

Globalización, poderes y seguridad nacional

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso Sánchez
Coordinadores

I



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Miguel Ángel
Porrua



**El Estado mexicano:
herencias y cambios**

**Globalización,
poderes y
seguridad nacional**

I

El Estado mexicano:
herencias y cambios

Globalización, poderes y seguridad nacional

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso Sánchez
Coordinadores

I



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución propietaria
de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN
ANTROPOLOGÍA SOCIAL
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, diciembre del año 2005

© 2005

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

© 2005

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-658-2 Obra completa
ISBN 970-701-659-0 Tomo I

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Fede-
ral del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados interna-
cionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Alberto Aziz Nassif*
Jorge Alonso Sánchez**

Presentación

EN ENERO de 1981, hace ya casi 25 años, se hizo el primer seminario sobre el Estado mexicano, celebrado en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Un grupo se reunió a discutir los temas y las conceptualizaciones entonces vigentes en las ciencias sociales. Las temáticas indican cómo se observaba en ese momento al país y al Estado nacional: por ejemplo, “el Estado y el capitalismo”, “el movimiento obrero”, “las luchas campesinas”, “el partido hegemónico”, “la política alternativa”. En el ámbito internacional Ronald Reagan acababa de ganar la presidencia en los Estados Unidos y en El Salvador había una revolución. Nuestro país nadaba en petróleo y el presidente se engolosinaba con una retórica folclorizada. Eran los últimos días de la supuesta “abundancia”.

La idea rectora de ese seminario que culminó con la publicación de un libro era dilucidar la relación entre el Estado y la sociedad civil. Después del desgaste y crisis del sistema político mexicano de finales de los sesenta y primer quinquenio de los setenta la clase dirigente había encontrado una salida por medio de la reforma política lopezportillista. Operada desde arriba, respondía a presiones provenientes de abajo. La burocracia gobernante parecía urgida de modernizar el sistema. El movimiento obrero y sindical se habían reactivado. Había destellos de movimientos cívicos en pos de la democratización de la vida social. La izquierda política se había fortalecido y había aceptado participar partidariamente en forma electoral. A finales de los setenta se discutían diversos proyectos de desarrollo nacional. Todo esto fue objeto de estudio y debate en ese libro. Imperaba la convicción de que el Estado era una arena abierta a la correlación de diversas fuerzas. No obstante, se comprobaba que la clase económicamente dominante realizaba su poder político por medio del Estado. Había quienes

*CIESAS-D.F.

**CIESAS-Occidente.

defendían la tesis de que el Estado mexicano seguía manteniendo su potencial nacional revolucionario inicial y que podía ser inclinado hacia políticas progresistas. Se albergaban esperanzas de un capitalismo nacional con contenido social. El libro fue una muestra de problemas teóricos y políticos que se debatían entre intelectuales y políticos mexicanos.

Muchas cosas han cambiado y han desaparecido estructuras completas; también nuestras categorías de análisis se han modificado y hemos perdido la contundencia de los discursos clásicos y fundantes de la modernidad. También varios colegas de ese seminario han fallecido: Carlos Pereyra, Fernando Carmona y Guillermo Bonfil.

Al inicio de la década de los años ochenta, la famosa década perdida, el Estado mexicano vivía los últimos días de su ilusión nacionalista revolucionaria y sus estructuras autoritarias empezaban a crujir; se realizaban los primeros intentos de inclusión con la reforma política de 1977. En el primer seminario faltaron muchos temas, y sobre todo, creemos que no alcanzamos a ver el cambio que se venía; como siempre las ciencias sociales llegan cuando el paciente ya falleció y en la autopsia se dan cuenta de que el mal no era una neumonía, sino un cáncer. Un año y medio después de la reunión el gobierno se declaraba en quiebra y nacionalizaba la banca; acto seguido empezaría el ajuste económico, el cambio de alianzas, la apertura de fronteras y la insurgencia cívico-electoral en algunas regiones.

Prácticamente 10 años después se hizo una nueva convocatoria, se le llamó El Nuevo Estado Mexicano; de 19 temas pasan a 39, y de un libro, a cuatro. En marzo de 1990, en Chapala, Jalisco, un grupo más amplio se reunió a discutir otra vez el Estado desde la economía, la política, los movimientos sociales y las expresiones de la sociedad. Los referentes eran: la década perdida; los fraudes electorales; la fractura en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el neocardenismo; el modelo salinista; el desdibujamiento de los viejos actores del régimen revolucionario; el rompimiento de los pactos tradicionales que sustentaron el Estado de la Revolución mexicana; la búsqueda de las nuevas alianzas con los Estados Unidos, con los empresarios, la Iglesia católica; la negociación del Tratado de Libre Comercio y una selectiva y apurada liberalización de espacios políticos para la oposición de centro derecha y una represión para la oposición de centro izquierda.

En el auge del salinismo el Estado mexicano había experimentado drásticos cambios que era necesario examinar. Se retomaron temas que habían sido abordados en el seminario de principios de los ochenta en-

riquecidos por nuevas miradas, y se tuvieron que abordar temáticas novedosas. Lo más destacable era que ahora sí se percibía una pujante y desafiante sociedad civil. Se incorporó el estudio del papel de los militares y su relación con el Estado. Los partidos políticos, pese a los fraudes, se iban fortaleciendo. Proseguía el dominio del partido de Estado. El presidencialismo, después de un periodo gris, había recobrado fuerzas y presencia. El Partido Acción Nacional (PAN) tenía nuevo rostro y había optado por hacer alianza con el salinismo. Predominaban en su seno los neopanistas provenientes del mundo empresarial. La corriente democrática del PRI ya escindida se había fusionado con la izquierda y dado origen a un nuevo partido de izquierda que sufría los embates del salinismo. En términos económicos se discutía la onerosa deuda y las políticas de ajuste estructural. Se analizaba el contenido y la aplicación del neoliberalismo. Éste había afectado sustancialmente programas básicos sociales como educación y salud. Había un nuevo rostro de un Estado asistencial focalizado que aprovechaba sus favores para manipulación electoral. Las regiones habían despertado con fuerza, surgían nuevos movimientos sociales, el corporativismo se debilitaba. Los medios masivos también habían cambiado. El Estado los seguía utilizando para gobernar, pero ya contaban pese a su supeditación y complicidad con el Estado. La lucha por los derechos humanos que confrontaba al Estado iba en ascenso. La discusión se centraba en los efectos que tendría el adelgazamiento del Estado que implicaba el abandono de su rectoría económica. Desde la izquierda se defendía la necesidad de un Estado fuerte que posibilitara tanto la democracia como la justicia social. Pero se indagaba sobre si el Estado tendría la capacidad de celebrar un nuevo pacto con las masas y si no crecería su dependencia del exterior. El estudio enfrentó el reto de encontrar un abordaje sobre el Estado a partir de un concepto multidimensional que permitiera detectar sus cambios y tendencias.

De igual forma que en el ejercicio anterior, en 1992, cuando se publicaron los libros, nadie imaginó lo que sucedería un poco después, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y unas semanas después la explosión zapatista, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la nueva crisis económica, el “error de diciembre” que otra vez nos arrancaba del primer mundo.

A finales del año 2003 se hizo el tercer esfuerzo de un seminario sobre el Estado mexicano: herencias y cambios. Para ello se convocó a un grupo de investigadores, especialistas en diversas áreas de las ciencias sociales. Fenómenos complejos sólo pueden entenderse desde la multi-

disciplinaria y desde la infraestructura de múltiples instituciones. En esta ocasión los grandes ejes de reflexión fueron:

- la globalización y el Estado nacional;
- el bienestar contra el neoliberalismo;
- la sociedad civil y la diversidad;
- la democracia y las herencias del viejo régimen;
- los poderes y el territorio.

Todos los ejes están cruzados por una tensión, las herencias que persisten y los cambios que apenas despuntan.

