir inseguridad y violencia y fomentar el desarrollo y el empleo constituían las respuestas viables, y planteó el inmediato inicio de conversaciones bilaterales. Más allá de que el arancel punitivo se impusiera el 10 de junio y escale en los meses siguientes o se llegue a algún tipo de arreglo bilateral que lo impida, se habrá infligido un daño enorme al conjunto de la relación bilateral y se habrá contaminado el ambiente del comercio global.

La dinámica del comercio mundial, como se refleja en el valor en dólares corrientes de las exportaciones mundiales —que la OMC estima en 1.7 billones en 2017, cerca de cuatro y media veces el monto de 1989— atravesó por diversos momentos en ese periodo.¹⁰ En consonancia con su rol tradicional de impulsor del crecimiento económico, registró alzas sostenidas entre 1989 y 1997 y, de nuevo, entre 2002 y 2008, con tasas de aumento anual de dos dígitos. Tras un rápido repunte posterior a la crisis financiera de 2008-2009 vivió tres años de estancamiento (2012-2014), seguidos por dos de contracción. El aumento de las exportaciones mundiales observado en 2017 (10.8%) y 2018 (10.1%) es el que se halla severamente comprometido por las actuales pugnas comerciales.

Los indicadores tempranos de la OMC para 2019 y las previsiones para 2020 confirman estos temores. “Debido a la enorme incertidumbre..., la previsión de crecimiento del comercio mundial en 2019 se sitúa en un rango de 0.5 a 1.6%... El margen es aún más amplio para 2020 —de 1.7 a 3.7%—. Se alcanzarían las cotas superiores si se alivian las tensiones comerciales”. (OMC, 10 de octubre de 2019).

La OMC ha preferido dejar estos nubarrones en el trasfondo de sus análisis más recientes del futuro del comercio mundial, para centrarlos en perspectivas más promisorias: la interacción entre la tecnología y el comercio y la creciente importancia del intercambio internacional de servicios, ejemplificado por la espectacular escala de las exportaciones de servicios de construcción de China.¹¹

Considérense algunos hechos y conclusiones fundamentales del primero de estos informes:

- Las tecnologías digitales —inteligencia artificial, “internet de las cosas”, fabricación aditiva (impresión 3D) y cadenas de bloques— están remodelando hábitos de los consumidores y abatiendo costos de producción, promoción y distribución para las empresas, al tiempo que plantean preocupaciones relativas a la concentración de mercados, la seguridad y confidencialidad, la brecha digital y su contribución real al aumento de la productividad.

- Se estima que gracias a la reducción de los costos del comercio —que se abatieron en 15% entre 1996 y 2014— gracias a las nuevas tecnologías, el creci-

¹⁰ Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook Databases”.

¹¹ Véanse los dos más recientes informes anuales sobre el comercio mundial de la OMC: “The future of world trade”, 2018, y “The future of services trade”, 2019.

miento de la actividad comercial hasta 2030 podría ser mayor entre 1.8 y 2% anual, con un crecimiento acumulado de entre 31 y 34 por ciento.

- Aumentará también la importancia de los servicios en la composición del comercio: de 21 a 25% hacia 2030.

- “La reducción de los costos del comercio puede ser especialmente beneficiosa para las pymes y las empresas de los países en desarrollo si se adoptan las políticas complementarias adecuadas y se solucionan los problemas relacionados con la difusión y la reglamentación de las tecnologías... en ese caso, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial podría aumentar desde 47% en 2015 hasta 57% en 2030 a más tardar”.¹²

El frente de las tecnologías y la innovación

Sin embargo, para mediados de 2019 era ya inocultable que las disputas comerciales ponían en cuestión mucho más que las relaciones de intercambio de mercancías y servicios. El avance tecnológico y la innovación de avanzada —en robótica, nanotecnología, inteligencia artificial, nuevas energías y vehículos autónomos y eléctricos, entre otros— aparecieron como el mayor frente de desacuerdo y conflicto, con consecuencias más severas y quizá de más larga duración.

A diferencia de las restricciones al comercio, en general denunciadas u objetadas por los mayores socios comerciales de Estados Unidos en Europa y Asia, las limitaciones a la transferencia a China de tecnologías de frontera y de los bienes que las incorporan son apoyadas y, en ocasiones, compartidas por esos socios, que también temen que China se sitúe y consolide como líder tecnológico global en sectores de avanzada.¹³

Las pugnas comercial y tecnológica han aparecido en un momento en que su impacto negativo sobre las corrientes internacionales de inversión productiva puede afectar una perspectiva particularmente promisorio para el fortalecimiento de las capacidades productivas globales, sobre todo las de las economías emergentes, en los sectores de avanzada vinculados a la cuarta revolución industrial, impulsada —como señala la UNCTAD— por “las tecnologías de frontera y los avances en la robotización que resultarán en una producción más económica y más rápida ... con oportunidades de crecimiento económico y desarrollo sostenible [mediante] opciones de transportes y comunicaciones más baratos, junto con logística más eficiente, que ayuden a los países en desarrollo a incorporarse a las cadenas de valor globales”.¹⁴

¹² OMC, “Informe sobre el comercio mundial 2018”, p. 5.

¹³ La prohibición por el gobierno de Estados Unidos a las corporaciones estadounidenses de proporcionar suministros a la empresa líder de China en tecnologías de comunicación, Huawei, tendrá un impacto enorme, en función del tiempo y amplitud con que se aplique y de las decisiones similares que provoque en otros países. Ambos factores parecen de momento inciertos. La acción de Estados Unidos puso en relieve el alto grado de dependencia de la empresa china respecto de los suministros estadounidenses de semiconductores, para no mencionar el sistema operativo mismo de sus teléfonos inteligentes. “Scope of Huawei ban to dictate global supplier, rival impact”; “Huawei ban means the end of global tech – foreign policy”.

¹⁴ La Unión Europea, por ejemplo, aprobó en octubre de 2018 nuevas reglas para la inversión foránea directa en sectores sensitivos, como respuesta a las objeciones planteadas por las compras

Empleo, salarios y desigualdad

Para cimentar la noción de que, tras un decenio, la Gran Recesión ha sido superada en definitiva, en los países opulentos ha empezado a celebrarse el alza de la ocupación, hasta cotas que hace tiempo no se alcanzaban, y el inicio de la recuperación sostenida de los salarios. Un ejemplo destacado de las apreciaciones de este tipo es el siguiente:

La mayor parte del mundo avanzado disfruta de un auge laboral sin precedente. El empleo no sólo es abundante, sino que, en promedio, se ofrece en mejores condiciones. El capitalismo está mejorando la suerte de los trabajadores con mucha mayor rapidez de lo que lo había hecho en años, pues la situación de los mercados de trabajo amplía su poder de negociación... Gracias a este auge, el desempleo —que solía ser el tema central de la política económica— ha casi desaparecido del paisaje político de muchos países... El auge laboral no persistirá por siempre. Eventualmente, una recesión va a liquidarlo. Mientras tanto, merece un poco de reconocimiento.¹⁵

Los registros estadísticos y los análisis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ofrecen un panorama diferente y más completo del fenómeno global, aunque quizá menos actualizado y selectivo. Véanse, por ejemplo, algunos señalamientos del más reciente informe *Perspectivas del empleo en el mundo – Tendencias 2019*:

En 2018, la mayoría de los 3 300 millones de personas empleadas en el mundo no gozaba de un nivel suficiente de seguridad económica, bienestar material e igualdad de oportunidades... el avance de la reducción del desempleo a nivel mundial no se ve reflejado en una mejora de la calidad del trabajo.

- En ese año había 172 millones de personas desempleadas en el mundo, una tasa de 5%. Tras un aumento de 5 a 6% en sólo un año (2008 a 2009), la recuperación de ese punto porcentual demoró nueve años. Para 2019 y 2020 se prevé que la tasa persista al mismo nivel, aunque el número de desempleados, por el crecimiento de la población activa, crecerá en un millón por año, para llegar a 174 millones en 2020.
- También se prevén una persistencia de la gran brecha entre los géneros de la participación laboral —de más de 25 puntos porcentuales— y la generalización de los déficits de trabajo decente, con niveles de informalidad superiores a la mitad de la población activa mundial.¹⁶

de China a proveedores europeos de bienes de alta tecnología, como Kuka, la empresa alemana de robótica. UNCTAD, “World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies”, Nueva York y Ginebra, 2018, <<https://doi.org/10.18356/ebb78749-en>>.

¹⁵ “The rich world is enjoying an unprecedented jobs boom”, *The Economist*, 23 de mayo de 2019, <<https://www.economist.com/leaders/2019/05/23/the-rich-world-is-enjoying-an-unprecedented-jobs-boom>>.

¹⁶ “El gran problema del empleo en el mundo: las malas condiciones de trabajo”, noticia, 13 de febrero de 2019, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_670577/lang-es/index.htm>.

Quizá el tema más socorrido en la literatura económica reciente sea la desigualdad. Para cerrar esta desordenada y arbitraria enumeración de cuestiones en que se han vuelto evidentes las disfuncionalidades de la globalidad, lo abordo con el resumen de algunas conclusiones de un estudio novedoso:¹⁷

Hay tres resultados importantes de nuestro trabajo —dicen los autores—. El primero... es que la desigualdad de ingresos es dañina para el crecimiento económico sostenido... Nuestro hallazgo de un costo económico directo aporta una poderosa razón adicional, además de las sociales y políticas, para las preocupaciones que suscita la desigualdad.

Segundo, no es suficiente adoptar políticas favorables al crecimiento. Además, deben adoptarse medidas para corregir el efecto de esas políticas en la distribución del ingreso. Se debe, en primer término, aplicar esas políticas de forma tal que se atempere su efecto concentrador del ingreso. También debe acudir a las acciones redistributivas: emplear los impuestos y las transferencias para redistribuir ingreso de los ricos a los pobres.

Nuestro tercer resultado es que no necesariamente es alto el costo económico de corregir la desigualdad excesiva por medio de medidas redistributivas... la redistribución, cuando no se lleva a extremos, no lastima al crecimiento económico.

A manera de conclusión podría recordarse que desde mediados del decenio, estos y otros tropiezos de la globalidad han fortalecido el argumento a favor de “un cambio sistémico ante la bancarrota del binomio economías de mercado desreguladas y democracias electorales formales convertido en una suerte de paradigma global”.¹⁸ **Ω**

¹⁷ Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani y Andrew Berg, *Confronting Inequality: How Societies Can Choose Inclusive Growth*, Nueva York, Columbia University Press, 2019.

¹⁸ Jorge Eduardo Navarrete, *Desigualdad y crecimiento*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, Cuadernos de Investigación en Desarrollo, México, 2016.

México y Estados Unidos

Salvador de Lara R.*

Este escrito pretende recoger datos y elementos testimoniales de los últimos 30 años en las relaciones de México y Estados Unidos a partir de experiencias y lecturas del autor durante ese periodo. Se destacan los temas de la relación económica y comercial, especialmente los relativos a la negociación del Tratado de Libre Comercio; aspectos de la emigración mexicana hacia Estados Unidos, y referencias al tema de seguridad. Desde luego que éstos no son los únicos puntos de la muy intensa relación bilateral que conforma una larga agenda en la que hay que diferenciar los que son pertenecientes propiamente al trato entre los dos países, de los que se refieren a la relación entre México y Estados Unidos en este último país o a la complejidad económica, política, social y cultural que se ha establecido a lo largo de la llamada región de la frontera.

Vecinos distantes

A manera de antecedente, durante los años ochenta los intercambios bilaterales estuvieron claramente enmarcados en lo que Alan Riding denominó “vecinos distantes”, con etapas de tensión entre ambos países como las generadas durante la crisis de la deuda, el llamado “caso Camarena”, la activa política exterior de México desplegada en el proceso de Contadora, entre otras. Es así que el embajador de México en Washington mantuvo un perfil muy bajo y con nula exposición, pues en todo momento quiso ser muy cauto para no incrementar tensiones. Tan al pie de la letra se aplicó esta política que el encargado de la sección de Prensa y Comunicación Social acostumbraba decir: “yo soy el vocero de una Embajada muda”.

El caso Camarena desató una de las peores crisis en la relación bilateral. Enrique Camarena era un agente de la DEA (Administración para el Control de Drogas) que se había logrado infiltrar en el Cártel Jalisco, comandado por Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca y Rafael Caro Quintero. En febrero de 1985 Camarena fue secuestrado y torturado hasta morir. El gobierno estadounidense ejerció una enorme presión sobre el gobierno mexicano para resolver el caso y capturar a los culpables, además de involucrar muy directamente a la CIA (Agencia Central de Inteligencia) y a la DEA.

Socios en la globalización

Cuatro años después se darían fenómenos globales que influirían en las relaciones bilaterales. Durante 1989 se inició la transformación de los países del centro y del este de Europa, los denominados países de atrás de la llamada “cortina de hierro”.

* Economista y diplomático. Agradezco los comentarios proporcionados por Antonio Ávila, María Elena Cabezut, Enrique Provencio, Gerardo Traslosheros y Raúl Trejo Delarbre.

En mayo de ese año se abrió la frontera entre Austria y Hungría y en noviembre de ese mismo año se produjo la caída del muro de Berlín. A fines de enero de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari asistió a la Asamblea Anual del Foro Económico Mundial en las montañas de Suiza, también conocido como Foro de Davos. La delegación mexicana que acompañaba al presidente incluía a los titulares de las secretarías responsables de los temas económicos. Esos titulares se caracterizaban por ser jóvenes con estudios de posgrado, quienes iban bien pertrechados para exponer ante los líderes empresariales de las 100 más importantes empresas del mundo, las estrategias de política económica que pensaban desplegar y las muy atractivas condiciones que se estaban gestando en México que crearían una atmósfera muy favorable para los proyectos de inversión. La sorpresa fue que, mientras las salas donde se presentaban los exponentes de los países de Europa central y del Este se llenaban de asistentes, la delegación mexicana no llamaba mucho la atención.

La historia dice que en el propio avión de regreso de Davos se llegó a la conclusión de que no había mucho interés de parte de las empresas europeas en canalizar inversiones a México. Adicionalmente, con el proyecto que se había empezado a poner en marcha desde mediados de la década de los ochenta de transformar a la economía mexicana en una economía abierta e impulsada por el sector exportador, frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que intentaba apoyarse en el mercado interno, se consideró la idea de buscar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Este último país ya contaba con uno con Canadá y, además, algunos años antes, Estados Unidos ya había propuesto a México la negociación de un instrumento similar, misma que entonces había sido rechazada. Unas semanas después, en el mismo 1990, autoridades mexicanas, con tacto y discreción, hicieron la propuesta al presidente George H.W. Bush, quien la vio con buenos ojos.