A diferencia de los dos momentos anteriores, el clima actual se expresa en un desencanto que se ha empezado a instalar en la ciudadanía; hay una indiferencia ciudadana creciente. El Estado mexicano está hoy amarrado al modelo internacional, incluso subordinado al mercado internacional; no crecemos, pero tampoco tenemos las llaves para echar a andar la dinámica del crecimiento. No hay avances en las reformas que se necesitan, el gobierno está dividido, los poderes se mueven a sus anchas en sus espacios de autonomía, las libertades de expresión son evidencia cotidiana, los medios dicen lo que les dicta su propia agenda.

El país atraviesa situaciones paradójicas y la zona de grises impide saber con exactitud la coloración entre las herencias y los cambios. La materia del seminario fue lo que está pasando en esta época, con sus antecedentes y proyecciones. ¿México está atorado, o fluye lenta e imperceptiblemente? La reforma del Estado es una utopía y las reformas estructurales están en medio de las zonas de convulsión de los propios actores.

Acabó la transición, fue larga y tormentosa. La democracia es la gran interrogante y su consolidación, el reto. El cambio de régimen se complica, pero ahí está, hoy se llega al poder por la vía de las elecciones limpias. La mirada sobre los cambios no alcanza a satisfacernos, pero no se puede negar que también hay cambios, como la transparencia. Las inercias son mucho más visibles y escandalosas, el ruido público aumenta; ahí están los casos de una deficiente impartición de justicia, de las violaciones a los derechos humanos. Los contrastes del país perfilan divisiones profundas y contradicciones entre regiones, clases, entre los integrados y los desheredados, más de la mitad del país es pobre, muy pobre; el país del norte y el país del sur cada vez están más alejados.

La construcción democrática se complica. Expectativas y realidades, posibilidades y atorones, herencias y cambios. Ésta fue la materia de esos días de trabajo.

El Estado mexicano, como le ha pasado al Estado en otras latitudes, se ha vuelto impotente frente a la globalización y a la flexibilización, a las tecnologías que soportan la sociedad red, como dice Castells. El Estado sufre el ataque de la internacionalización de la economía y por otra parte, la fragmentación de las identidades culturales, apunta Touraine. La pregunta es: si el Estado pierde capacidad de regulación y de integración, ¿cómo se podrá lograr la mezcla entre la economía transnacional y las identidades locales?

Analicemos las herencias y los cambios porque, como dice Susan Sontag:

Lo “viejo” y lo “nuevo” son los perennes polos de todo sentido de orientación en el mundo. No podemos deshacernos de lo viejo porque en él está invertido todo nuestro pasado, nuestra sabiduría, nuestros recuerdos, nuestra tristeza, nuestro sentido del realismo. No podemos deshacernos de la fe en lo nuevo porque en ella invertimos toda nuestra energía, nuestra capacidad de optimismo, nuestro ciego anhelo biológico, nuestra capacidad para olvidar [*El País*, 15 de octubre de 2003].

El seminario generó un conjunto de materiales que fueron discutidos y posteriormente corregidos para su publicación. La temática compleja del Estado mexicano nos llevó a una convocatoria amplia y los capítulos los integramos en siete partes que forman tres tomos.

Este primer tomo está compuesto de tres partes: “Globalización y Estado nacional”; “Los poderes”; Territorios y la seguridad nacional. En la primera parte se presentan cuatro temas, una evaluación del TLCAN en su décimo aniversario; el proyecto del acuerdo para la integración del libre comercio de las Américas; los procesos y políticas del fenómeno migratorio y la ubicación del problema de la seguridad nacional en el contexto de la actual inseguridad internacional. Se hace ver cómo el comercio exterior de México se ha ido transformando fuertemente en los últimos años. Existe un fuerte dinamismo exportador y un lento crecimiento de la economía por bajo grado de integración nacional de las empresas exportadoras. Las exportaciones han corrido por cuenta de grandes empresarios nacionales, pero sobre todo extranjeros. Se hizo

una apuesta hacia la industria maquiladora, pero ésta ha sufrido severos problemas que la hacen vulnerable. Se revisa cómo el TLCAN ha tenido diferentes efectos sobre empresas y sectores. Se analiza quiénes ganan y quiénes pierden en el sector agropecuario. Ese instrumento no resultó suficientemente poderoso para generar empleos. Las oportunidades que pudo haber generado ya están sobrepasadas. Hay un estudio acerca de lo que implica para América Latina y en particular para México el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), y para México y Centroamérica el Plan Puebla Panamá (PPP). Con los ataques terroristas a las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos han impuesto el tema de la seguridad y de la lucha antiterrorista. Esto varió el proyecto foxista de política exterior. Se profundiza en lo que significa la seguridad nacional y su carácter multidimensional. Se hace una evaluación de cómo este tema debería ser decidido por el propio Estado mexicano y no por el exterior. Una temática muy importante en la relación mexicana con los Estados Unidos es la relativa a la migración. México se ha ido convirtiendo en un país de migrantes. Ha aumentado el número de nacionales que pasan la frontera del norte en busca de trabajo. Las remesas que mandan los migrantes al país también han ido creciendo y han llegado a convertirse en el principal ingreso de dólares por encima de los renglones petrolero y de inversión extranjera directa. El proyecto de acuerdo migratorio que trataba de impulsar el foxismo se vio frustrado por la política antiterrorista.

La segunda parte incluye seis capítulos sobre el tema de los poderes. Se tratan los cambios en el presidencialismo mexicano; la nueva dinámica del Congreso y el gobierno dividido; el papel emergente del poder judicial; los esfuerzos por constituir un nuevo federalismo y la importancia de la democratización de los gobiernos locales. México pasó abruptamente, y sin cambio institucional adecuado, del presidencialismo autoritario al presidencialismo débil. Se discuten los riesgos de esta situación y las alternativas de cambios institucionales que requieren un diálogo hábil y responsable entre el poder ejecutivo y el legislativo. Se examina la tesis de la parálisis legislativa como amenaza para la estabilidad democrática y se hace un estudio crítico acerca de si existe dicha parálisis o se trata del ensayo de nuevos equilibrios políticos. Uno de los poderes que ha sido poco estudiado, el judicial, es abordado. Se ofrece una explicación de cómo opera dicho poder y los cambios que ha ido experimentando. Se visualizan las tensiones entre las herencias y los cam-

bios. Un lastre sigue siendo una aproximación formalista al derecho que repercute en protección limitada a los ciudadanos. Entre los muchos cambios experimentados se enlistan los relativos a las relaciones intergubernamentales. Se distinguen las descentralizaciones que se han realizado desde arriba, que transfieren problemas y ofrecen un nuevo sistema de subordinación, de las que implican participación, diálogo y construcción más horizontal. Ante el despertar de los gobiernos estatales y las nuevas instancias de interlocución que se han ido creando se propone un modelo de federalismo delegativo y cooperativo. La transición fue fortaleciéndose desde los municipios. Ha habido no sólo cambios de partidos en los gobiernos locales sino también cambios legislativos y cambios en los estilos de gobernar. Hay mayor visibilidad de los funcionarios. Crece la demanda de un federalismo fiscal. Pese a burocratismos hacendarios los municipios van teniendo mayores recursos. Los ciudadanos tienen posibilidades de ir comparando los diferentes gobiernos municipales. No obstante, quedan como rémoras de la autonomía municipal centralismos y dependencias. También se estudia el problema del diseño institucional, pues los municipios no pueden cumplir a cabalidad sus obligaciones constitucionales. Uno de los grandes obstáculos está no sólo en la heterogeneidad y precariedad de recursos sino en las contradicciones del diseño institucional. No se les han dado las herramientas para aprovechar todo su potencial democrático.

La tercera parte se adentra en el estudio de la relación entre territorio y seguridad, y se integra con cuatro capítulos que investigan las relaciones cívico militares, el tráfico de drogas y las dos fronteras del país. Además de las funciones que han ido adquiriendo las fuerzas armadas a lo largo del tiempo (protección del territorio y de la población del enemigo externo, para colaborar con la paz social y para protección ante desastres naturales) se examina el papel que han tenido en la contrainsurgencia, en la crisis chiapaneca y en el combate al narcotráfico. Se ven las conflictivas relaciones del ejército con los grupos de derechos humanos y los problemas de corrupción que han llegado hasta los altos mandos. Se establecen relaciones entre la opción militar, la seguridad y el tráfico de drogas. También se hace un examen del papel de la Procuraduría General de la República (PGR) en el combate al narcotráfico, sus problemas de corrupción, de mafias internas y de información feudalizada. Se avanza en detectar los nexos entre los traficantes y los grupos políticos. La relación de México con los Estados Unidos está marcada por el combate al narcotráfico. Finalmente este tomo estudia las dos fronteras. En

la del norte hubo movilizaciones ciudadanas que impulsaron la democratización, pero que han ido decayendo. La élite emergente ha operado con la vieja base institucional. Ha aumentado el abstencionismo, se ha dado el lamentable fenómeno de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y la modernización política sigue pendiente. En la frontera sur la presencia de ríos de migrantes centroamericanos y el narcotráfico han incrementado la violencia. Se establecen las diferencias entre las dos fronteras. Se analizan las continuidades y los cambios del foxismo ante la frontera sur. El examen de las fronteras tuvo que hacerse teniendo en cuenta el fenómeno de la globalización.

El segundo tomo se compone de tres partes más: el estado económico, el estado social y el estado democrático. La cuarta parte reúne cuatro capítulos que exponen el modelo económico, el estado fiscal, la deuda y el desarrollo sustentable. La siguiente contiene cinco capítulos sobre las políticas sociales, los arreglos institucionales para el campo, la problemática de las políticas de salud, la situación educativa y el modelo de ciencia y tecnología. La sexta parte incluye cinco capítulos que profundizan los alcances y límites del nuevo régimen, los derechos humanos, los partidos políticos, los procesos electorales, la transición democrática y la reforma del Estado.

El tercer tomo visualiza a la sociedad civil y su diversidad. Este tomo tiene sólo una parte con 11 capítulos, en los que se discuten las relaciones entre el Estado y la sociedad y la sociedad civil; las relaciones entre los empresarios y el gobierno; las restricciones para una reforma laboral; el nuevo poder de los medios de comunicación; los movimientos de las mujeres en torno a la salud reproductiva; el papel de los jóvenes; el activismo de los grupos conservadores; las políticas indigenistas y el movimiento zapatista; los cambios en la Iglesia católica, y los perfiles de la cultura política.

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso Sánchez

Introducción: perfiles y desafíos del Estado

LA PREGUNTA inicial que nos hacemos es: ¿cómo podemos pensar e investigar el Estado en un momento particularmente complicado? La modernidad, que ha sido el marco del Estado-nación, se enfrenta a cambios radicales en todas partes del mundo. Lo menos que se puede decir es que estamos frente a una reconfiguración del Estado y la sociedad que ha sido entendida desde diversas perspectivas en los últimos años; dice Ulrich Beck (2002) que los debates se han centrado en torno a la complejidad y la incertidumbre; para unos es la “posmodernidad” (Lyotard, 1987), para otros es la “modernidad tardía” (Giddens, 1999) o la “modernidad reflexiva” (Beck, 2002), otros se centran en las nuevas formas de identidad, unos más lo conceptualizan en torno al “sujeto” (Touraine, 1997) o la “constelación posnacional” (Habeñmas, 2000).

Beck señala que hay una primera y una segunda modernidad; la primera ha estado basada en las sociedades de Estado-nación,

en las que las relaciones y las redes sociales y las comunidades se entienden esencialmente en un sentido territorial. Las pautas colectivas de vida, progreso y controlabilidad, pleno empleo y explotación de la naturaleza típicas de esta primera modernidad han quedado ahora socavadas por cinco procesos interrelacionados: la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales (como la crisis ecológica y el colapso de los mercados financieros globales) (Beck 2002: 1-2).

Conviene hacer un breve repaso de las principales corrientes actuales en la discusión sobre el Estado. Una de ellas define el Estado como el conjunto de instituciones y relaciones sociales (buena parte de ellas sancionadas por el sistema legal de dicho Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y a los habitantes que ese conjunto pretende de-

limitar geográficamente. Tales instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre ese territorio. Esa supremacía suele respaldar la pretensión de que las decisiones estatales sean vinculantes para todos los habitantes de su territorio. El Estado incluye diversas dimensiones (un conjunto de entes burocráticos, un entramado de reglas legales y un foco de identidad colectiva) y la credibilidad de ser el realizador del bien común (O'Donnell *et al.*, 2003: 34). Un Estado simboliza a la nación en tanto identidad colectiva e implica, además de la identidad y del sistema legal, un conjunto de burocracias, aunque no hay que olvidar que el discurso de la nación encubre la dominación de determinados grupos. Otra precisión básica se refiere a la diferenciación entre Estado y gobierno que en el lenguaje común suele confundirse. Al gobierno lo integra la cúpula de las instituciones estatales, o, dicho de otra forma, es la cúpula institucional del Estado. Otra definición que destaca es la de régimen. Los autores ya citados subrayan que el régimen tiene que ver con los modelos, formales e informales, explícitos o implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno; las características de los actores, que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y estrategias permitidos para lograrlo y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales. Precisan que el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad. Un régimen democrático es aquel en que el acceso, logra por elecciones limpias, institucionalizadas con garantía de libertades políticas, por lo que el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente. Siendo el régimen democrático un componente fundamental de la democracia, no agota su significado.

Hay autores que consideran que se ha suprimido el orden del Estado-nación como concepto y principio de organización investigadora (Beck, 2002). Aunque es evidente que se requieren nuevos acercamientos conceptuales, no consideramos que el Estado deje de ser un tema importante para seguir realizando estudios políticos.

La soberanía interior del Estado implica que en el territorio estatal no haya otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto implica el monopolio del uso efectivo de la fuerza, la impartición de justicia de modo definitivo, la capacidad de normar las conductas de los individuos y de las organizaciones, el que se

procure los instrumentos indispensables para el cumplimiento de sus fines y para ejecutar las políticas decididas. Todo esto implica la vigencia del Estado de derecho (VVAA., 2004).

La concepción clásica ha destacado el poder soberano estatal organizado jurídicamente. El poder estatal se constituye en forma de derecho. Aunque el núcleo de su justificación se encuentra en ser un Estado de derecho, no se reduce a una construcción jurídico política abstracta, pues ejerce el máximo poder sobre los habitantes de un territorio, y la soberanía reside en el cuerpo social. Se ha subrayado su monopolio de la fuerza legítima, su papel coactivo hacia adentro para mantener el orden y su papel defensivo hacia fuera para asegurar y defender las fronteras. Es el responsable de establecer relaciones con otras entidades similares, haciendo valer su autonomía política. Tiene que conseguir la seguridad. El Estado es un mecanismo de unidad en una sociedad civil con intereses encontrados y divididos. El Estado viene a ser sinónimo de orden legal (Melossi, 1992). Se ha precisado que tiene una función combinatoria de fuerza y de consenso. Se presenta como el conjunto de instituciones políticas con autoridad para decidir y legislar sobre cuestiones básicas para la convivencia social. Debe resolver los conflictos dentro de marcos jurídicos e institucionales. Conforme se ha ido consolidando, el Estado ha tenido que dotarse de una compleja y eficiente burocracia para gobernar y para ofrecer los servicios públicos fundamentales. Su resultado ha sido también el de una organización social, y tiene el poder de reconocer ciudadanos (Bobbio, 1985; Boisier, 1995). Los Estados han impulsado un modelo de desarrollo. En esta forma es una entidad política y administrativa que rige el destino colectivo de una sociedad (Gélimer y Patearon, 2001). El Estado ostenta un importante y fundamental papel administrador. Su administración debe sustentarse en el derecho. Para cumplir con esto se muestra como un Estado fiscal, pues depende de los recursos de los ciudadanos para poder responder a las demandas colectivas. Son objetivos ineludibles de un Estado la estabilidad política, la paz social y el desarrollo económico (Lüders y Rubio, 1999). Conforme se fueron extendiendo las necesidades y los reclamos sociales, fue apareciendo el denominado Estado de bienestar. Este Estado promueve la distribución de la riqueza en sociedades marcadas por lacerante desigualdad. Tal Estado plantea que las reglas y modalidades de esa redistribución se pactan socialmente. No se trata de una dádiva compasiva sino que esa acción redistributiva obedece a derechos reconocidos a la existencia, al trabajo, al salario justo, a la seguridad social, a la alimen-