Preparativos para la negociación

“Coincidentemente” durante los meses de abril y mayo del mismo año el Senado de la República de México organizó un foro sobre las relaciones comerciales de México con el mundo en el que una de sus conclusiones fue la necesidad de que México estableciera un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En consecuencia, el presidente Salinas de Gortari se entrevistó con el presidente Bush y acordaron iniciar negociaciones tendientes a establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) de manera bilateral, para lo cual se asignó la responsabilidad a Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, y a la embajadora Carla Hills, representante Comercial de Estados Unidos.

La Parte mexicana desplegó un enorme esfuerzo en materia de recursos humanos y financieros para apoyar las negociaciones. En México se llevaban a cabo estudios muy rigurosos sobre las condiciones de los distintos sectores productivos de Estados Unidos, mientras en Washington se abrió una oficina para la negociación del TLC formalmente adscrita a la Embajada de México pero que, en realidad, se ubicaba en otro edificio y contaba con amplios recursos propios. En esa oficina

se iniciaron jóvenes como Ildefonso Guajardo y Luis de la Calle quienes, a la postre, se convertirían en grandes expertos en negociaciones comerciales de México. Asimismo se contrataron los servicios de diversas consultorías y despachos de abogados, de relaciones públicas y de cabilderos que, con frecuencia, se repetían pues algunos tenían una orientación más hacia el Partido Demócrata y otros más hacia el Republicano. Nada se escatimó, se cuidaron todos los detalles y se armó un fuerte equipo con una muy amplia estructura.

Entre los elementos que se consideraba podían implicar dificultades para el proceso estaban otros temas de la agenda bilateral como el migratorio o los asuntos vinculados a la seguridad. Fue en ese contexto que se concibió la idea de “compartimentalizar” la agenda para impedir que temas ajenos a los comerciales “contaminaran” el proceso para llegar a un acuerdo. Uno de los que se denominaban “irritantes” en la agenda era el embargo atunero y la amenaza de un embargo camaronero. En esa situación, el gobierno mexicano optó por bajar el perfil del reclamo que avanzaba promisoriamente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Junto a la prioridad que se asignaba al proceso y a la construcción de un aparato muy sólido para conducirlo, debe reconocerse el muy importante papel que desempeñó Gustavo Petricoli como embajador de México en Washington no sólo abriendo canales de comunicación con los diversos sectores y grupos de la sociedad estadounidense, sino también recurriendo a su experiencia, talento y habilidad para tratar con la Oficina de Negociaciones del TLC, a la que algunos llamaban “la Embajada paralela”.

A principios de 1991 se anunció que Canadá se incorporaba a las negociaciones lo que transformó en trilateral el Tratado. En mayo de ese mismo año el Congreso estadounidense le otorgó a su Ejecutivo la llamada “autoridad de vía rápida” con la que se establecía que, al término de las negociaciones y una vez que se hubiera enviado el instrumento para su ratificación, el Congreso podría aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo. Así, en junio de 1991 se iniciaron las negociaciones organizadas en seis grandes apartados: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias, los cuales se dividieron en 18 grupos de trabajo, en total. Cada uno de los países reservó un sector que no se incluiría en las negociaciones: Canadá reservó a las industrias culturales, México al sector energético y Estados Unidos a la navegación de cabotaje. Las negociaciones y la elaboración del documento final concluyeron en agosto de 1992.

Política y negociaciones del TLCAN

Durante la campaña electoral de 1992 el candidato demócrata Bill Clinton expresaba en sus discursos reservas sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque éste no se hubiera firmado ni ratificado aún. Sus reservas se referían sobre todo a temas ambientales y laborales dirigidas especialmente a sus bases ambientalistas y a los sindicatos cuyo apoyo necesitaba para ganar las elecciones de noviembre de ese año. George Bush, candidato republicano que busca-

ba la reelección defendía el libre comercio, mientras el candidato independiente Ross Perot hablaba de que el TLCAN desataría el gigantesco sonido de la succión de empleos de Estados Unidos hacia México. Con esto, Perot quería utilizar una imagen con la cual exagerar cómo se perderían las oportunidades de trabajo en Estados Unidos para irse a México. En este contexto, los funcionarios de la Embajada mexicana en Washington mantenían una intensa campaña de relaciones públicas por todo Estados Unidos, ante todo tipo de audiencias, para hablar de las bondades del Tratado y que éste significaría progreso, empleos, mejora en condiciones laborales y ambientales para los tres países. En los medios de comunicación se mantenía un profundo escrutinio de todo cuanto ocurriera en México. Incluso opositores mexicanos de entonces al Tratado también presentaban sus argumentos en muchos foros. Jorge Castañeda, Adolfo Aguilar Zínser y Carlos Heredia desplegaron un muy respetable activismo, escribiendo en medios estadounidenses sus puntos de vista y debatiendo intensamente en espacios de todos los niveles. La intensidad de la discusión desde luego alcanzaba también a académicos, miembros de “Think tanks”, y a los llamados “mexicanistas” como Sydney Weintraub, Delal Baer, John Bailey, Nora Lustig, Rafael Fernández de Castro, entre otros.

Con motivo del inicio de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el presidente Salinas de Gortari viajó a Nueva York en septiembre de ese año. Ahí se encontraron con él los embajadores Gustavo Petricioli y Jorge Montaña, este último representante permanente de México ante Naciones Unidas. El presidente los consultó acerca de las perspectivas electorales para noviembre de ese año en Estados Unidos. El análisis del embajador Petricioli lo llevaba a concluir que George Bush obtendría la reelección, mientras que el embajador Montaña opinaba que Bill Clinton, del Partido Demócrata, ganaría ese año las elecciones. En diciembre, aún estando Bush en la Presidencia estadounidense, se firmó el documento del Tratado. Quedaba pendiente de ser ratificado en cada país. En enero de 1993 Jorge Montaña asumió el cargo de embajador de México en Washington y William Clinton tomó posesión como presidente número 42 de Estados Unidos.

En congruencia con sus compromisos de campaña, Clinton propuso la negociación de dos instrumentos paralelos, uno de cooperación ambiental y otro en materia laboral. Estas negociaciones concluyeron en septiembre de 1993 y de ellas emanaron también dos instancias: el Banco de Desarrollo de Norteamérica y la Comisión de la Cooperación Ambiental de la Frontera.

En Estados Unidos había una enorme incertidumbre en torno a la ratificación del TLCAN por parte del Congreso estadounidense. Jorge Montaña había planteado que, al llegar él a Washington, se eliminara la “Embajada paralela”, por lo que la oficina para las negociaciones del TLC se integró funcional y físicamente a la Embajada de México. Diariamente se sostenían reuniones en las que se evaluaba, con la información recabada directamente por la propia Embajada y con la que se recibía de los diversos despachos, hacia dónde se inclinaba el voto de cada legislador. En enormes cartulinas se anotaban los nombres de quienes votarían en contra, de los que tendían a votar en contra, los votos inciertos o indefinidos, los de quienes ten-

dían a votar a favor y, finalmente, los de quienes se tenía certeza de que votarían a favor.

El 17 de noviembre se llevó a cabo un largo debate y la votación en la Cámara de representantes. Votaron 234 representantes a favor de ratificar el TLCAN y 200 en contra. En el Senado votaron 61 a favor y 38 en contra. La votación en el Senado mexicano se llevó a cabo el 22 de noviembre y hubo 56 votos a favor y dos en contra. El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La Secretaría de Relaciones Exteriores afirma en la actualidad que, como resultado del TLCAN, diariamente se registra un millón de cruces transfronterizos de personas documentadas en ambas direcciones, a lo largo de los 3 175 kilómetros de frontera entre México y Estados Unidos. También, que en 2018 cruzaron alrededor de 12.6 millones de vehículos de carga, 22 400 trenes, 152.7 millones de vehículos ligeros y 92.3 millones de peatones; asimismo, que se mueven más de 1 000 millones de dólares diariamente a través de la frontera derivados del comercio bilateral. En el primer trimestre de 2019 México se colocó como el principal socio comercial de Estados Unidos, por arriba de Canadá y China. La gran mayoría de los estados del vecino del norte dependen de México para sus exportaciones. De hecho, 31 tienen a México como el principal destino para sus productos.

El TLCAN es un instrumento del modelo de economía abierta de México, mediante el cual se ha transformado enormemente el aparato productivo mexicano, incluyendo la agricultura y los servicios. Cuando se concibió, se esperaba que el sector exportador derramaría sus beneficios al resto de la economía mejorando los ingresos y la calidad de vida de toda la sociedad, lo cual sólo ha ocurrido parcialmente. Lo que sí generó fue un esquema de producción conjunta en el que un bien es manufacturado con insumos y participación de empresas de ambos países, lo que ha conducido a una mayor integración de ambas economías. También ha significado la reubicación parcial o total de empresas mexicanas en Estados Unidos o de éste en México.

El turbulento año 1994

Pero el inicio de 1994 no sólo significó la entrada en vigor del TLCAN. Fue el principio de un año muy turbulento y lleno de graves acontecimientos políticos, entre otros, la rebelión zapatista en Chiapas, el asesinato de Luis Donald Colosio, la renuncia del secretario de Gobernación y el atentado contra Francisco Ruiz Massieu. Hasta entonces se acostumbraba en México mantener en confidencialidad el nivel de las reservas internacionales y sólo informar su monto dos veces al año: en mayo con la publicación del informe anual del Banco de México y el 1 de septiembre en el informe presidencial. La drástica pérdida de reservas durante 1994 estuvo correlacionada con los acontecimientos políticos y con el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que era de alrededor de 7% del PIB. Durante ese año, el tipo de cambio se mantuvo oscilando en una banda de flotación, la cual el presidente Ernesto Zedillo, a mediados de diciembre y cuando habían transcurrido poco más de dos semanas de su gobierno, pretendió desplazar un 15%, de manera

que el promedio del tipo de cambio pasara de alrededor de 3.50 pesos por dólar a 4.00 pesos. La respuesta de los mercados fue tan abrumadora que obligó a retirar la banda y dejar al peso en libre flotación con lo que el tipo de cambio se fue arriba de los 7.00 pesos. Además, ya no era difícil estimar que los niveles de las reservas internacionales estarían tan mermados que se corría el riesgo de no poder enfrentar los compromisos de la deuda incluyendo Tesobonos.

Paquete de estabilidad cambiaria

La primera reacción del gobierno de Bill Clinton fue la de apoyar a su socio comercial adquiriendo moneda mexicana. Al mismo tiempo solicitó al Congreso estadounidense la autorización de 25 000 millones de dólares para establecer urgentemente una línea de crédito y así apoyar la estabilización financiera de México. Sin embargo, a los congresistas de Estados Unidos no sólo no les preocupaban las urgentes necesidades de México, sino que muchos de ellos pretendieron negociar su voto a cambio de ventajas para sus electores e incluso beneficios personales. El tiempo pasaba y el embajador Jorge Montaña, junto con algunos de los más altos funcionarios mexicanos, lograron transmitir que ya no era posible seguir considerando las peticiones de los congresistas. Fue entonces, en los primeros días de enero de 1995, cuando el presidente Clinton, el secretario del Tesoro Robert Rubin y el subsecretario Lawrence Summers concibieron un esquema para conformar un paquete de apoyo a México utilizando un fondo limitado del que la Casa Blanca podía disponer sin necesidad de autorización del Congreso, al que se le sumaría una línea de crédito proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco de Canadá, el Banco Internacional de Pagos e incluso algunos bancos de países latinoamericanos. Con esto se llegó a integrar un paquete para enfrentar la emergencia de alrededor de 43 000 millones de dólares. Al darse a conocer esa cantidad disponible para respaldar los requerimientos financieros que México pudiera enfrentar se tranquilizaron los mercados, los inversionistas y los especuladores. La noticia del paquete se dio a conocer antes de negociarlo. La negociación fue muy intensa y difícil. La Parte mexicana fue encabezada por Guillermo Ortiz, Miguel Mancera, José Ángel Gurría y Jorge Montaña; el equipo de apoyo se integró con Agustín Carstens, Alejandro Valenzuela, Martín Werner, Miguel Ruiz Cabañas, Gustavo González Báez, Luis de la Calle y este autor. Cabe mencionar que el cambio de actitud en Washington hacia México fue enormemente contrastante entre el que se dispensaba durante las negociaciones y el inicio de la puesta en marcha del TLCAN, sobre todo durante 1993 y 1994, cuando México les resultaba muy atractivo, les provocaba curiosidad y se prodigaban atenciones e invitaciones. Con la crisis financiera las conductas cambiaron. En el Congreso hubo comparecencias en las que se hablaba de nuestro país en términos poco amables, se sentía mucha desconfianza y se cerraban puertas. A finales del mes de enero se concluyeron las negociaciones bilaterales. Jorge Montaña regresó a México y Jesús Silva Herzog Flores llegó a Washington como embajador de México ante la Casa Blanca.

Silva Herzog desplegó una intensa campaña para mejorar la imagen de México. Con mucha frecuencia hacía presentaciones públicas en toda clase de foros,

aprovechando sus capacidades de orador. Las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos empezaron a crecer aceleradamente y, con ello, las tasas de crecimiento de la economía se empezaron a recuperar. Esto permitió que se empezaran a pagar los tramos de los créditos ocupados y en 1997 México liquidó, con anticipación, la deuda proveniente de la parte del paquete de apoyo utilizado.

Trump y un nuevo tratado

Para 2018, el comercio total de bienes entre Estados Unidos y México fue de 560 884.5 millones de dólares (mdd). Las exportaciones de México a Estados Unidos fueron de 344 602.3 mdd, mientras que en 2017 fueron de 327 357.9, lo que representó un aumento de 10.5% en la tasa de crecimiento anual. En 2018, las importaciones de México provenientes de Estados Unidos fueron de 216 282.2 mdd, mientras que en 2017 fueron de 194 992.2 mdd, lo que significa, directa e indirectamente, la creación de millones de empleos en Estados Unidos, además de los que han provenido de empresas mexicanas que han invertido allá. A pesar de ello, en algunos grupos de la sociedad estadounidense ha persistido la idea de que el TLCAN no ha sido benéfico para ellos. El desempleo existente no es entendido como resultado del desplazamiento de empleos causado por innovaciones tecnológicas, sino que es interpretado como resultado de la emigración de empresas a México. Esa equivocada percepción en sectores de votantes fue explotada por Donald Trump desde su campaña al expresar reiteradamente que el TLCAN era el peor acuerdo comercial de la historia y señalaba que acabaría con él. A los pocos días de haber tomado posesión como presidente, Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y señaló que estaba considerando retirar a su país del TLCAN. Unas semanas después su posición fue más mesurada y declaró que su intención era modernizarlo para hacer un tratado mucho mejor. Con esta idea, en julio de 2017 envió una comunicación al Congreso estadounidense en la que establecía sus objetivos para la nueva negociación. Entre otros objetivos planteaba el eliminar el capítulo 19 del TLCAN sobre solución de controversias, lo que era realmente un cañonazo debajo de la línea de flotación del Tratado pues era uno de los capítulos que más sentido le daba, ya que establecía procedimientos trilaterales para dirimir las diferencias comerciales que con frecuencia surgen, sobre todo en unas relaciones de comercio tan intensas.