tación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al ambiente digno, etcétera. Los Estados se expresan políticamente como representativos y adoptan una gran variedad de formas que en sus extremos encuentran ejercicios autoritarios y democráticos. Aunque en su auge los Estados reclamaban la construcción de una nacionalidad única, con el tiempo se ha visto que la mayoría de los territorios estatales se asientan en una gran variedad de nacionalidades. Es difícil encontrar un Estado que no contenga una pluralidad de culturas dentro de sus fronteras. El multiculturalismo ha demandado que el Estado se convierta en un espacio donde coexistan y florezcan muchos tipos de identidades individuales y grupales (Miller, 1997).

El Estado ha sido un producto histórico. Quienes están acostumbrados a plasmar visiones de largo plazo advierten sobre todo destino de lo que aparece en la historia: no tiene asegurado un futuro sin cambios ni una eventual o fatal desaparición. Se hizo clásica la contraposición analítica entre Estado y sociedad civil. En los últimos años apareció una distinción tripartita: Estado, sociedad civil y mercado. No obstante se le ha criticado su poca plausibilidad porque el mercado está construido y constreñido por el Estado y la sociedad civil; el Estado llega a ser tanto un reflejo del mercado como de la sociedad civil, y la sociedad civil se encuentra también definida por el mercado y por el Estado. En esta forma estos tres modos de expresión intereses, preferencias, identidades y voluntades de los actores no pueden ser separados tan tajantemente (Wallerstein, 1995 y 1999). No obstante, más allá de su intrincada relación en la vida diaria, los esfuerzos analíticos tratan de destacar aspectos para entender mejor el funcionamiento de cada uno de estos elementos.

Los políticos de las más diversas tendencias se han esforzado por competir en pos de la consecución del poder estatal. El Estado se ha ido estructurando en función del juego de los partidos políticos (Negri, 1993). No pocos lo han visualizado como un lugar a ocupar, como instrumento a utilizar. No obstante, se trata, sin duda, de un cúmulo de relaciones en torno al poder. El Estado también ha tenido detractores acérrimos. Los anarquistas, los marxistas radicales y aun los liberales han mostrado su aversión al Estado, al que han tratado de desaparecer los primeros y de minimizar los últimos. Foucault, reconociendo que se trataba de una de las más notables formas de gobierno humano, no dejaba de lamentarse también de que era de las más temibles. Lo calificó como realidad artificial, como abstracción mitificada cuya importancia era menor de lo

que se creía. Ubicaba su principal función en una tecnología del poder. Y el poder se ha caracterizado por el hecho de constituirse en una relación estratégica que toma cuerpo en instituciones. Reconociendo que hay poderes difíciles derribar, subrayó casi como ley social que donde hay poder existe resistencia al mismo. Precisó que la resistencia no implicaba simplemente decir no, sino un proceso de creación y de participación activa. Otra de sus tesis, frente a quienes sólo visualizan como poder el que constituye al Estado, ha sido que en la sociedad existe una multiplicidad de poderes, que la sociedad no es un cuerpo unitario en el que se ejerza sólo un poder. Trató de mostrar que la sociedad es un archipiélago de poderes diferentes. No descartó la existencia del poder estatal, pero puso de relieve que los procedimientos del poder son técnicas inventadas, que se perfeccionan y desarrollan, por lo que llamaba a escudriñarlas y no quedarse solamente en el estudio del aparato estatal. También advirtió que había muchas conductas que escapaban de control del poder y que había instancias que configuraban un poder al margen del Estado (como el narcotráfico) (Foucault, 1999).

En los últimos años del siglo xx, con el auge del neoliberalismo¹ el Estado sufrió los más duros embates y en los países en desarrollo experimentó un gran debilitamiento; entró en una severa crisis. Con el neoliberalismo el Estado fue colocado en lo más bajo de sus capacidades. La libre movilidad de capitales transformó los Estados. Los capitales financieros se independizaron de las estructuras productivas y de las regulaciones nacionales para circular en una globalización, y los Estados fueron supeditados a los mercados financieros privados (Lechner, 1995). El territorio económico fue violado por fuerzas económicas externas y sigue siendo minado por una red global de economía criminal. El Estado se fue alejando de las necesidades de los individuos concretos (Blanch, 2000). Decreció la capacidad estatal de dirigir la economía. El Estado experimentó una severa crisis fiscal que el diseño del Estado de bienestar no pudo soportar (Offe, 1996). Se argumentó que el Estado de bienestar había matado la iniciativa y la competencia. Las ayudas estatales fueron condenadas como trampas para pobres. A la reducción

¹El neoliberalismo es la corriente de pensamiento que se fue haciendo práctica dominante basada en la reactivación del liberalismo económico que plantea reducir la intervención del Estado tanto en lo social como en lo económico, liberalizar los mercados, suprimir las fronteras para los productos, destruir los sindicatos, no respetar la seguridad social, flexibilizar el trabajo y privatizar empresas públicas a favor de grandes corporaciones. Para el neoliberalismo el mundo es una serie de mercados por conquistar, no de sociedades, no de poblaciones con historia, cultura, necesidades, proyectos. Más que crear riqueza se toma donde se encuentra. Se glorifica la tecnología (Petrella, 1996).

de los gastos en políticas públicas se le pretendió encarar reactivando un espíritu de voluntariado y de autoayuda que actuara en lugar del Estado. Se quiso transferir la responsabilidad estatal a la buena voluntad de individuos de la sociedad civil. Se encomendó a los individuos valerse por sí mismos. Se abandonó la concepción de que era función del Estado velar por los desfavorecidos. Hubo un alejamiento de la justicia y de la equidad (García y Lukes, 1999). Se emprendió una cruzada contra el papel del Estado como garante de derechos. El neoliberalismo ha infligido importantes derrotas al mundo del trabajo, le ha arrebatado viejas conquistas sociales y ha modificado la forma del Estado. Se degradaron y hasta desaparecieron las prestaciones sociales. Se atentó también contra el derecho a la salud. Se pretende privatizar todo lo que estaba en manos del Estado, hasta la educación para hacerla negocio y matar el pensamiento crítico. Crecen las tendencias hacia la corporativización privada (Chomsky, 2002). Los dogmas neoliberales han tenido una aplicación con consecuencias desastrosas. Hay disminución de todos los derechos sociales, se han agravado las desigualdades, la pobreza y la exclusión y se ha mantenido o extremado el carácter autoritario del poder que realmente se ejerce (McMurtry, 2002). Hay una especie de nueva dictadura no personalizada. Se exacerbó la defensa de la propiedad privada. La economía quedó determinada en función de los intereses y las estrategias de los poderes mundiales privados. Fueron debilitados los sistemas de valores fundados en la solidaridad y la ciudadanía. Por encima de los derechos sociales se fueron imponiendo las concepciones de competitividad sin límites, adaptación y flexibilidad. El gobierno de la economía fue pasando a empresas multinacionales principalmente privadas (Petrella, 1996). Las políticas neoliberales han provocado una gran cantidad de crisis y un desarrollo desigual e injusto. El neoliberalismo ha propiciado que el poder estatal se instrumentalice sin las anteriores mediaciones por parte de la clase dominante (Petras, 2000). Se asiste así a una oligarquización del Estado donde grupos sociales reducidos deciden los temas centrales de la gestión pública y avanza una despolitización que configura una ciudadanía de baja intensidad (Osorio, 2001).