En agosto de 2017 se iniciaron negociaciones que culminaron poco más de un año después, incluyendo algunos periodos de estancamiento de las conversaciones. En noviembre de 2018, en el marco de la reunión del G-20 celebrada en Argentina, los mandatarios Enrique Peña Nieto, Donald Trump y Justin Trudeau firmaron el Tratado renovado. Esta modernización se refirió a las siguientes disciplinas: comercio digital, propiedad intelectual, normas para productos agrícolas, cooperación en materia regulatoria, servicios financieros, cuestiones aduaneras, trato a las empresas públicas, competencia y políticas antimonopólicas, asuntos ambientales y cuestiones laborales. Adicionalmente, se revisaron las reglas de origen para el sector automotriz: se elevó el contenido regional a 75%. Por otro lado, se estableció que entre 40 y 45% de un automóvil fabricado dentro de los tres paí-

ses debía ser producido por trabajadores que ganaran por lo menos 16 dólares por hora. De hecho, en materia laboral México se comprometió a llevar a cabo reformas que le otorgan mejores condiciones a los trabajadores para participar en las negociaciones colectivas y mayor independencia sindical. En el renglón farmacéutico se incrementaron las barreras a la entrada a los medicamentos genéricos, lo cual implica un apoyo a la competitividad de los medicamentos de marca, pero afecta a los consumidores. Finalmente, se acordó mantener el nuevo Tratado durante 16 años, con una revisión al sexto año. Si las Partes así lo acuerdan se podría extender por otros 16 años. Adicionalmente, el Tratado se acompaña de seis Acuerdos Paralelos entre México y Estados Unidos sobre diversas cuestiones técnicas y de procedimiento.

El 19 de junio de 2019 el Senado mexicano ratificó el nuevo acuerdo que en español se conocerá como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En el momento de redactar este texto se está en espera de que Estados Unidos y Canadá fijen las fechas para votar si ratifican el T-MEC.

A lo largo de los años, el TLCAN permitió conducir relaciones económicas y comerciales relativamente tersas, si bien se han presentado, de manera lógica dada la intensidad de los intercambios, una gran variedad de controversias que se han resuelto en los cauces institucionales. Así, disputas por productos agrícolas como manzana, aguacate, jitomate, azúcar e incluso escobas o transporte son algunos ejemplos de ello. Esto no implica que hayan sido los únicos problemas en la relación bilateral. Otros “compartimentos” se han mantenido como irritantes permanentes a lo largo de estos años. Uno muy intenso ha sido el de la migración.

El tema migratorio

Podría decirse que la migración, particularmente la económica o laboral, es un “fenómeno natural” que se da por la atracción que ejerce un país más desarrollado sobre la población de uno o más países vecinos, o cercanos, menos desarrollados. A manera de ejemplo pueden mencionarse la atracción que durante muchos años Alemania ha ejercido sobre trabajadores de Turquía, o incluso la de Sudáfrica sobre sus vecinos menos desarrollados como Namibia, Botswana, Zimbabwe o Swazilandia. En el caso de México y de los países de la región, especialmente los del “triángulo del norte” de Centroamérica, el efecto que produce estar tan cerca de Estados Unidos, con la economía más grande y avanzada del mundo, es especialmente intenso. La presencia de comunidades mexicanas ahí, además, incluye razones históricas desde el siglo XIX (“yo no crucé la frontera, la frontera me cruzó a mí”) o durante la primera Guerra Mundial, cuando muchos mexicanos fueron a trabajar a los astilleros de California en la fabricación de barcos de guerra pues los estadounidenses eran incorporados a los ejércitos. En años posteriores los emigrantes de México se fueron incorporando a las labores agrícolas e incluso a sectores como el de la construcción, lo que hacía que la demanda de fuerza de trabajo se correlacionara con el comportamiento del ciclo económico. Estos trabajadores eran, y siguen siendo, en su inmensa mayoría trabajadores indocumentados. De esta manera, hasta hace un par de décadas, en los momentos de mayor demanda laboral se

aplicaban políticas de tolerancia disimulada hacia los indocumentados, sólo para llevarlas a aplicaciones muy estrictas de su legislación en momentos de lento crecimiento, estancamiento o recesión, como sucedió con las grandes deportaciones masivas de fines de los años veinte y durante los treinta del siglo pasado. Por otras razones, en los últimos 20 años, incluso en periodos de expansión, ha habido actitudes muy rigurosas e incluso crueles hacia los trabajadores “sin papeles”.

A partir de mediados del siglo pasado y por poco más de tres décadas se fue configurando un “estilo de vida” del trabajador mexicano que emigraba a los Estados Unidos. Una parte de ellos se dirigía a los centros urbanos más importantes en los que generalmente ya había comunidades de paisanos, como Chicago, Texas o Los Ángeles. Esas comunidades ejercían un efecto de atracción y quienes iban a esas ciudades tendían a quedarse y a incorporarse a los trabajos más simples y peor pagados del sector de servicios. Pero otro grupo se dirigía al inicio de la primavera a las áreas rurales a desempeñar labores agrícolas. Estos trabajadores dejaban a sus familias en México, trabajaban durante el año y volvían a nuestro país a finales del otoño, después de la cosecha, a pasar el invierno con sus familias. A esto se le llamaba “la puerta giratoria”. Su proyecto de largo plazo era regresar a quedarse en México, cuando dejaran de ir y venir y hubieran hecho algún ahorro para hacerse de una casita y una parcela.

Hacia mediados de los años ochenta se estimaba que había en Estados Unidos una cada vez más notoria presencia de inmigrantes, pues además de la migración laboral crecía una ola de migrantes “políticos” como los cubanos, los vietnamitas, los iraníes y otros refugiados en el marco de la Guerra Fría. Todavía bajo el manto de la ideología que veía a Estados Unidos como país que debía brindar protección a inmigrantes, Ronald Reagan, en 1986, firmó una ley que autorizaba la “legalización” de 3 millones de personas en esa situación, al tiempo que se proponía fortalecer el control migratorio (Ley de Control y Reforma de la Migración). A ello, los grupos restriccionistas le llamaron “amnistía”. Lo que sucedió fue que se mandó una señal hacia el mundo a partir de la cual se alcanzó un nivel de 12 millones de indocumentados, con lo que su visibilidad en la sociedad estadounidense aumentó mucho. Adicionalmente se presentó un fenómeno de desplazamiento y reubicación interna de los inmigrantes debido a la búsqueda de empleos, de mejores condiciones de trabajo o de lugares con un menor costo de la vida, con lo que empezaron a llegar a otras ciudades o sitios en los que nunca habían existido comunidades de trabajadores inmigrantes y, mucho menos, de origen mexicano. A principios de los noventa, en el sur y particularmente en el estado de Georgia, creció enormemente la presencia de fuerza laboral proveniente de México que empezó a llegar a trabajar en la construcción de los estadios y la infraestructura para los Juegos Olímpicos de Atlanta de 1996. Esos trabajadores posteriormente se expandieron por el resto del estado, por Alabama y por Tennessee, zonas de historia de discriminación y racismo que se exacerbaban ante la presencia de los migrantes.

A lo largo del país también se despertaron en segmentos de la población blanca, sobre todo de baja escolaridad, el racismo subyacente, la discriminación y el miedo hacia las personas provenientes de otros países, otras nacionalidades y

otras culturas. Aunque también es cierto que en muchas partes se formaron organizaciones para integrar a las nuevas comunidades.

Al inicio de la década de los noventa, con George Bush en la Presidencia, se empezaron a endurecer las medidas para evitar la entrada de inmigrantes indocumentados. Esta tendencia no sólo no cambió con Bill Clinton, sino que se reforzó. Además de otorgarle más fondos a la patrulla fronteriza se fue fortaleciendo la vigilancia en torno a los principales puntos de paso con medidas como la Operación Bloqueo y la Operación Guardián. Adicionalmente se construyeron bardas en algunos tramos. Al bloquear los cruces a través de San Diego y El Paso se iba empujando a los emigrantes a buscar puntos cada vez menos seguros para intentar entrar a Estados Unidos. Todo este proceso fue conduciendo a “la clausura de la puerta giratoria”, con lo que los indocumentados ya no podían volver a Estados Unidos tan fácilmente. Así, se vieron obligados a llevar a sus familias a territorio estadounidense porque se había vuelto muy difícil la estrategia de ir y volver. De esta manera, paradójicamente, se propició una explosión demográfica de mexicanos en Estados Unidos.

Por otra parte, se fueron acrecentando los movimientos restriccionistas y anti-inmigrantes a los que dieron voz muchos medios de comunicación. Se expandió la falsa idea de que los trabajadores inmigrantes eran, en gran medida, criminales, cuando en realidad, históricamente, la tasa de criminalidad se ha mantenido mucho más baja que la de la población estadounidense en general. En cambio, sí han sido víctimas de los criminales. Hay un esquema de robo que frecuentemente padecen: mexicanos inmigrantes rentan departamentos en los que, para reducir costos, se hacían varios de ellos. Los días de paga guardan su dinero en su hogar pues, por diversas razones, no tienen el patrón cultural de hacerlo en un banco. Los delincuentes lo saben. Y saben también que en esas viviendas encontrarán dinero proveniente de la paga de más de un trabajador, por lo que les redituará entrar a robar. Saben, asimismo, que por su ignorancia, su miedo y su situación migratoria los trabajadores no denuncian cuando son víctimas de ese delito, al que llaman “cajeros automáticos móviles”.

Todas estas situaciones de vulnerabilidad las han sabido aprovechar muchos políticos sin escrúpulos. Un ejemplo fue el de un candidato a gobernador de California por el Partido Republicano, de nombre Pete Wilson. Consciente de que los migrantes mexicanos, empezando por los documentados y, por razones obvias, los indocumentados, no buscaban obtener la ciudadanía estadounidense y preferían mantener la mexicana, y, por lo tanto, no votaban, además de que existía una animadversión hacia ellos en segmentos de la población, promovió una propuesta denominada proposición 187, la cual planteaba no permitir utilizar ningún tipo de servicio público, incluyendo los de salud y educación, a los inmigrantes. El cálculo era sencillo: tú no puedes expresarte por medio del voto y yo sí puedo obtener el voto de los antiinmigrantes. Y ganó esta proposición. El caso fue, afortunadamente, revocado en las Cortes. El gobierno mexicano entendió la lección, lo que condujo a que en 1998 se autorizara el derecho a la doble nacionalidad, con el cual un mexicano puede adquirir la nacionalidad de otro país sin perder la mexicana.

Impacto del 11 de septiembre en el tema migratorio

Sin embargo, el momento clave de la historia reciente de la migración fue el 11 de septiembre de 2001 con el ataque a las Torres Gemelas. A pesar de que los atacantes no entraron por México sino por Canadá y que el único papel que tuvieron los mexicanos fue el de víctimas, se despertó una terrible ola que no sólo fue islamofóbica, sino que también fortaleció el sentimiento antiinmigrante de todo tipo, con una modificación cultural que incluía asignar papeles de terroristas a los grupos de nacionalidades “especiales”. Los propios liberales se sacudieron y recuperaron viejas banderas laboristas como la de que los trabajadores inmigrantes empujaban los salarios a la baja. Así, tanto los demócratas como los republicanos se dividían en torno al tema mientras los movimientos restriccionistas se fortalecían. La polarización sobre las posiciones al respecto fue creciente.

Hasta 2001 George W. Bush mantenía una posición de apoyo a los migrantes. Dadas sus raíces texanas, afirmaba que los inmigrantes de origen latinoamericano, de manera natural, tenderían a ser republicanos puesto que eran religiosos y sostenían valores familiares. El 11 de septiembre impidió que se siguiera hablando de esto y menos de manera positiva. No fue sino hasta 2007 cuando Bush intentó retomar el tema sólo para encontrar que 75% de los republicanos estaban en contra.

Barack Obama y el tema migratorio

Durante la campaña presidencial de 2008, en la que se enfrentaron John McCain y Barack Obama, este último, sin hacer de la cuestión migratoria un tema central sí dio muestras de conocer y entender la situación de los trabajadores inmigrantes, incluyendo los indocumentados, y se llegó a pronunciar en favor de una reforma migratoria integral. Ya en su primer periodo presidencial, si bien en el discurso hablaba de vías para obtener la legalización e incluso la ciudadanía, en los hechos se mostraba demasiado cauto, no tomaba iniciativas y además vinculaba el tema migratorio con el de la seguridad fronteriza. Adicionalmente, quería mantener una imagen que lo proyectara como respetuoso de las leyes, de manera que se fueron incrementando las deportaciones de trabajadores indocumentados, aunque trataba de suavizar su política argumentando que se daba prioridad a deportar a aquellos que tuvieran antecedentes penales. En todo caso, Barack Obama ha sido el presidente de Estados Unidos que ha deportado a más personas (cerca de 3 millones). Mientras en Estados Unidos el tema migratorio y, especialmente, la situación de los indocumentados trataba de enfocarse desde una perspectiva de cumplimiento de la ley, México intentaba que se viera también desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos.

Obama mandó también una señal positiva, en el marco de su campaña en busca de la reelección, al presentar una decisión ejecutiva que estableció condiciones para permitir que aquellos jóvenes menores de 31 años que hubieran llegado a Estados Unidos de niños (de menos de 16 años) indocumentados y, por tanto, hubieran adquirido escolaridad y elementos culturales de la sociedad estadounidense pudieran quedarse, y se les denominó *dreamers*, al amparo de dicha decisión ejecutiva llamada acción diferida para los llegados en la infancia conocida

como DACA por sus siglas en inglés. En la presidencia de Trump este programa ha estado permanentemente amenazado de ser suspendido. Aunque no lo ha podido hacer por la resistencia política de los demócratas y porque ha sufrido varios reveses ante los jueces en distintas Cortes, sí logró cancelar la incorporación de nuevos *dreamers*.

Poco después de comenzar el segundo periodo presidencial de Obama, ocho senadores, cuatro de cada partido, formaron un grupo para negociar un proyecto de ley que incluyera una reforma migratoria integral. Les llamaron “La pandilla de los ocho” y presentaron en 2013 un proyecto de ley denominado Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración. Poco después el proyecto llegó al pleno del Senado que lo aprobó de manera contundente. Sin embargo, cuando fue turnado a la Cámara baja, el líder de ésta nunca lo presentó para ser discutido por los representantes y lo dejó morir.

En el triunfo de la reelección de Obama se reconoció que una fuerza que lo apoyó fue el voto latino. Esto generó un debate entre los miembros del Partido Republicano pues un grupo de ellos empezó a promover que suavizaran sus posiciones respecto a la migración, pero se impuso una visión contraria que se oponía a que su partido cortejara a las minorías, manteniendo como objetivo a la población blanca y de baja escolaridad para conformar su base electoral. Se impuso entonces el ala republicana más conservadora, racista y antiinmigrante. Movilizando o apoyados en medios de comunicación ultraderechistas, incluidas las redes sociales, agudizaron la polarización de la sociedad estadounidense y llevaron a cabo campañas basadas en generalizaciones y calumnias para atacar a los inmigrantes con acusaciones de ser criminales, narcos y violadores. Éste fue el caldo de cultivo del populismo de Donald Trump ante una actitud del gobierno mexicano pasiva y limitada a la protección consular y carente de recursos, que además descuidó la relación bilateral durante el sexenio pasado. Nunca se supo capitalizar el enorme apoyo que dio México, en su momento, a las víctimas del huracán “Katrina” en 2005.

Si bien Barack Obama, desde que era senador, permanentemente se opuso a que se asignaran fondos para financiar un muro en la frontera, sí puso mucho énfasis en fortalecer la seguridad fronteriza. Según el último censo de Estados Unidos dado a conocer en 2017 se estima que 13.6% de la población que vive en Estados Unidos nació en otro país: 7.0% en América Latina, 4.2% en Asia, 1.5% en Europa y 0.9% en otras regiones. Se sabe que, hasta hace poco, grupos de migrantes provenientes de algunos países lo han hecho a través de México (en meses recientes este fenómeno se modificó mucho al incrementarse enormemente los grupos de personas que tratan de llegar a Estados Unidos y diversificándose el número de países y regiones de origen). También se sabe que los migrantes son pacíficos, que van en busca de trabajo y que no se han presentado casos de terroristas que hayan intentado entrar al país del norte por México. Por otra parte, nuestro país se convirtió en lugar de tránsito y entrada de drogas hacia Estados Unidos como resultado del éxito alcanzado en años anteriores, al bloquear la península de la Florida y el Caribe como vías de tránsito de narcóticos para los consumidores estadounidenses.

Iniciativa Mérida

En el diálogo bilateral sobre la seguridad fronteriza hubo avances significativos cuando la administración de Obama reconoció que el problema no era sólo por el ingreso de drogas a Estados Unidos a través de la frontera y por la violencia del crimen organizado, sino que también del lado estadounidense se encontraba el origen de la provisión de armas y de fondos, por medio del lavado de dinero. Este giro en el discurso del jefe del Ejecutivo estadounidense lo entendió muy bien el embajador de México en Washington Arturo Sarukhán quien se percató, como bien lo ha hecho notar Andrew Selee, de que además tenía que fortalecerse la cooperación en materia de seguridad e intercambio de inteligencia. Esto significó un esfuerzo diplomático adicional del embajador Sarukhán y del embajador Julián Ventura para construir confianza en los tomadores de decisiones al respecto. El tema pendiente se refería a combatir la impunidad y fortalecer el Estado de Derecho.

A unos meses de haber comenzado el periodo presidencial de Felipe Calderón se iniciaron conversaciones bilaterales que culminaron con el establecimiento del acuerdo denominado Iniciativa Mérida, dado a conocer en octubre de 2007, aunque tardó casi tres años en concretarse. En un esquema de responsabilidad compartida los cuatro objetivos de la Iniciativa Mérida fueron: 1] afectar la capacidad operativa del crimen organizado; 2] institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho; 3] crear la estructura fronteriza del siglo XXI, y 4] construir comunidades fuertes y resilientes. El compromiso de Estados Unidos fue el de proporcionar equipo que incluyera, entre otros, helicópteros, aviones y detectores. Adicionalmente, ofrecer capacitación sobre todo en materia de reforzar la aplicación de la ley. No se incluyó la transferencia de recursos monetarios ni de armamento ni de personal.

Este acuerdo funcionó satisfactoriamente durante los regímenes de Obama en Estados Unidos y de Calderón y Peña Nieto en México. Desde la llegada de Donald Trump, y en los últimos meses, han aparecido en muchos aspectos de la relación bilateral signos de descomposición y desconfianza. Estos 30 años no deben significar el distanciamiento de los vecinos, ni el tránsito de la caída del muro de Berlín al muro de Trump. **Ω**

Ciudad de México, julio de 2019

Discurso de David Huerta, Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances. Guadalajara, 30 de noviembre de 2019

En casi treinta años de existencia, este premio ha sido otorgado a nueve poetas y solamente, hoy, a un poeta nacido en estos valles y llanuras, en estos lugares empapados en lágrimas y sangre que forman el país llamado *México*. No incurriré en nacionalismo pero el hecho me da mucho gusto, pues a los poetas de esta nación nos hace falta ánimo para seguir adelante, igual que a la mayoría de nuestros compatriotas.

El premio ha sido entregado a un chileno (Nicanor Parra), dos cubanos (Cintio Vitier y Eliseo Diego), dos argentinos (Olga Orozco y Juan Gelman), un español naturalizado mexicano (Tomás Segovia), un venezolano (Rafael Cadenas), un francés (Yves Bonnefoy) y una uruguaya (Ida Vitale). Veo esa lista que agrupa un número de poetas igual al número de las musas y me entran deseos de salir corriendo. ¿Cómo así?, ¿cómo yo en esa lista? No es posible: es un sueño. Quiero hacer ahora un homenaje a esos poetas y pedirles el viático para ponerme a su lado. Comienzo mis evocaciones:

En un festival de poesía, en la Ciudad de México, hace ya muchos años, los organizadores invitaron a Nicanor Parra. Desgraciadamente no vino, porque el dictadorcillo de Chile no se lo permitió. Yo participé en el festival y decidí utilizar el tiempo que me tocaba para leer versos del ausente; cuando concluí mi lectura, fui módicamente aplaudido. Vean ustedes lo que ocurrió luego. Cuando terminé de leer unos cuantos antipoemas y me retiré del escenario, Octavio Paz me dio un abrazo y me dijo: “Muy bien, Huerta, muy bien.” Fue la única persona de ese festival que me dijo que mi homenaje al antipoeta chileno tuvo sentido. Estoy seguro de que Parra nunca se enteró. Por un instante me vi junto a esos dos poetas inmensos y sentí una alegría recóndita, solamente mía.

A Cintio Vitier y a Eliseo Diego los imagino siempre junto a José Lezama Lima —el Lince de Trocadero—, a quien nunca conocí personalmente. A Cintio Vitier lo veo al lado de Fina García Marruz, agradecido por el discurso-ponencia que pronuncié en su honor aquí mismo, en esta feria de libros, en 2002. Eran aquellas cuartillas un puñado de apuntes llenos de admiración en torno a su hermoso libro *Lo cubano en la poesía*. De Eliseo Diego, recuerdo una de las dedicatorias más hermosas que me han puesto en libro alguno: “Para David Huerta, de repente, un hijo más”, lo que significa que soy una suerte de sobreviviente, idos *ya Rapi y Lichi* Diego, los hijos de sangre.

Poco puedo decir de los argentinos Olga Orozco y Juan Gelman. Recuerdo, eso sí, mis diminutas conversaciones con Jaime García Terrés, grávidas de admiración, ante el libro de Olga Orozco que iba a publicarse con el sello del Fondo de

Cultura Económica, y cuyas pruebas de imprenta examinábamos en ese momento. Recuerdo a Juan Gelman en Saint-Denis, en un homenaje internacional a Paul Éluard, en 1994.

Tomás Segovia es para mí una especie de estrella polar: me orienta, me ilumina, sé que en “la nocturna capa de la esfera” es el diamante que más brilla, con una asombrosa constancia. Apenas conversé con él pero a veces lo veo en la mirada sabia y resplandeciente de su hijo, el poeta Francisco Segovia, uno de mis maestros.

A Rafael Cadenas lo he leído con avidez y tengo presentes unos apuntes suyos sobre San Juan de la Cruz que conseguí en una biblioteca pública de Caracas y que me acompañaron largos años.

Al nombre del francés Yves Bonnefoy uno inevitablemente el nombre de mi queridísima Elsa Cross, su extraordinaria traductora al español.

Ida Vitale siempre está allí, aquí, junto a Enrique Fierro. Es la nonagenaria más ilustre de la poesía de nuestro idioma. Junto con el gran Eduardo Lizalde comparte una parecida edad bíblica y el genio despierto, feroz en su lucidez, en la precisión apasionada, en la gracia de cada verso, en el don de la prosodia y en la inteligencia del idioma.

A ellos les pregunto ahora: “¿Puedo recibir este premio?” Como diría Borges, mi vanidad y mi nostalgia han armado una escena imposible. Los nueve poetas parecen asentir con un gesto leve, no sé si con desgano o con resignación.

* * *

En un primer momento, cuando estaba preparando las notas para este discurso, pensé que sería una buena idea refrendar aquí, ante ustedes, mis credenciales, modestas o razonables, como lector y hacedor de poesía: declaración de motivos y noticia de los avatares vividos, durante décadas, por una vocación temprana ejercida luego con fortuna desigual. Hubiera querido, en este primer tramo de mi discurso, hablar de mis maestros, de mis colegas, de mis interlocutores, de mis amigos, de mi esposa Verónica, presencia central en mi vida, hecha de pura luz radiante; lo haré más tarde: se los debo en este momento en el que los tengo tan presentes. Pero ocurrió un hecho que me pareció casi mágico: encontré el verdadero tema de estos renglones releendo a una escritora que admiro: Teresa González Arce, cuyo libro *Días hábiles* me parece una obra maestra de diafanidad e inteligencia. En una página de *Días hábiles*, entonces, hallé el tema de mi discurso y ahora lo declaro con todas sus letras: mi tema, hoy, es *el mejor poema del mundo*.

¿Cómo lo encontré en ese libro de Teresa González Arce? Leí un breve pasaje en el que ella describe “la mejor canción del mundo” y se me ocurrió que podía y sencillamente sustituir las palabras “canción” y “canciones” por “poema” y “poemas”, en un ejercicio de glosa o paráfrasis que resultó en esta descripción:

El mejor poema del mundo es el que se instala para siempre en nuestra mente con la fuerza no de uno sino de varios poemas que resuenan los unos en los otros y que forman con el tiempo una red infinita de imágenes, sensaciones y significados.

Eso es, en verdad, el mejor poema del mundo. ¿Cómo podemos escucharlo, verlo, leerlo, citarlo, memorizarlo? ¿Existe realmente o es únicamente un “objeto conjetural” como los edificios de las grandiosas especulaciones metafísicas, a veces cristalinas, a veces brumosas? ¿Es quizá como el Aleph de la calle Garay, en Buenos Aires, una pequeña esfera tornasolada en la que, a pesar de su tamaño, podemos asomarnos a la totalidad del universo visible? Podemos escuchar, ver, leer, citar, memorizar el mejor poema del mundo si somos capaces de mirar ese lugar donde se ha instalado y que, lo diré cuanto antes, se confunde y aun se identifica con él: la mente humana, la mente de cada uno de nosotros, la mente de todos. La mente humana es el mejor poema del mundo.

¿Y quién es el autor, quiénes son los autores, del mejor poema del mundo? Es una pregunta maliciosa e inocente. No tiene una respuesta precisa pero un modo de responderla está en la palabra que designa a la primera persona del plural: *nosotros*. Nosotros somos el autor o los autores del mejor poema del mundo; nosotros: la tribu, el grupo humano, la comunidad que formamos a lo largo de los milenios.

El mejor poema del mundo es una red que se ha tejido en nuestra mente con esos elementos: está ahí, aquí, a nuestro alcance. A los significados, sensaciones e imágenes puede uno agregar otros componentes, como el ritmo, la melodía de las palabras o las frases, el poder de evocación del poema, su gravitación en nuestras vidas para iluminarlas o cifrarlas y dejarlas encerradas en un vaso que siempre tenemos cerca para saciar nuestra sed de poesía.

La descripción del mejor poema del mundo despierta en mí una especie de pulsión locativa: veo lugares y objetos cuando se habla de la mente y de la red increíblemente animada que la ocupa. Es una red llena de movimiento, al mismo tiempo cerrada y abierta. En la *Soledad segunda*, don Luis de Góngora describió las redes de los pescadores, redes tendidas verticalmente dentro de las aguas marinas, de un tamaño que permite llevar a cabo la recolección del día con eficacia —no una de esas redes mayores, que, dice el poema, “mucho océano y pocas aguas prenden”. De las redes pescadoras realmente eficaces, don Luis ofreció estas imágenes prodigiosas; son, dice,

... laberinto nudoso, de marino
Dédalo, si de leño no, de lino
fábrica escrupulosa, y aunque incierta,
siempre murada, pero siempre abierta.

Así, como esas redes, el vertical trasmallo de la pesca marinera, con “sus plomos graves y sus corchos leves”, dice el poeta —objetos que le permiten estabilidad y firmeza—; así es la mente: “siempre murada, pero siempre abierta”. Es asimismo un laberinto, como lo describe don Luis de Góngora, además de ese entramado de simetrías dinámicas que atrapan las sensaciones, las imágenes, los significados, los ritmos, las melodías léxicas y silábicas, y las instalan, al fijarlas, sin que pierdan su vivacidad, en la mente y en las estribaciones y hondonadas de la imaginación. Es ahí, y de esa manera, como circula ávida e incesantemente, en la mente de la tribu, el mejor poema del mundo.

Red, laberinto, rizoma, sistema de conexiones y relaciones intensas, diversas, la mente humana es el mejor poema del mundo, inextricablemente enlazado con esa red infinita y resonante que se despliega en el tiempo, habitada por sueños e ideas, poblada por las muchedumbres del pensamiento y la fantasía. No podemos desligar el mejor poema del mundo del sitio donde se halla. Atacar la poesía es atacar la mente humana, es decir: la inteligencia, la imaginación, la capacidad de discernimiento, las fuerzas de la crítica y el juicio.

Un gran bardo inglés, Shelley, decía que sus colegas, los poetas, son los legisladores no reconocidos del mundo. Creo que se refería a esto que estoy diciendo; los poetas son como los pescadores de la *Soledad segunda*. Mantienen abierta y protegida esa red, con la que podemos y debemos pensar, sentir e imaginar: obedecen el imperativo mismo del ser humano, de su existencia. Renunciar al pensamiento y al lenguaje articulado en los altares de la obediencia ciega, del irracionalismo que convierte a la tribu en un rebaño, manso o feroz, según convenga a los poderosos, significa renunciar a la humanidad misma. ¿Cómo legislan los poetas? Nos dan las leyes de la mente: imaginar, juzgar, discernir, sentir el mundo y traducirlo en palabras para compartirlo con nuestros semejantes. Los poetas son *los grandes vivientes*, para usar una frase forjada por Federico Nietzsche. Ellos muestran el fondo de la existencia y las formas que ésta asume; formulan leyes de vida. Tengo para mí que el gran tema de la literatura —es decir, de la poesía— es la ley, una ley anterior a la humanidad, que se confunde con la vida del cosmos. Para precisar lo que digo sobre la ley y la literatura, evocaré unas ideas de Joseph Conrad: el propósito del arte —dice Conrad— es hacerle la más alta justicia al universo visible, iluminando la verdad diversa que subyace en cada fenómeno, en cada presencia. Justicia, ley: en el centro, el brillo fecundo de la verdad.