El Estado ha sido por naturaleza una entidad antiglobal, pues genera funciones legales, penales y administrativas en un territorio bien definido por fronteras (Blanch, 2000). El proceso de globalización capitalista dio al traste con esa delimitación de fronteras (Atina, 2001). La globalización ha implicado el fin de la concepción organizada en pará-

metros de territorios estatales. En sentido estricto no es que hayan desaparecido los Estados o que hayan perdido relevancia, sino que han perdido poder. Estados y sociedades se encuentran delimitados territorialmente, pero la economía se ha mundializado y no ha quedado constreñida a las viejas fronteras (Beck, 2002). El Estado nacional ha sido desbordado en sus capacidades básicas por una economía globalizada. Los Estados ya no tienen el control de sus propios territorios. Las fronteras se hacen más difusas. Subsisten las formas en torno al Estado-nación, pero hay potentes fuerzas desnacionalizadoras (Habermas, 2000).

El Estado nacional trata con dificultad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales. El Estado ya no es algo indivisible sino algo compartido con agencias internacionales. Es un actor más entre otros muchos, algunos de ellos con mayor poder. Se encuentra ante fuerzas competidoras y hasta corrosivas como las tendencias tecnológicas. La economía mundial ha restringido las posibilidades de políticas económicas autónomas por parte de los gobiernos estatales. Imperan las reglas de organismos internacionales. Emergen formas multiestatales. Los Estados se adelgazan a favor de otros sujetos que acotan su capacidad de imponer reglas a sus ciudadanos y de aplicar políticas públicas independientes (Atina, 2001). La globalización hasta ahora ha sido la extensión mundial del capital dirigida por el capital financiero (Almeryra, 2003). La globalización ha sido la estrategia de expansión de firmas transnacionales. Se ha impuesto un fundamentalismo mercantil. Se ha querido imponer la visión de que no hay alternativa, y aumenta el imperio de los oligopolios.

Aparejada a esa dinámica sobreviene una involución democrática. Aumentan áreas secretas de toma de decisiones. Las decisiones importantes ya no se encuentran en el ámbito estatal, y son tomadas por organismos supranacionales, por organismos internacionales o por empresas multinacionales. El desgaste del Estado ha implicado una desterritorialización de la política. Hay un vaciamiento de las arenas nacionales y una abdicación de los derechos de autodeterminación. Los Estados, sobre todo de los países periféricos, han perdido poder. Desaparecieron o se redujeron a su mínima expresión los Estados de bienestar. Se dejó el papel redistributivo para ponerse al servicio de los intereses de las grandes empresas. Se ha ido atacando el espíritu de solidaridad y hay el propósito de eliminar todo derecho social que obstaculice el auge del poder privado. Paradójicamente se ha llegado a lo contrario de la razón del origen del Estado, pues ya no es garante de la seguridad pública

ni de la paz interna y se ha convertido hasta en fuente de inseguridad. Así se ha llegado a hablar de un Estado anómico (Waldmann, 2003).

No obstante, los Estados siguen vigentes, sobre todo en sus funciones represivas hacia dentro. Además, los aparatos estatales cada vez más se encuentran supeditados a los intereses empresariales internos y externos. Habría que hacer algunas precisiones. Si en los países periféricos hay una erosión del aparato estatal, en los países centrales se asientan los núcleos decisorios del capital financiero y se experimenta una reconcentración del poder del Estado (Amín, 2003).

Como indica Foucault, este nuevo poder se ha topado con resistencias y movimientos mundializados que también demandan una globalización de otro tipo, no depauperadora, no expoliadora ni devastadora del medio donde las decisiones que atañen a todos no queden circunscritas a reducidos núcleos.² Cada día es más evidente que existen espacios más amplios que los de los Estados-nación, en los cuales no hay democracia; pero ante eso se ha detectado lo que se ha denominado "glocalización", entendida como la necesidad de lugares de decisión más próximos (Dahrendorf, 2002). También se ha ido configurando una resistencia para que no se reduzca el papel del Estado en cuanto a la atención de los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones y generaciones. Aun los organismos internacionales que han impulsado las políticas neoliberales al servicio del capital financiero han tenido que reconocer que sus medidas han agravado la distribución de la riqueza y que las reformas aplicadas empeoraron la situación de los salarios y del empleo y agravaron la pobreza.³ En el paquete de propuestas alternativas se encuentra una fundamental: si el abandono de la ética ha propiciado la actual descomposición social mundial, una revitalización de la ética política tendría que estar en la base de cualquier modelo alternativo.

Hay un reconocimiento de que el Estado resuelve unos problemas, pero crea otros, y que estaría incapacitado si tratara de hacer valer mecanis-

²Las movilizaciones plurales realizadas desde Seattle hasta Cancún en contra de los organismos mundiales que han pretendido orientar los rumbos de la globalización y las reuniones alternativas que proclaman que otro mundo es posible son la muestra más visible de esa resistencia. El fracaso de la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún por un bloque de países periféricos que ya no quisieron adoptar las medidas de los países centrales sin que éstos también cedieran y abandonaran su proteccionismo se ha visto como el inicio de una nueva etapa ante el evidente fracaso del neoliberalismo (se puede consultar el escrito de Immanuel Wallerstein "Cancún: el colapso de la ofensiva neoliberal", publicado por *La Jornada* el 10 de octubre de 2003).

³Presentación en la Universidad Iberoamericana por parte de representantes del Banco Mundial (BM) del estudio *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ruptura con la historia?*, 7 de octubre de 2003. Un reconocido economista, ex funcionario de organismos mundiales, ha realizado fuertes críticas a los resultados de las medidas neoliberales (Stiglitz, 2002).

mos tradicionales. No habría que perder de vista que la realidad estatal no es homogénea, y que está tensa por contradicciones en su seno. Se le ha acusado de ser un parásito inevitable, que ya no es capaz de expresar la soberanía. Teniendo como finalidad básica ofrecer seguridad a los ciudadanos, se ve el deterioro de esta obligación que fuerza a la búsqueda de policías privados. Los intereses privados aumentan en funciones que antes eran estatales, como el suministro de la luz y el agua. Se ve al Estado como perdiendo su papel obligado de mediador entre lo particular y lo general. Muchas discusiones han llegado a concluir de que la globalización ha implicado el fin de la concepción organizada en los parámetros del territorio y del Estado-nación. Mientras el Estado y la sociedad están determinados territorialmente, la economía ha pasado a otra dimensión. Existen recursos globalizados y poderes localizados, pero sin vínculo (Beck, 2002).

Se cuestiona si el sistema de Estados será sustituido por otro sistema. Sin embargo, hasta ahora el futuro de los Estados no está cancelado. Prosiguen, por ejemplo, los esfuerzos internacionales para regular las relaciones entre los gobernantes y las poblaciones minoritarias residentes en sus territorios (Krasner, 2001). Ante las aseveraciones de que la globalización conlleva la extinción del Estado se ha llamado la atención de que eso no puede ser tan drástico porque los individuos siguen perteneciendo a algún Estado concreto. En las interrelaciones de política exterior las unidades siguen siendo los Estados (Vitalle, 2002). Frente a la globalización del terror, hay que volver a los acuerdos entre los Estados, que indudablemente han perdido poder.

El Estado, al haberse debilitado y al haber abandonado sus obligaciones sociales, ha dejado que los sectores más poderosos sean los que en verdad parasiten a las mayorías. Pero hasta ahora no hay otra entidad con capacidad para integrar las contradicciones de una población que habita en un territorio. Ante las desigualdades e injusticias se necesita la intervención estatal. Se ha visto que garantizar la seguridad social a los ciudadanos no es algo imposible desde un punto de vista financiero (Petrella, 1996). Al Estado competen las decisiones políticas de carácter estratégico que movilicen las potencialidades de la sociedad. Sigue siendo un actor central (Esser, 1999).