El mejor poema del mundo tiene la belleza del agua, es decir: del rasgo distintivo, el más sobresaliente, en el diseño de nuestro planeta, como dice el poeta Joseph Brodsky. He aquí una de las formas de esa ley de la que hablé hace un momento. Es la Hermana Agua de Amado Nervo; el agua de medusas de Coral Bracho; el agua multiforme de Francisco Segovia; el agua de Raúl Zurita, el gran poeta visionario de Chile, que la ha visto volar ávidamente sobre el Desierto de Atacama, como la vio, en Brasil, también volando por el cielo y los techos, mi querido y admirado Néstor Perlongher, quizás el argentino más encantador que he conocido. El agua que bebemos, el agua de la llovizna y el chubasco, el agua en las manos y los pechos, el agua de los baños lustrales, el agua insaciable de la sed mitigada, el agua que llena el vaso sublime en el que José Gorostiza contempla con estoicismo la cadena inmensa y llameante de la regeneración cósmica (*planta-semilla-planta*) y la extinción sin fin de todos los seres, una aniquilación paradójica que se confunde con la vida, que es la vida misma, la vida infinitesimal y la vida sin límites en cuyos horizontes vemos el rostro de nuestros hermanos como en un espejo líquido, y en ellos nos reconocemos y hacia ellos dirigimos el fuego de nuestro corazón templado en esa agua interminable, cifra de toda belleza y poder central del mejor poema del mundo.

Quien toque con una mano trémula el mejor poema del mundo toca a los seres humanos y en ellos, en su poderosa fragilidad, toca también la luz de la

mente. El poema está ahí, donde ellos estén; ese poema inmenso está animado, trabajado continuamente por la difícil, vigorosa, exigente y gozosa tarea del pensamiento, exaltado en la fluidez irradiante de las ideas. El poema es de una diversidad vertiginosa, el opuesto perfecto del obtuso, lerdo y estéril monólogo del poder. Por eso es importante la poesía, espejo de todo contrapoder.

Sócrates decía que la vida en las ciudades era preferible a la vida en el campo porque nos permite ver continuamente el rostro de nuestros hermanos. Me conmueve la frase “el rostro de nuestros hermanos”. Un rostro que la degradación de la violencia puede literalmente arrancarnos; así quedó, desfigurado y sin rostro, el cuerpo exánime de Julio César Mondragón la noche del 26 de septiembre de 2014 en la ciudad de Iguala.

En octubre de 2015, un año después de esa tragedia mexicana, en el marco de una ceremonia universitaria, unos cuantos compañeros nos unimos para dar una pequeña ayuda a la familia de Julio César Mondragón: un amigo palestino puso en manos de los parientes de Julio César la constancia de esa ayuda entregada con espíritu solidario. Una joven, pariente de Julio César, nos explicó la vida que llevaban en esa familia desde 2014 y lo dijo con una frase que recordaré hasta el final de mis días: “vivimos desde entonces, dijo, *en el mundo del dolor*”. De esa violencia trágica quedó esta frase que forma parte del mejor poema del mundo, que está lejos de ser —casi no debería yo aclararlo— un himno de puros sentimientos afirmativos y luminosos, pues despliega la vida en toda su complejidad, con sus penas y atrocidades incluidas.

He querido contar esa historia para dejar clara la abismal diversidad que habita el mejor poema del mundo. *El mundo del dolor* es una estrofa límpida, sangrante y sobrecogedora del poema, que podemos leer junto a tantos poemas de César Vallejo.

Podría pensarse que lo que he dicho sobre el mejor poema del mundo excluye, aunque no lo hace, los poemas singulares, cuyos autores conocemos y admiramos. Desde luego, los poemas individuales, singulares, escritos, cantados, memorizados, dichos o silenciosos, mudos acaso en las profundidades de las memorias humanas, están integrados en esa red que he intentado describir aquí. Acabo de mencionar a César Vallejo, el peruano meditabundo y abismal de los versos altivos; puedo mencionar a otros más, por supuesto, pero vuelvo a don Luis de Góngora.

Encuentro en Góngora exactamente lo contrario de lo que en él ven, por desgracia, muchos lectores y expertos: no la forma por la forma misma, con sus lujos y suntuosidades; sino una pasión auténticamente volcánica, de una originalidad deslumbrante y una sabiduría que no tengo ninguna reserva en comparar con la de los artistas más grandes, Bach, Leonardo, Mozart, Kafka. Aunque no lo parezca, el escritor de los siglos de oro que más se le asemeja, curiosamente, es Miguel de Cervantes; eso lo ha hecho ver con lucidez Antonio Alatorre, de Autlán de la Grana, Jalisco, uno de nuestros más grandes escritores y el maestro de poesía que todos quisiéramos tener. Los nombres de Cervantes y muchos otros están vinculados a Alatorre, pues con él aprendimos a recorrer las vías que nos permiten com-

prenderlos y disfrutarlos cabalmente. Rindo aquí un homenaje de amor y gratitud a nuestro mayor filólogo y maestro de poesía, Antonio Alatorre; su nombre está enlazado, como saben ustedes, a los de otros dos jaliscienses ilustrísimos de las letras de nuestro país: Juan Rulfo, Juan José Arreola.

Otros maestros, distantes y cercanos podría y debería yo mencionar. Dejo aquí el nombre de Jorge Luis Borges, “héroe de la lucidez que organiza”, como él describió a Paul Valéry. Y evoco a otro par de hombres maravillosos que mucho me enseñaron y a quienes extraño prácticamente todos los días: Gerardo Deniz, Arturo Cantú.

Veo en la trama del mejor poema del mundo, en la porción que tengo más cerca de los ojos y el corazón, muchas presencias y un río de espíritus. Veo a mi padre sentado ante su máquina de escribir, sonriente y trágico. Veo a mi madre, severa y también sonriente, dueña en toda hora, como decía Macedonio Fernández, de las tres certezas: Ética, Mística, Práctica, bañada en la claridad de su alma generosa: a ella le debo una porción cardinal de lo que pueda yo valer. Veo a mis alumnos de las dos universidades públicas en las que doy clases; algunos de ellos se han convertido ahora, justicia poética, en mis maestros. Veo a los compañeros del Curso de Noviembre —que llevamos a cabo en la última década del siglo pasado—, algunos de los cuales viven y trabajan ejemplarmente aquí, en Guadalajara. Veo, en fin, a mi esposa Verónica, a quien le refrendo lo que dice Garcilaso de la Vega en su Soneto Quinto, en los dos versos finales del poema: “por vos nací, por vos tengo la vida,/ por vos he de morir y por vos muero.” Es el amor de mi vida y la escritora que más admiro, por su frescura y su integridad, su conocimiento de mil mundos; por su formidable sentido del humor; por su rectitud en el juicio y por su fecunda inteligencia. De lo demás no hablo porque es solamente nuestro, de mí y de ella, a lo largo de casi treinta años de matrimonio.

Agradezco al jurado del Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances del año 2019 su decisión. Lo digo llanamente pero pueden estar seguros de que pongo en ello mi más genuino y sincero reconocimiento.

A Dulce María Zúñiga, a Erandi Barbosa, a aquellos que han hecho posible esta ceremonia que me rebasa y me aturde, al mismo tiempo que me llena de gozo, un saludo lleno de cariño.

Quiero concluir este discurso en el que tanto he querido poner y tanto ha quedado fuera. Intentaré hacer un homenaje a quienes hacen los libros y con ello le dan significado y valor a esta feria. Hablo de los maestros tipógrafos, los linotipistas, los cajistas, los correctores, los fotograbadores, los ilustradores, los operadores de las prensas, los encuadernadores, los diseñadores gráficos, los almacenistas, los comercializadores, los distribuidores, los administradores, los librereros; sin olvidar a aquellos que aprovechan en el campo editorial las nuevas tecnologías digitales. Hablo de los editores que han sido tan generosos conmigo: en primer lugar, Marcelo Uribe (reconocido aquí mismo, en esta feria, en 2013) y el formidable equipo de Ediciones Era; Fernando Fernández, editor de la nueva casa llamada Cataria; Tomás Granados Salinas y su nuevo sello, que lleva el precioso nombre de Grano de Sal; Miguel Ángel de la Calleja y los cuadernillos de Parenta-

lia; Federico de la Vega y Diana Rodríguez, de la Universidad Autónoma de Querétaro; Víctor Cabrera, poeta admirado y editor de la Universidad Nacional Autónoma de México; Emiliano Álvarez y Anaís Abreu, creadores de las ediciones de La Diéresis; Jeannette Lozano, directora de Vaso Roto. Forman ellos un paisaje humano y profesional diverso, unido por el amor a la literatura, a la poesía, y por la dedicación a hacer buenos libros.

Hablaré ahora de uno solo de ellos, a quien aparto de ese grupo por el valor singular de su obra: el maestro tipógrafo Juan Pascoe, de Tacámbaro, Michoacán, distinguido hace un lustro en esta feria como bibliófilo destacado. Durante la porción más importante de su vida, Pascoe ha estado al frente del Taller Martín Pescador. Hace algunos años, con él echamos a andar, mi esposa, Verónica Murguía, y yo, una colección llamada Cuadernos del Armadillo, que nos inspira un cariño imposible de poner en palabras y que todo le debe al genio de Juan Pascoe, personalidad en la que convergen los talentos del impresor renacentista con los dones musicales de los jaraneros veracruzanos. La calidad de sus impresos, el diseño de cada uno de ellos, la conciencia histórica con la que hace su trabajo, la belleza de lo que sale de las prensas del Taller Martín Pescador deberían ser un motivo de orgullo para México. Lo es para los admiradores de esos impresos, entre los cuales hay rescates únicos de las lenguas originarias de nuestro país e innumerables textos literarios de primera calidad. Saludo en Juan Pascoe a los hacedores de libros de nuestro país. Y agregó: como de pocas personas en este mundo, de los editores y maestros tipógrafos puede decirse que son “hombres de letras” en el sentido más concreto y significativo de la frase.

* * *

Recibir este premio me emociona como pocos hechos en mi vida. Este año he alcanzado las siete décadas de las que habla el Salmista. Espero que me crean si les digo que recibir el Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances constituye un acontecimiento central y decisivo no nada más en el horizonte de mi trabajo literario sino en mi vida en su conjunto.

Debo decir que lo que me interesa declarar al final tiene poco que ver conmigo. Tiene que ver con aquellos a quienes me debo y sin quienes lo que hago y lo que soy no tendría ningún valor. Diré únicamente que lo que me exalta y me ilumina no es nada más el tesoro incalculable de cada individuo, sino la forma en que cada uno de nosotros se enlaza con los demás para dar testimonio del paso de la tribu por el mundo. Pienso y siento que la literatura, la poesía, el arte, el trabajo intelectual tienen sentido; es una convicción a la que nunca renunciaré, a pesar de cuanto parece oponérsele continuamente.

Es una de las prendas de orgullo de mi vida ser profesor en dos universidades públicas. Ahí está una parte medular de mi trabajo. El corazón de mi quehacer es la poesía, sin embargo. Agradezco que se me conceda este premio porque es una constancia de que he perseverado y de que mis trabajos han llegado a puerto, a pesar de sus evidentes imperfecciones; los términos del acta en la que aparecen

las razones del fallo me llenan de satisfacción, en especial lo que se dice allí acerca de la fraternidad que anima lo que hago. Es una fraternidad también imperfecta pero de ella tomo porciones fundamentales de energía y aliento para seguir adelante. Esa fraternidad es una forma del amor y aspira a ser un vínculo de lucidez, de inteligencia, de discernimiento.

Por eso, fraternalmente, abrazo desde aquí a mis compañeros, a mis colegas, a mis amigos queridos, y a todos aquellos que permiten que mi corazón siga latiendo y mis afanes recojan luces y sombras, presencias y espíritus del mundo, para depositarlos en el vaso fugaz del poema que se derramará, luego, en el mejor, más espacioso y más potente poema del mundo.

Decir “gracias” quizá suene muy débil. Quisiera sin embargo que esa palabra diamantina resonara con toda su fuerza en este momento en que contemplo el camino andado y veo “los pasos por do me han traído”, como escribió en su primer soneto el príncipe de los poetas castellanos, el toledano Garcilaso de la Vega.

Una vez más, casi para terminar, entonces: *gracias*.