La modernización del Estado implica la posibilidad de que desempeñe las funciones que le corresponden, que sea capaz de conducir y perfeccionar el sistema político y asegurar congruencia en el funcionamiento de este sistema ante una economía globalizada (Lüders y Rubio, 1999). El papel tutelar de los débiles persiste entre las funcio-

nes estatales. Se requiere que el Estado siga teniendo un papel redistribuidor de la riqueza. Sigue siendo necesario un Estado regulador. Se debe hacer surgir un nuevo Estado social. Es necesario que se fortalezca un poder estatal frente a las fuerzas económicas transnacionales y la dominación de los Estados hegemónicos.

El Estado ha ido evolucionando. Ha ido pasando de un papel administrativo a uno gerencial. Se agotaron tanto las etapas del viejo Estado desarrollista⁴ como las de su contraparte neoliberal. El Estado que las mayorías reclaman es uno que combine la equidad social y la democracia política. Es cierto que hay y crece un divorcio entre los ciudadanos y el Estado. Al Estado sigue compitiendo el reconocimiento de ciudadanía y de identidades. Sin embargo, las identidades y su acción persisten y suelen vivir en resistencia y al margen de ese reconocimiento. Pero los derechos ciudadanos no podrán ser reconocidos y ejercidos si no convergen los ciudadanos y el Estado.

Aunque en la vida diaria se encuentran entrelazados, el mercado, el Estado y la sociedad civil tienen sus lógicas específicas. Lo cierto es que ni Estado ni mercado ni sociedad civil por sí solos podrán establecer un futuro afín a los intereses de las mayorías y a la convivencia pacífica. Las deficiencias del mercado para evitar la injusticia han quedado ampliamente demostradas. El ámbito en que podrían interactuar sería el democrático. No obstante, surge otro problema: la democracia va perdiendo legitimidad y no garantiza que se elijan buenos gobernantes y menos que resuelva las carencias sociales. También se apunta al problema de la subpoliticización. Ciertamente crecen la incertidumbre y los riesgos. No obstante, la democracia sigue siendo un instrumento para impulsar al Estado a ser guardián de la paz y a fungir como mediador entre intereses grupales e individuales (Bauman, 2001). Para poder responder a las exigencias ciudadanas el Estado tiene que ser profundamente democrático. Cuando se habla de Estado democrático se insiste en la dimensión política del Estado en cuanto comunidad y ciudadanos. El Estado debe garantizar las pautas de la convivencia social (Lechner, 1995). El gran problema actual es que la ingobernabili-

⁴Según esta concepción todo país podía desarrollarse si su Estado adoptaba las políticas apropiadas. El resultado sería que al final del proceso todos los Estados serían semejantes. Pero vinieron los problemas de las deudas externas impagables por las altas tasas de interés que se dispararon (a través de lo cual se agotaron los recursos de los países deudores) y después se impuso la política de fronteras abiertas sin restricciones comerciales a los países de la periferia, sin una correspondiente acción en los países centrales que prosiguieron con su proteccionismo. El resultado ha sido la concentración de las riquezas en un lado y el máximo debilitamiento en el otro.

dad económica conduzca a nuevos autoritarismos bajo ropajes democráticos formales.

En América Latina la discusión del Estado ha destacado que en sus concreciones los Estados pretenden ser vistos como Estados para la nación, pues el poder corporizado en el Estado presenta la visión de sí mismo. Los Estados combinan los medios de coerción, administración y legalidad. Las burocracias estatales tratan de proveer una careta razonablemente adecuada de bienes públicos y de soluciones a problemas colectivos. Pero en América Latina la credibilidad de los Estados como realizadores del bien común ha ido a la baja. Los Estados capitalistas latinoamericanos con el poder coercitivo sancionan y respaldan un orden social que incluye la dominación de quienes controlan los medios de producción y los circuitos del capital financiero. Aunque en los últimos la inmensa mayoría de los Estados latinoamericanos han tenido acceso a la democracia, ante los ciudadanos presentan una cara ambigua, pues pese a que proveen de bienes públicos a las mayorías, son garantes de relaciones sociales inherentemente desiguales. Se ha disminuido su capacidad de velar por el bien colectivo. El déficit de credibilidad de estos Estados es producto de la ineficacia de sus instituciones democráticas, y prevalecen intereses privados que impiden la realización del interés general. Esto ha llevado a dichos Estados a una situación muy precaria, pues un Estado burocráticamente ineficiente y económicamente colonizado por los intereses privados no puede cumplir con su dimensión legal. Ofrece sólo una legalidad truncada. Ese tipo de Estado resulta incapaz de actuar como filtro y moderador de las desigualdades sociales, y se convierte en un reproductor activo de las desigualdades existentes y en un facilitador de las devastadoras consecuencias de la globalización. En esta forma dichos Estados de baja eficacia, de legalidad truncada y de afirmaciones nacionales poco creíbles coexisten con regímenes democráticos y son responsables de un desprestigio creciente de la democracia. En lugar de extender los derechos civiles y sociales, esos Estados debilitados los obstaculizan. Se ha hecho ver que es imposible que haya Estados neutrales, pues son espacio de condensación, mediación y producción de relaciones de poder. Se reproduce una dominación social y económica que se acentúa por una economía capitalista neoliberal con enormes dificultades para implantar y extender derechos civiles y sociales. Así, estos Estados no son creíbles como Estados para la nación y resultan hostiles para la mayoría de la población, pues se convierten en Estados servidores de hecho de la fracción menos nacional. Estos Esta-

dos obstruyen los proyectos colectivos que pudieran promover el sentido de un futuro colectivo mejor. Muchos gobernantes han tratado de explicar ese debilitamiento por los impactos de la globalización. Pero los autores que discuten esta situación han hecho ver que eso se ha debido a que se ha enfrentado pasivamente la globalización. Han argumentado que, precisamente porque los vientos de la globalización son tan fuertes, los países necesitan más que nunca Estados para sus naciones. Han precisado que esto no implica que dichos Estados sean grandes o pesados, pero sí deben ser fuertes en el sentido de que procesen los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles y redirigiendo otros. Se acepta que el elefantismo que las burocracias estatales habían adquirido contribuyó a la escalada antiestatista que debilitó a los Estados. Sobrevino así una indiscriminada eliminación de agencias estatales y se llegó al grado de que se afectó gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado hasta en lo relativo a la vigencia de derechos civiles y sociales elementales. Ciertamente la globalización impone fuertes restricciones aun a Estados fuertes y desarrollados, pero existe una gran distancia entre esa comprobación y la pasividad gubernamental. Estos autores han planteado que el problema no radica en el tamaño de las burocracias sino en su ineficacia. Pero sólo serán eficaces si dichos Estados tienen visiones estratégicas.

En Latinoamérica urge una reforma del Estado. Se tiene que plantear qué tipo de Estado se quiere para qué tipo de nación. Ante la inmensa pobreza y sobre todo ante la insultante desigualdad los sectores populares necesitan Estados fuertes, eficaces, efectivos y creíbles. Sólo Estados de esa naturaleza serán capaces de corregir las ya intolerables desigualdades (VV.AA., 2004).

Los Estados latinoamericanos deben revertir el deterioro de los derechos sociales, superar injusticias y desigualdades y además suministrar a sus poblaciones protección contra la violencia privada, las bandas terroristas y las mafias. La discusión latinoamericana sobre el Estado señala que en la región los niveles de pobreza son muy altos, el crecimiento económico es insuficiente y aumenta la insatisfacción ciudadana con la democracia. Hay muchos excluidos. Una gobernabilidad democrática implicaría una sólida protección de los derechos humanos y una reinención de la política. Imperan los poderes fácticos (sobre todo del dinero y de los medios electrónicos) y los cambios electorales no remedian los males, lo que repercute en crisis de representación política. La reforma del Estado que se necesita debe generar una interacción entre

Estado y sociedad en cuanto a una profunda democratización en los dos sentidos. Hay que generar un Estado democrático respetuoso de todos los derechos, sobre todo del derecho al desarrollo, pues las democracias latinoamericanas se encuentran incompletas tanto del lado de la ciudadanía civil como, sobre todo, de la ciudadanía social. La reforma del Estado debe atender la promoción de una nueva estatalidad y la expansión de la autonomía del Estado en el contexto de la globalización. Para fortalecer la democracia se tiene que recuperar el papel del Estado. Esto no tiene que ver con la vieja discusión del tamaño del Estado sino con la necesaria capacidad estatal como condición para ampliar la democracia, que implica la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas de expansión de la ciudadanía. Si bien la globalización ha erosionado la efectividad de los instrumentos estatales de regulación económica y ha dejado en manos de los Estados nacionales la tarea de mantener la cohesión social, pero con menores márgenes de acción para lograrlo, todavía hay capacidades de autonomía para la definición de los grandes problemas, si se genera participación democrática y las decisiones se toman teniendo en cuenta las necesidades de las mayorías (VV.AA., 2004b).