Un camino, los pasos innumerables que lo han recorrido, la palabra *fraternidad* en el centro del cielo. Y mi corazón, aquí, en nuestra residencia terrenal, entregado a todos ustedes. **Ω**



Índice de autores de los números 1 a 50 de **Configuraciones***

- ACEDO, Blanca, y Ricardo RUIZ SUÁREZ, “Adiós delegaciones, bienvenidas alcaldías...”, **41**
- ACOSTA, Andrés, “Famous Last Word, Inc.”, **15**
- ACOSTA SILVA, Adrián, “El interés, ¿no mentiría? Las (nuevas) crisis de las democracias: de la ingobernabilidad a la fatiga institucional”, **44**
- AGUILAR, Luis Miguel, “Dos poemas”, **15**
- AGUILERA, Manuel, Francisco Javier ALEJO, Jorge Eduardo NAVARRETE y Ramón Carlos TORRES, “Análisis de las iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma energética”, **36-37**
- AGUIRRE, Pedro, y Alejandra RETA, “El reto verde”, **1**
- ALEJO, Francisco Javier, “El reto del equilibrio regional”, **3-4**
- , “La relación México-Estados Unidos: vecindad compleja”, **18**
- , “La reforma hacendaria y las prioridades nacionales”, **35**
- , “Abatir el rezago educativo de la fuerza de trabajo”, **46**
- ANGUIANO ROCH, Eugenio, “China e India en la globalidad”, **16**
- , “El Partido Comunista de China en el siglo XXI”, **31**
- , “China sacude al mundo, ¿o simplemente hace mucho ruido?”, **40**
- ARESTIS, Philip, y Malcolm SAWYER, “Una evaluación de la economía del nuevo laborismo británico”, **2**
- ARTEAGA, Alejandro, “2666, un sondeo a la penumbra”, **24**
- ATTILI, Antonella, “Ecología y globalización. Entrevista con Julia Carabias”, **2**
- , “La política en el horizonte internacional. Entrevista a Ugo Pipitone”, **7**
- , “Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos”, **10-11**
- , “Soberanía y orden global”, **14**
- , “Hacia el Estado de derecho. Perspectiva para consolidar la democracia en México”, **23**
- , “No se incluye la Presentación del director, que acompaña a cada uno de los números de la revista.
- ATTILI, Antonella, y Luis SALAZAR, “Derecho y justicia. Entrevista con José Ramón Cossío”, **3-4**
- , “Derechos humanos y procuración de justicia. Entrevista con Luis de la Barreda”, **5-6**
- AZUELA, Antonio, “Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad”, **41**
- BALDERAS, Arturo, “Estados Unidos: dos proyectos de nación”, **15**
- , “Primero el cinismo, después el hartazgo y más tarde la represión”, **32**
- , “Estados Unidos y sus encrucijadas”, **33**
- , “Lo blanco, lo negro y lo gris en el gobierno de Obama”, **34**
- , “*Deconstructing Obama*”, **36-37**
- , “La encrucijada política de Estados Unidos”, **42**
- , “La derecha radical republicana estadounidense”, **43**
- , “La relación México-EUA en la era Trump”, **44**
- , “Por una relación respetuosa y equilibrada”, **46**
- BARNÉS, María Luisa, “El análisis de las adaptaciones cinematográficas de obras literarias”, **22**
- , “*La vaquilla*, la España muerta de Berlanga”, **25**
- , “El cuerpo en *eXistenZ*, de David Cronenberg”, **28**
- BARRANCO, Bernardo, “La economía política del catolicismo”, **24**
- , “*Laudato si'*, la encíclica emergente del papa Francisco”, **39**
- BAZDRESCH R., Carlos, “La problemática de la macroeconomía mexicana”, **30**
- BECERRA, Ricardo, “¿Cómo se gobierna la pluralidad? (o la urgencia de los partidos de la *postransición*)”, **10-11**
- , “IETD: presentación del plan de trabajo 2008-2009, de mayo de 2008”, **27**
- , “2007: la reforma de la democracia”, **30**
- , “El interés general en su desdicha”, **31**
- , “¿Cambio de régimen económico?”, **47**
- , “El fuego de una inmensa curiosidad”, **48-49**

- , “La literatura para una década sin nombre” **48-49**
- , “ABC del IETD”, **50**
- BECERRA, Ricardo, Luis Emilio GIMÉNEZ-CACHO y Ciro MURAYAMA, “Las condiciones de la gobernabilidad”, **2**
- BECERRA, Ricardo, y Salomón CHERTORIVSKI, “El capítulo del desarrollo”, **41**
- BIELSA, Rafael A., y Hernán F. GÓMEZ, “Desagravio a nuestro populismo”, **25**
- BLANCO, José, “El Estado y la reforma de mercado”, **2**
- , “Del Consenso de Washington al consenso nacional”, **10-11**
- BOBBIO, Norberto, “La persona y el Estado”, **8-9**
- , “Organicismo e individualismo: una antítesis”, **22**
- BONANATE, Luigi, “Terrorismo y guerra en el mundo actual. (El vacío y lo nuevo)”, **15**
- BORJA, Jordi, “Memoria histórica y progreso democrático”, **18**
- , “Democracia, insurrección ciudadana y Estado de derecho”, **42**
- BOVERO, Michelangelo, “Comunidades”, “culturas”, “etnias” y sus alrededores. Palabras amañadas, prejuicios difusos”, **10-11**
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, “Método y pasión en Celso Furtado”, **16**
- BUENDÍA HEGEWISCH, José, “La reforma política para el Distrito Federal”, **5-6**
- BUENO, Gerardo M., “Víctor L. Urquidí: *in memoriam*”, **16**
- CABRERA ADAME, Carlos Javier, y Abelardo Aníbal GUTIÉRREZ LARA, “Gasto y política social, 1982-2006”, **28**
- CAMUS, María E., y Marcelo CONTRERAS, “La perspectiva liberal. Entrevistas con Gonzalo Martner y Enrique Correa”, **5-6**
- CARABIAS, Julia, “Medio ambiente sano, condición para una vida digna y segura”, **44**
- CARABIAS, Julia, y Enrique PROVENCIO, “Integración de la sustentabilidad ambiental en las políticas de desarrollo”, **46**
- , “La cuestión ambiental a partir de 1989 y su situación actual”, **50**
- CARABIAS, Julia, Antonio AZUELA y Alejandra RABASA, “El medio ambiente en la Constitución de Ciudad de México”, **41**
- CARBONELL, Miguel, “Desconstitucionalizar la xenofobia: una propuesta”, **20**
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J., “Democracia política y aspiraciones incumplidas”, **3-4**
- , “El gobierno de Lula y la verdadera lección argentina”, **10-11**
- , “Roosevelt y Keynes: algunas lecciones para Obama”, **30**
- CARRASCO, Rosalba, y Enrique PROVENCIO, “Calidad integral de vida y superación de la pobreza”, **5-6**
- CARRASCO LICEA, Esperanza, “La transformación tecnológica y la innovación”, **50**
- CARREÑO CARLÓN, José, “Comunicación pública: bloqueos y desbloqueadores de la transición”, **10-11**
- CASAR, José, “¿Urbanización trunca?”, **40**
- , “Treinta años (y algunos más) buscando la senda del crecimiento”, **50**
- CASTAINGTS TEILLERY, Juan, “Reflexiones sobre la crisis política mexicana”, **33**
- CASTAÑEDA, José Carlos, “Alexander Herzen”, **1**
- , “De la revolución a la medida: el camino del reformismo”, **2**
- , “Guerras étnicas y nuevo desorden mundial”, **3-4**
- CAZALS, Felipe, “La imposición estadounidense al doblaje de las películas en territorio nacional”, **8-9**
- , “Pedro Armendáriz Pardo: *in memoriam*”, **32**
- CEBOLLADA GAY, Marta, “Un trabajo invisible: el del hogar”, **46**
- CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE BIODIVERSIDAD Y AMBIENTE (Ceiba), “Sustentabilidad ambiental del desarrollo: hacia una estrategia nacional”, **21**
- CEPPA, Leonardo, “Habermas: derecho constitucional *versus* derecho hegemónico”, **26**
- CERBINO, Mauro, José Antonio FIGUEROA y Julio ECHEVERRÍA, “Entrevista con Bolívar Echeverría”, **25**
- CHIMAL, Alberto, “El descubrimiento”, **12-13**
- COLOM GONZÁLEZ, Francisco, “El fuste torcido de la hispanidad: ciudadanía y democracia en Iberoamérica”, **7**
- COMITÉ ASESOR DEL FRENTE AMPLIO PROGRESISTA PARA LA REFORMA PETROLERA, “Los dictámenes de la reforma petrolera y las *trece líneas rojas*”, **29**
- CORDERA CAMPOS, Rafael, “El futuro no es lo que era. Una conversación entre Felipe González y Juan Luis Cebrián”, **7**

- CORDERA CAMPOS, Rafael, y Diana SHEINBAUM LERNER, “Los retos de la autonomía universitaria en la sociedad del conocimiento”, **23**
- CORDERA CAMPOS, Rafael, y José Luis VICTORIA TOSCANO, “Los jóvenes de la capital”, **30**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, “Sobre las coordenadas de la oferta política de Democracia Social”, **1**
- , “Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo”, **2**
- , “Globalización sin equidad: sobre la economía política del cambio democrático en México”, **8-9**
- , “Frente a la globalización: el derecho al desarrollo y el desarrollo de los derechos”, **14**
- , “El Estado: usos, abusos, desusos”, **17**
- , “José Woldenberg: Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos”, **19**
- , “El derecho al desarrollo y la justicia social”, **21**
- , “La cuestión petrolera de México: algunas dimensiones básicas”, **28**
- , “Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México”, **29**
- , “La transición democrática, una mirada a su historia”, **33**
- , “La transición de la transición: ¿hacia dónde?, ¿hasta cuándo?”, **34**
- , “La idea del desarrollo ayer y hoy: el desarrollo como derecho”, **35**
- , “El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía”. (Cátedra Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 29 de abril de 2014), **36-37**
- , “Fito confiesa”, **38**
- , “Notas sobre el Estado necesario”, **38**
- , “Adolfo Sánchez Vázquez: por un socialismo idealmente existente”, **39**
- , “Estado y mercado: modelo para armar”, **42**
- , “No hay economía (ni mercado) sin sociedad”, **43**
- , “1968: memoria y presente. Notas sobre una larga marcha”, **47**
- , “Jaime Ros, *in memoriam*”, **48-49**
- , “Desde el 89 (el suyo y el nuestro)”, **50**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, y Adolfo SÁNCHEZ REBOLLEDO, “Los cien días de Fox: las disonancias de la transición”, **5-6**
- CORDERA CAMPOS, Rolando, y Ana GALVÁN CHÁVEZ, “El caso Posadas y la justicia en México”, **15**
- CÓRDOVA, Arnaldo, “Norberto Bobbio y el marxismo”, **16**
- , “Antonio Gramsci. La cultura y los intelectuales”, **36-37**
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Tres reflexiones sobre la eficacia en los sistemas de gobierno”, **40**
- , “¿Qué es una constitución?”, **41**
- CORTÉS, Fernando, “Estado, política social y desigualdad”, **32**
- , “La evolución de la desigualdad del ingreso en México, 1984-2016: algunos rasgos destacables”, **50**
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Divorcio e igualdad de género”, **22**
- COUTO, Fernando, “Consecuencias macroeconómicas del estancamiento secular”, **38**
- DE LARA, Salvador, “México y Estados Unidos”, **50**
- DE LA VEGA NAVARRO, Ángel, “El capitalismo patrimonial globalizado y su regulación”, **38**
- DÍAZ MALDONADO, Rodrigo, y Carlos Germán GÓMEZ LÓPEZ, “Juárez en el pensamiento histórico de Bulnes. Ensayo de interpretación”, **19**
- ECHEVERRÍA, Bolívar, “El petróleo y la cultura mexicana”, **28**
- ESCOBAR TOLEDO, Saúl, “La izquierda que vivimos”, **38**
- , “Prioridad al empleo”, **46**
- ESCUADERO, Roberto, “Chile, pasado y presente”, **10-11**
- , “Actitudes de Bobbio”, **14**
- , “Bobbio y los asuntos internacionales”, **20**
- ESPIÑOZA TOLEDO, Ricardo, “La experiencia reciente del Congreso mexicano (LVII y LVIII legislaturas)”, **12-13**
- , “El gobierno unipersonal de partido minoritario a revisión”, **46**
- ESTAÑOL, Bruno, “Cuento con retrato”, **23**
- FERNÁNDEZ, Bernardo (*Bef*), “Lejos de casa”, **17**
- FERNÁNDEZ, Raúl, “Economía criminal, violencia social y crisis política en Guerrero”, **38**
- FERNÁNDEZ GRANADOS, Jorge, “El aprendiz”, **3-4**
- FERRAJOLI, Luigi, “Por una esfera pública del mundo”, **14**
- , “Sobre los derechos fundamentales”, **20**
- , “Criminalidad y globalización”, **21**
- , “Derecho y dolor”, **23**

- FLORES, Margarita, "Notas en torno a la igualdad y el derecho al desarrollo", **38**
- FLORES VARGAS, Carlos A., "El nuevo mapa del poder político en México", **47**
- , "Partidos, proceso e instituciones electorales, 1989-2019", **50**
- FLORESCANO, Enrique, "Mitos, historia, nacionalismo e identidades colectivas", **5-6**
- FONTANA, Josep, "Después de la crisis", **35**
- FRANCO, Antonio, "La guerra no puede ser tan perversa", **16**
- , "Desafíos de la migración", **25**
- FUENTES, Mario Luis, "La globalización en el mundo: posibilidades sin límites y los límites necesarios", **38**
- , "Biodiversidad para el bienestar: la Conferencia de Naciones Unidas en México". Entrevista a José Sarukhán, **43**
- , "Violencias y *espacio social*: urgencia y desafíos", **50**
- FUENTES, Mario Luis, y Rolando CORDERA, "Recuperar el desarrollo social como responsabilidad del Estado", **32**
- GABETTA, Carlos, "El capitalismo parece haber dado todo de sí. Entrevista con José Mujica", **38**
- GALVÁN CHÁVEZ, Ana, "Semblanzas de Carlos Pezreya", **1**
- , "Adolfo Sánchez Vázquez y el marxismo", **2**
- , "Los tiempos de la política global", **3-4**
- , "Miguel León-Portilla: la palabra-recuerdo", **5-6**
- , "Postales de vida e historia", **7**
- , "Globalización y déficit democráticos", **8-9**
- , "Luces y sombras del campo mexicano", **10-11**
- , "Luis González y González: lo particular de la historia", **14**
- , "Nueva geopolítica: buscando la cuadratura del círculo", **17**
- , "Proponiendo rutas", **34**
- GARCÍA BERGUA, Alicia, "Dos poemas", **18**
- GARCÍA BERGUA, Ana, "El tres", **28**
- GARCÍA MEDRANO, Renward, "Comunicar y engañar", **16**
- , "Lenguaje y poder", **17**
- , "El instrumento para pensar", **18**
- , "El hombre es su lenguaje", **19**
- , "Lenguaje y gramática, disciplinas distintas", **20**
- , "Las palabras son puentes, no muros", **21**
- , "Ideas, palabras, signos", **22**
- , "Degradación del lenguaje y de la inteligencia", **23**
- , "Corruptores del lenguaje", **24**
- , "Castígalos, Señor, no saben lo que escriben", **25**
- , "El sentido", **26**
- , "Entendámonos", **27**
- , "Mendacidad", **28**
- , "Es la política económica, estúpido", **30**
- GARCÍA SOLER, León, "Financiamiento público de los partidos políticos", **10-11**
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, y Mireya TORRES RAMÍREZ, "Crisis agrícola y de seguridad humana en Zacatecas", **36-37**
- GAZMURI, Jaime, "Juan Enrique Vega: *in memoriam*", **33**
- GAZOL SÁNCHEZ, Antonio, "La integración de América Latina en el marco del ALCA", **8-9**
- , "Un debate necesario: el futuro del TLCAN", **15**
- , "¿Para qué sirve el comercio exterior?", **22**
- , "Tres instituciones sin rumbo", **26**
- , "A seis años del inicio de la Ronda de Doha", **27**
- , "El futuro de la integración regional en América del Norte", **43**
- , "¿Y la política industrial?", **46**
- GERSHENSON, Antonio, "Mercado y planeación en la industria eléctrica", **8-9**
- GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, "El PRI contra sí mismo", **5-6**
- , "En el mundo opaco de la estadística sindical", **10-11**
- , "La hora de la cuentas. Para saber cómo gastan los partidos", **12-13**
- , "Informe a la Asamblea del IETD, 17 de mayo de 2008", **27**
- , "La iniciativa de reforma laboral: bastante menos de lo que el país necesita", **33**
- , "La reforma política y la regulación del trabajo en la constitución de Ciudad de México", **41**
- , "¿Nueva oportunidad para un sindicalismo marchito?", **50**
- GIMÉNEZ-CACHO, Luis Emilio, y Adrián PÉREZ CORTÉS, "Evaluación del estado de la democracia mexicana", **40**
- GÓMEZ BRUERA, Hernán, "Entrevista con Adolfo Sánchez Rebolledo", **14**

- , “Brasil y México: que los números hablen”, **34**
- GOMÍS, Anamari, “Ya sabes mi paradero”, **7**
- , “Mi memoria de Juan Rulfo”, **16**
- GONZÁLEZ BARTOMEU, Juan F., y María Paula SAFFON, “*Qué es el populismo*, de Jan-Werner Müller: reseña comentada”, **48-49**
- GONZÁLEZ DÁVILA, Germán, “Trangresión de umbrales planetarios y desarrollo sustentable”, **44**
- GONZÁLEZ GOTTDIENER, Natalia, “Negación al epitafio”, **23**
- GORDILLO DE ANDA, Gustavo, “Casa en común o fortalezas asediadas”, **22**
- , “La reconstrucción de las instituciones rurales... (¿y también de nuestras certidumbres?)”, **27**
- , “Apenitas arriba y a punto de caer: las clases medias precarias”, **34**
- , “Balcanizando sociedad y Estado: política social y política productiva en el medio rural”, **39**
- , “Enseñarles a pescar”, **46**
- GORDILLO DE ANDA, Gustavo, y Arnaud DE VERDIÈRE, “La movilización social como medio de producción”, **12-13**
- GRANADOS CASAS, Vanessa Jannett, “Eduardo Suárez y el nacionalismo económico en México”, **29**
- GUASTINI, Riccardo, “Técnicas de la interpretación constitucional”, **21**
- GUILLÉN, Claudia, “La gota”, **19**
- , “Victoria y el árbol”, **24**
- , “Dígame usted si no”, **29**
- GUTIÉRREZ LARA, Aníbal, “Enemigo en casa. Una lectura obligada”, **24**
- HABERMAS, Jürgen, “¿Democracia o capitalismo?”, **35**
- HARDY, Clarisa, “¿Crecimiento o igualdad? Una polémica artificial”, **5-6**
- HUERTA, David, “Zeitgeist”, **1**
- , “Jaime Reyes”, **14**
- , “Contra los muros”, **31**
- , “Ayotzinapa”, **38**
- , “Discurso al recibir el Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances”, **50**
- HUERTA, Efraín, “¡Mi país, oh mi país!", **23**
- IBARRA, David, “Reforma del Estado y democracia”, **3-4**
- , “¿Realidades o subterfugios ideológicos?”, **5-6**
- , “Política, economía y democracia”, **10-11**
- , “Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política”, **14**
- , “Estado de derecho, Constitución e instituciones”, **15**
- , “Globalización y políticas nacionales”, **16**
- , “Limitantes a los servicios nacionales de salud”, **18**
- , “Un texto aleccionador”, **20**
- , “Política social”, **22**
- , “Gobierno y poder en las empresas”, **25**
- , “El neoliberalismo en América Latina”, **28**
- , “El pensamiento evolutivo de la CEPAL”, **30**
- , “Los dilemas de la democracia mundial”, **31**
- , “Unidad y fragmentación de las políticas públicas”, **33**
- , “Los impedimentos económicos nacionales”, **34**
- , “Crisis y reformismo en México”, **35**
- , “Efraín Huerta: talento y liberación”, **36-37**
- , “Mercados abiertos y pactos sociales”, **39**
- , “Paradigmas económicos corroídos”, **44**
- , “Pactos sociales y crisis”, **45**
- , “México, problemas y opciones”, **46**
- IBARRA, David, y Ricardo DOSAL, “Ciudad de México y su Constitución en el entorno nacional”, **41**
- ILLADES, Esteban, “La política de los muertos”, **47**
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, “México: las ruinas del futuro”, **38**
- , “Retrato de un país desfigurado”, **39**
- , “México: frente al triunfo de la ira”, **43**
- JUSIDMAN, Clara, “Las políticas sociales al fin del milenio”, **5-6**
- , “La vida digna. ¿Quién se ocupa del bienestar de las personas?”, **38**
- , “La naturaleza de la prevención social de las violencias y la delincuencia en México”, **42**
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio, “Alain Touraine: Después de la crisis”, **35**
- LAMAS, Marta, “Un eje en la construcción de ciudadanía”, **1**
- , “La larga marcha hacia la despenalización del aborto en la Ciudad de México”, **26**
- , “La nueva Constitución y el derecho al cuidado”, **41**
- , “La izquierda democrática y las demandas relativas a la sexuación humana”, **45**
- , “Paridad: el espejismo igualitario”, **47**
- , “Esbozo de las corrientes feministas”, **50**

- LANZARO, Jorge, "Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la socialdemocracia", **27**
- LAVÍN, Mónica, "La falsa escritora", **8-9**
—, "El asa", **20**
- LERMAN ALPERSTEIN, Aída, "Globalización-regionalización: debate actual", **22**
- LIMÓN ROJAS, Miguel, "Arturo Warman", **14**
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, "Estado y universidad: antecedentes de una relación compleja y ambigua", **1**
—, "La seguridad social en México", **5-6**
—, "Una historia sin fin: los problemas no resueltos de la seguridad social en México", **10-11**
—, "Economía, evolución e instituciones", **17**
—, "La supervivencia política posrevolucionaria", **18**
—, "De interinos, provisionales y sustitutos: las presidencias breves del siglo xx", **19**
—, "Enamorada", **25**
—, "Nexos y la Economía (1978-2008)", **29**
—, "Pertinencia y viabilidad del incremento de los salarios mínimos reales en México", **36-37**
- LÓPEZ, Mauricio, "Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF", **41**
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, y José Antonio CABALLERO, "La justicia en Ciudad de México", **41**
- LÓPEZ G., Julio, "El Estado y la lucha contra el desempleo", **1**
- LÓPEZ VILLAFANE, Víctor, "Fin de fiesta: la nueva etapa de desaceleración económica en China", **42**
- LUISELLI FERNÁNDEZ, Cassio, "México en la Sudáfrica de Mandela. Crónica de una primavera", **35**
—, "China y su desafío ambiental. ¿Cambio civilizatorio?", **36-37**
- LÜHRMANN, Anna, y Staffan I. LINDBERG, "Una tercera ola de autocratización está aquí. ¿Qué hay de nuevo en ella?", **48-49**
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, "El Tribunal falló", **26**
- MÁRQUEZ GUTIÉRREZ, Yoselin, "Retos y oportunidades en la evaluación educativa", **46**
- MÁRQUEZ PADILLA, Carlos, "Reforma laboral integral", **5-6**
- MARTÍN REYES, Javier, y Onofre GARZA, "Fallos y fallas del Tribunal Electoral", **47**
- MARTÍNEZ LEYVA, Juan Eduardo, "¿Qué pasó con la banca?", **7**
- MARTÍNEZ ULLOA, Carlos, "La exuberancia irracional de Alan Greenspan", **26**
—, "El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México", **28**
- MARTUSCELLI, Jaime, "Reflexiones sobre una época... y sobre Rafael Cordera Campos", **35**
- MATUTE, Álvaro, "La historia como ideología", **17**
- MAYER FOULKES, Benjamín, "Ateologías", **22**
- MERCADO, Patricia, "Género, laicismo y ciudadanía", **2**
- MERCADO, Patricia, y Marta FERREYRA, "El reparto equitativo de las cargas domésticas y el cuidado de las personas dependientes", **45**
- MOLINA, Mauricio, "La noche de la Coatlicue", **26**
- MONDRAGÓN, Carlos, "Un país, dos sistemas de pobreza: los problemas de la medición y el combate a la pobreza en China", **23**
- MONSIVÁIS, Carlos, "El laicismo: notas sobre el destino (a fin de cuentas venturoso) de las libertades expresivas", **7**
—, "La cultura en la era de los misiles", **10-11**
—, "Señores, a orgullo tengo el ser antiimperialista" (En el centenario de Valentín Campa)", **14**
—, "Los medios (onerosos) de la democracia", **15**
—, "En el bicentenario del nacimiento de Benito Juárez", **17**
—, "Profecía en el sorteo de las ruinas (de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI)", **17**
—, "Óscar González López, *in memoriam*", **23**
- MONTES DE OCA LUJÁN, Rosa Elena, "Por qué reinventar el desarrollo rural", **3-4**
—, "Comentario sobre *Agua, medio ambiente y sociedad*", **20**
—, "Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático", **24**
—, "Territorio y economía rural en Ciudad de México", **41**
—, "Seguridad alimentaria y bienestar de los trabajadores del campo", **45**
- MONTES DE OCA LUJÁN, Rosa Elena, y Roberto CABRAL BOWLING, "Crecimiento, sustentabilidad climática y combate a la pobreza", **40**

- MURAYAMA, Ciro, “Votos y escaños en el Senado: una revisión de su historia y una propuesta”, **8-9**
- , “Pendientes obligados de la reforma electoral”, **12-13**
- , “Los límites económicos de la alternancia”, **18**
- , “*Después de la transición*, de José Woldenberg”, **19**
- , “Precampañas y actos anticipados de campaña: ¿inhibir el poder del dinero o inhibir la política?”, **29**
- , “Emilio Caballero: economista y maestro insustituible”, **36-37**
- , “España: la pérdida del bienestar”, **40**
- , “Reglas electorales para la integración de la Asamblea Constituyente”, **41**
- , “Colombia: la desavenencia por la paz”, **42**
- , “Todo lo que usted quiso saber acerca de la fiscalización de las campañas de 2017”, **44**
- , “Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible”, **50**
- NARRO ROBLES, JOSÉ, CARLOS TELLO MACÍAS y MARIO LUIS FUENTES, “México ante la crisis”, **30**
- NAVARRETE, Jorge Eduardo, “Visiones de la democracia en América Latina”, **15**
- , “La (re)construcción de la política exterior mexicana”, **17**
- , “México: energía y globalidad”, **20**
- , “El Estado, protagonista del desarrollo”, **24**
- , “Tránsitos y transiciones”, **30**
- , “La presidencia mexicana del G20: una primera aproximación”, **32**
- , “La COP21 y combustibles fósiles”, **40**
- , “De la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna”, **41**
- , “Mandato dual para el banco central”, **46**
- , “Tropiezos de la globalidad: coyuntura y perspectiva”, **50**
- NAVARRO, Carlos, “Resultados electorales: instantáneas”, **47**
- NOVELO U., Federico, “La política comercial de Estados Unidos y sus efectos en México”, **3-4**
- , “La política exterior mexicana: el legado de Genaro Estrada”, **8-9**
- , “Situación actual y perspectivas de la migración de México a Estados Unidos”, **15**
- , “El diálogo social en el campo mexicano”, **19**
- , “Desarrollo y democracia en México”, **23**
- , “La revolución keynesiana”, **36-37**
- , “Una lectura oportuna”, **40**
- , “Las consecuencias económicas de Mr. Trump”, **42**
- , “Notas para leer a Keynes”, **43**
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO, “Retomar la agenda del desarrollo”, **5-6**
- OCAMPO ARENAL, Emilio, “El crecimiento económico de México”, **31**
- OCHOA REZA, Enrique, “Un tribunal internacional para Líbano”, **25**
- OÑATE, Abdiel, “1939: la caída de la Segunda República española y su impacto sobre el proyecto cardenista de México”, **48-49**
- ORTIZ TEJADA, Carlos, “Se murió mi amigo. *In memoriam* Jesús Salazar Toledano”, **32**
- PALMA, Andrés, y Ángeles SÁNCHEZ DÍEZ, “La política fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del gobierno central”, **19**
- PALOU, Pedro Ángel, “Sutil engaño”, **5-6**
- PANTOJA MORÁN, David, “Rosanvallon y la sociedad de los iguales”, **33**
- , “¿Cesarismo en México? Algunas notas para su esclarecimiento”, **48-49**
- PARAMIO, Ludolfo, “Los movimientos y los partidos ante la crisis de la política”, **1**
- , “En el *Maelström*: la crisis de Europa”, **32**
- PARRA, Eduardo Antonio, “La gloria del Campeón”, **2**
- PASANTES ORDÓÑEZ, Herminia, “Educación-nutrición, un binomio inseparable”, **46**
- PASCUAL MONCAYO, Eduardo A., “Desigualdad regional y pobreza en México”, **7**
- PATÁN, Federico, “Cárcel”, **27**
- PAZÉ, Valentina, “Libertad y contexto. Sobre los fundamentos del multiculturalismo”, **17**
- PEIMBERT SIERRA, Manuel, “Más maestros para más universidades”, **24**
- , “La americanización de la ciencia”, **26**
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, “Fortalecer el capital social para disminuir la violencia”, **46**
- PÉREZ MARTÍNEZ, Francisco Roberto, “Del ejercicio de la crítica”, **22**
- PÉREZ PASCUAL, Rafael, “La educación en el México del año 2000”, **2**
- , “El congreso universitario y la reforma de la UNAM”, **7**
- , “La educación pública como proyecto nacional”, **10-11**