La gente común y corriente ha ido perdiendo interés en la democracia porque el Estado no funciona de manera confiable (Conaghan, 2004). Se requiere expandir la ciudadanía como condición fundamental para la gobernabilidad de los países. El desafío implica la construcción de un verdadero Estado democrático; un Estado que sea portador creíble de significado político para la ciudadanía en general (Ackerman, 2004). Cuando se consigue un Estado democrático de fondo hay una capacidad virtuosa de expandir la ciudadanía. Esa expansión salvaguarda el carácter democrático del Estado.

Punto clave para el funcionamiento adecuado de los Estados latinoamericanos es que logren una profunda reforma del Estado. Hay autores, como Borón, que sostienen que es completamente ilusorio pensar que sin una reconstrucción integral del orden estatal puede haber una salida a la crisis. Dicha reforma tendría que implicar un fortalecimiento fiscal del Estado, terminar con el veto contributivo de las clases dominantes y evitar la evasión. También debe considerar la jerarquización de la administración pública y una reforma administrativa, la lucha contra la corrupción, la redefinición de una nueva estrategia de intervención del Estado en la vida económica y social y el mejoramiento de los mecanismos de funcionamiento estatal, transparencia y control ciudadano. La participación ciudadana ha encontrado cauces como el

presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. Dicha reforma del Estado considera además una reforma política radical capaz de perfeccionar instituciones y prácticas democráticas. Ha de lograr que las legislaturas sean más receptivas a las necesidades de la gente. Entre otros puntos tendría que debatirse lo relativo a la revocabilidad de mandatos, la mejor selección de dirigentes y candidatos de partidos, el papel de los medios de comunicación y la emancipación política de los mercados. Sólo una reforma verdaderamente democrática del Estado podrá ofrecer los instrumentos para detener la barbarie del neoliberalismo (Borón, 2003).

En México, inmediatamente después de la alternancia, un amplio equipo interdisciplinar y plural se dio a la tarea de estudiar y discutir durante un semestre lo que implicaría una reforma del Estado para culminar la transición a la democracia. Sus resultados y propuestas fueron entregados al nuevo presidente y publicados en un libro (Muñoz Ledo, 2001). Sin embargo, los partidos se enfrascaron en sus propios intereses y cálculos electorales, y la reforma no sólo no prosperó sino pareció alejarse. No obstante, con la agudización de la crisis política de una sucesión adelantada en 2004 y la polarización social, políticos, empresarios e intelectuales volvieron sobre la temática de la reforma del Estado. Se veía que los problemas se habían agudizado porque se había postergado la reforma del Estado. Estaban ausentes los grandes acuerdos nacionales que orientaran la convivencia. En septiembre de 2004 la Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizaron el foro Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma? Muchos de los temas tratados cuatro años atrás volvieron a aparecer, pero ahora con la evidencia de que el modelo presidencialista no era operante. Se planteó la necesidad de reinventar el Estado desde la perspectiva del desarrollo humano. Si bien se habían alcanzado la democracia electoral y el pluralismo político, todavía faltaba mucho. La desigualdad y la exclusión eran fronteras de legitimidad del Estado. Se tenía que llegar a reformas administrativas que actualizaran la función pública y lo hicieran eficaz.

Ante el agotamiento y fracaso del presidencialismo en un marco pluripartidista y la falta de acuerdos entre los legisladores se propusieron salidas semipresidencialistas, semiparlamentarias o de plano parlamentarias. Se invitó a analizar las figuras de jefe de Estado, jefe de gobierno, primer ministro o jefe de gabinete. Se debía llegar a conseguir la regulación de la autoridad y la estricta rendición de cuentas de todos los poderes y de todos los partidos.

La reforma del Estado conllevaría una nueva reforma política y electoral para reducir tiempos y el dispendioso gasto de las campañas políticas y de las precampañas; para regular el financiamiento privado y evitar dinero sucio; para acabar con la debilidad de los controles públicos respecto de los gastos electorales; para lograr plena fiscalización y transparencia en la rendición de cuentas de los gastos partidistas; para conseguir la neutralidad de los gobiernos en las elecciones; para democratizar profundamente la normatividad de los métodos internos de los partidos. Se volvió a discutir la segunda vuelta en la elección presidencial, la reelección de diputados y presidentes municipales, la disminución del número de diputados y la unificación de los calendarios electorales. También se puso de nuevo en el tapete de la discusión la conveniencia de las formas del plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No sólo el sistema electoral necesitaba nuevos ajustes sino también el de justicia y el de seguridad. Asimismo urgía que se legislara sobre los medios para hacerlos facilitadores de la discusión y no protagonistas del debate. Se planteó la necesidad de evitar que los medios impusieran el ritmo y el tono del debate y modificar el sistema informal que representaban. Había que acotarlos y reducir su monopolio. Habría que lograr transparencia de los medios con los partidos en las campañas. Se propuso crear un defensor de los electores que defendiera los intereses de la sociedad frente a los excesos de los medios. Cualquier reforma estaría destinada al fracaso si los medios no se democratizaban y rendían cuentas a la ciudadanía.

El modelo económico neoliberal ha sido visto como un impedimento para la convivencia con justicia social y como el culpable de la amplia frustración frente a la democracia. Habría que asegurar que los objetivos sociales, junto con los de estabilidad y crecimiento, formaran parte indisoluble de las políticas públicas. Muchos intelectuales coincidieron en que se necesitaba una rectificación sustancial de las políticas aplicadas por el gobierno, de las cuales la mayoría se sentía excluida. Si persistía el modelo económico se profundizaría el empobrecimiento y la desigualdad y se propiciarían ingobernabilidad y violencia. Hacía falta un pacto social. Se reconocía que el Estado ausente que había logrado el neoliberalismo había cedido sus espacios tradicionales a los poderes fácticos e ilegales y a las influencias transnacionales. Había que conseguir un auténtico Estado de derecho que regulara el ejercicio de la autoridad, obligara a la rendición de cuentas y garantizara la seguridad de los ciudadanos (Muñoz Ledo, 2004).

La democratización política y la democratización social conducirían la revalorización del Estado y una nueva inserción de la economía

mexicana en el escenario internacional. Hubo acuerdo en que si no se lograban consensos se vería afectada la gobernabilidad del país. Más allá del listado de cambios puntuales, se necesita una reforma integral de gran aliento. La reforma no podrá prosperar si no se le saca de su ámbito de discusión elitista. Tiene que propiciarse una discusión que involucre a una gran proporción de ciudadanos que la hagan suya y la impulsen.⁵

Paradójicamente las corrientes liberal, neoclásica y marxista coinciden en su desconfianza y aversión al Estado. No obstante sus fracasos y limitaciones, la desaparición estatal es una ilusión (Borón, 2003). Pero los Estados son necesarios por la limitación de las capacidades cognitivas de los agentes, porque la coherencia no es natural ni espontánea y porque se requiere una legitimidad que salvaguarde la convivencia (Sapir, 2004).