- PÉREZ RUIZ, Maya Lorena, "Los 'hombres verdaderos' en el Desierto de la Soledad", **3-4**
 —, "Otro escenario, ¿la misma confrontación?", **5-6**
- PERROTINI HERNÁNDEZ, Ignacio, "La gran crisis financiera de Estados Unidos: causas y efectos de largo plazo", **34**
- PESCHARD, Jacqueline, "Elecciones en 2003. El alejamiento de las urnas", **12-13**
 —, "Democracia y ciudadanía", **15**
 —, "Candidaturas independientes: ¿derecho fundamental o mecanismo antisistema?", **40**
 —, "Elecciones en Ciudad de México: la lucha por la hegemonía", **41**
 —, "Treinta años de expansión normativa en derechos humanos: obstáculos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información", **50**
- PETKOFF, Teodoro, "Venezuela: ¿dónde estamos parados?", **24**
- PIVETTI, Massimo, "Las estrategias de la integración europea y su impacto sobre Italia", **34**
- PROVENCIO, Enrique, "¿Y el desarrollo sustentable?", **10-11**
 —, "La cuestión social en la reforma del Estado, o la reforma social del Estado", **24**
 —, "Lecturas sobre la época", **31**
 —, "Visión y proyecto de ciudad en la Constitución", **41**
 —, "Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024", **47**
- RABASA KOVACS, Tania, "El nuevo regionalismo y la globalización: ¿fenómenos excluyentes o complementarios?", **28**
- RAMÍREZ GARRIDO, Jaime, "El socialismo bajo la mirada de Isaiah Berlin", **1**
- RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo, "Democracia y clientelismo", **1**
 —, "Balance general de la campaña electoral y de nuestro partido", **2**
 —, "Reflexiones sobre los Estatutos de Socialdemocracia: el Partido de la Rosa", **8-9**
- RASCÓN, María Antonieta, "Encuentros en el feminismo. Notas para la reconstrucción de una historia", **31**
- REDACCIÓN, "Desde el umbral de la paz: 90 años de Norberto Bobbio", **1**
 —, "Anthony Giddens en México", **1**
 —, "Los socios de Elba Esther", **25**
- RELLO, Fernando, "Economía del crecimiento vs. equilibrio climático", **39**
- REYNA, José Luis, "Enzo Faletto (1935-2003): un intelectual latinoamericano", **16**
- RINCÓN GALLARDO, Gilberto, "Presentación pública de la Fundación Carlos Pereyra", **1**
 — (ponencia), "El futuro de Democracia Social", **2**
 —, "Una agenda socialdemócrata para México", **3-4**
- RIOFRANCOS, Thea, "Democracia sin el pueblo: populismo de izquierda *versus* pluralismo insípido", **48-49**
- RIVERA, María, "Poemas", **10-11**
- ROBERTS, Kenneth M., "Capitalismo y subtipos de populismo en Europa y América Latina", **48-49**
- ROBINSON, Joan, "Carta abierta de una keynesiana a un marxista ortodoxo", **36-37**
- ROBLES BERLANGA, Héctor, "Notas sobre el presupuesto del Programa Especial Concurrante para el Desarrollo Rural Sustentable 2017", **42**
- ROBLES MALOOF, Jesús R., "Los derechos humanos en el pensamiento de izquierdas", **23**
- RODRÍGUEZ KURI, Ariel, "Itinerarios políticos de la ciudad de México, 1812-1929", **41**
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, "Discriminación y liberalismo", **7**
- ROMERO ROBLEDO, Jaime, "El sueño de Carmen", **16**
- ROMERO VADILLO, Jorge Javier, "El clientelismo redivivo", **1**
 —, "Un proyecto educativo para la equidad", **7**
 —, "La reforma educativa en perspectiva", **35**
 —, "El laberinto español", **40**
 —, "La reforma educativa: del consenso constitucional a la parálisis polarizada", **42**
 —, "Cataluña enmarañada", **45**
- ROS, Jaime, "El papel de la política salarial en una estrategia de fortalecimiento del mercado interno", **32**
 —, "Recordando a Andreu Nin a los 75 años de su muerte", **33**
 —, "Salario mínimo o salario digno", **40**
 —, "Los salarios en México y la renegociación del Tratado de Libre Comercio", **46**
- ROSADO, Juan Antonio, "El miedo lejano", **22**
- RUESGA, Santos M., "Breve balance económico de la legislatura española 2004-2007", **27**
 —, "Lo que hay detrás de la actual crisis económica. Una mirada de largo alcance", **34**

- RUESGA, Santos M., y Julimar DA SILVA BICHARA, "La fiscalización de los capitales 'golondrinos' en Latinoamérica. El caso de Brasil", **20**
- RUIZ NÁPOLES, Pablo, "El adelgazamiento del Estado como factor causal de la ingobernabilidad aparente", **38**
- , "Denunciar el Tratado de Libre Comercio", **46**
- RUVALCABA, Rosa María, Claudio DÁVILA CERVANTES, Marisol LUNA, Nelson FLOREZ, J. Mario HERRERA RAMOS, Virgilio PARTIDA y Rodolfo CASILLAS R., "La población de México: algunos cambios demográficos en treinta años del IETD (1989-2019)", **50**
- SALAZAR, Pedro, "¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado federal?", **41**
- , "El cambio y las instituciones", **47**
- SALAZAR CARRIÓN, Luis, "Más allá de la transición", **1**
- , "La izquierda y el liberalismo", **5-6**
- , "Fortalecer el entramado democrático". (Informe a la asamblea general del IETD, 9 de febrero de 2001), **5-6**
- , "Saldos de una transición confusa", **8-9**
- , "El Estado y las precondiciones de la democracia", **10-11**
- , "Política y democracia en México", **12-13**
- , "Norberto Bobbio. El orgullo de ser profesor", **14**
- , "La lección de Bobbio desde lejos", **16**
- , "Repensar el Estado", **17**
- , "Saldos políticos de la alternancia", **18**
- SALAZAR UGARTE, Pedro, "La relevancia de contar con una nueva ley de amparo", **34**
- , "¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado federal", **41**
- SALGÓ VALENCIA, Alejandro, "La geopolítica del Medio Oriente ante el reacomodo de la política internacional", **19**
- SALINAS BERISTÁIN, Laura, "Hacia la igualdad real de hombres, mujeres, niños y niñas", **5-6**
- SALMERÓN SANGINÉS, Pedro, "¿Por qué estalló la revolución de 1910?", **29**
- , "El duelo", **30**
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia, "Seis años sin tocar puerto: el legado diplomático del gobierno de Fox", **18**
- SAMPEDRO, José Luis, "Carta al presidente del gobierno español", **33**
- SÁNCHEZ DÍAZ, Gabriel, "PRD: la institucionalidad en trance", **20**
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Armando, "Qué fortalecer en la educación", **46**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, "Democracia Social: derechos humanos y diversidad", **2**
- , "Natalio Vázquez Pallares. Notas al vuelo", **18**
- , "Un hombre de izquierda", **23**
- , "'Si me quieres escribir...' Apuntes en torno a los 'internacionales' mexicanos en España, 1936-1939", **30**
- , "Apostillas a un texto sobre desigualdad y política", **31**
- , "México, ¿país de izquierda? (1991)", **33**
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, y Ricardo BECERRA, "*Un México para todos*. (Comentarios al documento de Cuauhtémoc Cárdenas)", **15**
- SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano, "La desfiguración de la representación política: populismo y bonapartismo en el siglo XXI", **48-49**
- , "Crisis y pensamiento después del fin de la historia", **50**
- SANTIAGO JUÁREZ, Mario, "Estudio sobre la legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", **21**
- SARUKHÁN, José, "El papa del Antropoceno", **39**
- SBERT, José María, "El texto moderno y el sueño cibernético", **12-13**
- SCHEDLER, Andreas, "¿Qué sabemos de la resistencia a la subversión de la democracia?", **48-49**
- SCHETTINO, Humberto, "Populismo, participación y consolidación de la democracia", **5-6**
- SEMINARIO UNIVERSITARIO DE LA CUESTIÓN SOCIAL, UNAM, "Manifiesto por la construcción de un nuevo modelo democrático de Estado de bienestar", **32**
- SMARTH, Rosny, "Nuevos actores: la fuerza de la ciudadanía en Haití", **8-9**
- SOROS, George, "La burbuja de la supremacía norteamericana", **14**
- STIGLITZ, Joseph E., y Mark PIETH, "Para derrotar a la economía en las sombras", **45**
- TELLO MACÍAS, Carlos, "México 2003: ¿qué federalismo?", **10-11**
- , "Sobre un acuerdo fiscal básico", **24**
- , "Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: vías para mejorarla", **28**
- , "El laberinto de las finanzas públicas mexicanas", **34**

- , “México y la reforma fiscal”, **35**
- , “Consideraciones en torno a las finanzas públicas en México”, **36-37**
- , “Enrique Cárdenas: *El largo curso de la economía mexicana*”, **39**
- , “Aspectos económicos y sociales de la Constitución, programas de gobierno y presupuesto público”, **44**
- , “El estado del Estado y las tareas del desarrollo”, **46**
- TOLEDO, Víctor M., “Ecología, globalización y sustentabilidad: la filosofía política del nuevo milenio”, **1**
- TORRES FLORES, Ramón Carlos, “El petróleo en México: ¿anemia o anomia?”, **31**
- , “La energía en México, reflexiones desde la política económica”, **33**
- , “Para qué la reforma energética”, **34**
- , “Desafíos inmediatos de la reforma energética”, **39**
- , “Energía solar en hogares y negocios pequeños: una propuesta”, **46**
- , “La energía: la marcha estructural a la dependencia y la insuficiencia”, **50**
- TORRES FLORES, Ramón Carlos, y Jorge Eduardo NAVARRETE, “Anverso y reverso del ‘gasolinazo’”, **43**
- TOSTADO, Conrado, “Buscar en otra parte”, **10-11**
- TREJO, Evelia, “La crisis de la ideología de la Revolución mexicana”, **10-11**
- TREJO DELARBRE, Raúl, “El imperio del *marketing* político. Cuando las imágenes desplazan a las ideas”, **2**
- , “Los medios que quisiéramos”, **10-11**
- , “Democracia cercada. Política y políticos en el espectáculo mediático”, **12-13**
- , “Para no seguir en Babel. Una reseña de los juicios y reacciones ante el debate sugerido por Enrique Krauze”, **15**
- , “Para después de las elecciones: una agenda para los medios”, **18**
- , “Información y medios en la Constitución de Ciudad de México”, **41**
- , “Una campaña anunciada”, **47**
- , “Viejas rutinas y nuevas tensiones en los medios de comunicación”, **50**
- TUDELA, Fernando, “La COP21 y el Acuerdo de París”, **40**
- , “Desarrollo sustentable, cambio climático y energía”, **45**
- URBINATI, Nadia, “¿Es el populismo el callejón sin salida de la democracia?”, **48-49**
- VAROOUFAKIS, Yanis, “Nuestra Primavera de Atenas”, **39**
- VEGA, Juan Enrique, “Apuntes sobre el malestar: política y juventud (hipótesis sobre la reconfiguración del espacio público)”, **32**
- VEGA LÓPEZ, Eduardo, “Inercias, pasivos y políticas: por un desarrollo territorial sustentable en México”, **46**
- VENTURA, Julián, “México: la disputa por la nación. 25 años”, **18**
- VILLALOBOS ÁLVAREZ, Rebeca, “La crítica de O’Gorman a la historiografía naturalista y al pensamiento de Leopold von Ranke”, **19**
- VILLARREAL PÁEZ, Héctor Juan, Juan Carlos MORENO-BRID, Noel PÉREZ BENÍTEZ y Fabiola SALGADO, “Un consejo fiscal para México”, **46**
- VILLASEÑOR ANDRADE, Víctor Manuel, “Encuentro divino”, **25**
- VITALE, Ermanno, “El Occidente, ¿una idea vacía que se pierde?”, **17**
- VITELLI, Guillermo, “La economía argentina: los males de la convertibilidad de la moneda”, **7**
- , “Los gobiernos en Argentina: la transformación de la democracia en olocracia”, **29**
- WARMAN, Arturo, “La propuesta de la Cocolpa”, **3-4**
- WOLDENBERG, José, “La memoria en una época de transición”, **3-4**
- , “¿Inicio o fin de la transición democrática?”, **10-11**
- , “La democracia en México: realidades y retos”, **12-13**
- , “La transición española”, **16**
- , “Para después de las elecciones: una agenda política”, **18**
- , “¿Qué país nos deja Fox?”, **20**
- , “Pereyra y la democracia”, **30**
- , “La devaluación de los partidos y la exaltación de los ciudadanos”, **31**
- , “El refugio de la memoria”, **32**
- , “Socialdemocracia para México”, **33**
- , “Volver a lo básico”, **35**
- , “Del IFE al INE y algo más”, **36-37**
- , “Ejecutivo y Legislativo en Ciudad de México”, **41**
- , “Hacia el 2018: malestar, fragmentación, incertidumbre”, **43**
- , “Parlamentarismo o ajustes al régimen de gobierno”, **44**

- , “La perspectiva de la democracia”, **45**
 - , “¿Un nuevo sistema de partidos?: pragmatismo y personalismo en el centro”, **47**
 - , “1989-2019: transición democrática, fenómenos de alternancia, división de poderes y pulsiones autoritarias”, **50**
- ZAGREBELSKY, Gustavo, “Jueces constitucionales”, **21**

Documentos

- “Declaración de París. Los desafíos de la globalización”. (XXXI Congreso de la Internacional Socialista, París, 8-10 de noviembre de 1999), **1**
- “Ocho compromisos para la consolidación de la democracia social y la gobernabilidad”. (Nuestros compromisos. *Plataforma electoral 2000-2006 de Democracia Social* partido político nacional, México, 2000), **1**
- “Paz, democracia y autonomía de los pueblos indios”. (Discurso de arranque de campaña de Gilberto Rincón Gallardo, candidato de Democracia Social a la Presidencia de la República, Ocosingo, Chiapas, 23 de enero de 2000), **1**
- “Democracia eficaz”. (Relatoría del foro “Compromiso con una democracia eficaz”). Zacatecas, 24 de febrero de 2000, **3-4**
- “Aprender a vivir en la diversidad”. (Intervención de Gilberto Rincón Gallardo en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, Sudáfrica, septiembre de 2001), **7**
- “El centro en Alemania”. (Discurso de Gerhard Schröder ante el Congreso Nacional del Partido Socialdemócrata de Alemania, 20 de febrero de 2002), **8-9**

- “Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal”. (19 de diciembre de 2007), **26**
- “Manifiesto por la construcción de un nuevo modelo democrático de Estado de bienestar”. (Seminario Universitario de la Cuestión Social, UNAM, 22-24 de noviembre de 2011), **32**
- “México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universitaria”. (Sumario) (UNAM, 26 de marzo de 2012), **32**
- “Declaración de Berlín, Cambiar de curso – en pro de una vida digna. ¡Impedir el dismantelamiento de los sistemas sociales y el saqueo de la naturaleza!”. (Adoptada en el Congreso Internacional de IG Metall, Berlín, 5 a 7 de diciembre de 2012), **34**
- “Globalización, el inmenso desafío”. (Encuentro internacional “Escoger el crecimiento, salir de la crisis”, París, 11 y 12 de diciembre de 2012), **34**
- “Palabras del presidente Adolfo López Mateos al pueblo de México, en el acto de nacionalización de la industria eléctrica, 27 de septiembre de 1960”, **36-37**
- “Manifiesto ante los grandes problemas de México”. (Seminario “Los Grandes Problemas de México”, UNAM–El Colegio de México, agosto de 2015), **39**
- “*Laudato si'*, sobre el cuidado de la casa común”. (Fragmentos de la Carta encíclica del papa Francisco, 18 de junio de 2015), **39**
- GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO, “En defensa del interés nacional ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?”, **43**
- “Síntesis de las plataformas electorales de las coaliciones y de la candidata independiente a la Presidencia de la República”. (México, 2018), **46**

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
Fernando Cortés
Margarita Flores
Antonio Franco
Mario Luis Fuentes
Jesús Galindo
Luis Emilio Giménez Cacho
Germán González Dávila
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Raúl Livas Elizondo
Leonardo Lomelí Vanegas
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