En el mundo se ha venido expresando una convicción que se va haciendo cada vez más fuerte en cuanto a que sólo una mayor implicación de los ciudadanos en el ámbito político podría empujar la construcción de un Estado en el que se redefiniera una nueva soberanía de cara a la globalización. Si se dice que es difícil democratizar el dinero, esa dificultad disminuye cuando se trata del poder (Habermas, 2000). Antes se esgrimía la soberanía hacia fuera y se imponía una jerarquización hacia adentro. Actualmente hay que reconocer la estructura cada vez más densa y compleja de relaciones de colaboración y negociación. Se tiene que dar una nueva forma en el ejercicio del poder estatal. Tendría que ser más versátil y multiforme en la búsqueda de cooperación internacional e interna. La acción estatal no puede quedar reducida a mediar pasivamente entre intereses y sujetarse a su dictado. Se tiene que aprovechar la interdependencia. Hay que adaptar a un Estado que debe garantizar los derechos de sus ciudadanos nacionales. Se debe crear una esfera pública apoyada en el principio de legitimidad democrática. El Estado tiene que estar controlado por los ciudadanos (Vallespín, 2000). El Estado tiene que servir a los ciudadanos y no al revés (Vitale, 2004). En este empeño habría que salvaguardar la nueva esfera pública no estatal, las nuevas formas de representación y de manifestación desde la base de la sociedad (Cunill, 1997). La pluralidad ha ido rompiendo las tendencias homogenizadoras. Se manifiestan repar-

⁵ Se pueden consultar las ponencias en la página de la Cámara de Diputados:
<http://www.camaradediputados.gob.mx>

tidos entre varios actores y hay un pluralismo de organizaciones. Frente a los actuales poderes concentrados es previsible que se enfrente un creciente poder ciudadano.

Hay que lograr la capacidad de administrar la globalización desde intereses regionales. Buscar un nuevo contrato social global en simbiosis participativa con Estados verdaderamente democratizados desde el poder de una ciudadanía activa. Es factible pugnar por un Estado cívico donde se ponga al ciudadano por encima del consumidor, se abandone la unidimensionalidad y se encuentren puntos de cooperación. Como los Estados muchas veces se equivocan dejados a sus propios impulsos, los movimientos cívicos los deben domesticar para ponerlos en verdad al servicio de la sociedad. Un Estado cívico implica un régimen plural de partidos, imperio del principio de la tolerancia, acuerdos recíprocos en beneficio de la colectividad, actividad de una multiplicidad de organizaciones en un ambiente de Estado de derecho (Guerrero, 1999). En lugar de propiciar la competencia entre Estados, no está descartada una visión que propugne la cooperación entre los pueblos. Meta alcanzable es la construcción de la convivencia entre la pluralidad de culturas. Es posible impulsar una transición hacia un Estado plural (Villoro, 1998). Un Estado cívico y plural puede mitigar y hasta revertir los males de la globalización capitalista.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B., 2004, "¿Hacia una síntesis latinoamericana?", en VV.AA., *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, PNUD (87-102).
- AMÍN, S., 2003, *Más allá del capitalismo senil*, Madrid, El Viejo Topo.
- ALMEYRA, G., 2003, *Lo político y la política en la mundialización* (mimeografiado).
- ATINA, Fluvio, 2001, *El sistema político global*, Barcelona, Paidós
- BAUMAN, Z., 2001, *En busca de la política*, Buenos Aires, FCE.
- Beck, U., 2002, *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.
- BLANCH, A. (ed.), 2000, *Luces y emblemas de la globalización*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- BOBBIO, N., 1985, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE.
- BOISIER, S., 1995, "La modernización del Estado", *Nueva Sociedad*, núm. 139, septiembre-octubre (38-50).

- BORÓN, A., 2003, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- BRESSER, L.C y N Cunill (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- CALDERÓN, F. y M.R. Dos Santos, 1991, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Santiago, Clacso.
- CAMINAL, M., 2002, *El federalismo pluralista*, Barcelona, Paidós.
- CARTER, D., 1994, "The art of the State: Difference and the other abstractions", *Journal of Historical Sociology*, vol. 7, núm.1, marzo (73-102).
- CASTEL, R. et al., 2001, *Desigualdad y globalización*, Buenos Aires, Manantial.
- CHOMSKY, N., 2002, *Asaltando la solidaridad: privatizando la educación mimeografiado*.
- CONAGHAM, C., 2004, "Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo", en VV.AA., *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, PNUD (107-120).
- CUNIL, N., 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Nueva Sociedad.
- DAHRENDORF, R., 2002, *Después de la democracia*, Barcelona, Crítica.
- ESSER, K. (ed.), 1999, *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevos desafíos para las empresas, el Estado y la sociedad*, Caracas, Nueva Sociedad.
- FITOUSSI J.P. y P. Rosanvallon, 1997, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- FOUCAULT, M., 1999, *Obras esenciales*, vol. III, Barcelona, Paidós.
- GARCÍA, S. y S. Lukes (comps.), 1999, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI
- GÉLIMER O. y E. Pateyron, 2001, *La nueva economía del siglo XXI*, Barcelona, Paidós.
- GIDDENS, A., 2000, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus
- GUÉHENNO, J.M., 2000, *El porvenir de la libertad*, Barcelona, Paidós.
- GUILLÉN, H., 1997, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era.
- GUERRERO, O., 1999, *Del Estado comercial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- HABERMAS, J., 2000, *La constelación posnacional*, Buenos Aires, Paidós.
- KRASNER, S.D., 2001, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós.

- LECHNER, N., 1995, "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 7 diciembre (149-178).
- LÜDERS, R. y L. Rubio, 1999, *Estado y economía en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LYOTARD, J.F. , 1987, *La condición posmoderna*, Madrid, Cátedra.
- MCMURTRY, J., 2002, *Value Wars. The Global Market versus the Life Economy*, Londres, Pluto Press.
- MELOSSI, D., 1992, *El Estado del control social*, México, Siglo XXI.
- MÉNDEZ, J., 2004, "La sociedad civil y calidad de la democracia", en *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, PNUD (131-138).
- MILLER, D., 1997, *Sobre la nacionalidad*, Barcelona, Paidós.
- MUÑOZ LEDO, P. (coord.), 2001, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM.
- , 2004, "Estado, democracia y ciudadanía", *El Universal*, 13 de septiembre.
- NEGRI, A., 1993, *La anomalía salvaje*, Barcelona, Anthropos.
- O'DONNELL, G., 2004, "Notas sobre la democracia en América Latina", en *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, PNUD (9-82).
- , Osvaldo Iazzetta y Jorge Vergara (comps.), 2003, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, Homo Sapiens.
- OFFE, C., 1996, *Modernity and the State: East, West*, Cambridge, MIT.
- OSORIO, J., 2001, "Paradojas de la política y la democracia en América Latina. Una crítica a la teoría de la transición democrática", en *Sociológica*, núms. 45-46, enero-agosto (391-408).
- PETRAS, J., 2000, *La izquierda contraataca. Conflictos de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- PETRELLA, R., 1996, *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Madrid, Debate.
- STIGLITZ, J., 2002, *El malestar de la globalización*, Madrid, Taurus.
- SUÁREZ INÍGUEZ, Enrique, 2003, *Enfoques sobre la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- TOURAINÉ, A. ,1997, *¿Podemos vivir juntos?*, FCE, Buenos Aires.
- VALLÉS PÍN, F., 2000, *El futuro de la política*, Madrid. Taurus.
- VV.AA., 2004, *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, PNUD.
- , 2004b, *La democracia en América Latina. Ideas y aportes*, Buenos Aires, PNUD.

- VILLORO, L., 1998, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós.
- VITALE, E., 2002, "Globalización y Estado de derecho", *Este País*, núm. 139, octubre (2-12).
- , 2004, *Liberalismo y multiculturalismo*, México, Océano.
- WALDMANN, P., 2003, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- WALLERSTEIN, I., 1995, "La estructura interestatal del sistema mundo moderno", *Secuencia*, núm. 32, mayo-agosto (143-166).
- , 1999, *El legado de la sociología, la promesa de la ciencia social*, Caracas, Nueva Sociedad.
- ZAMARRÓN, E., 2000, "Del Estado a la ciudadanía", *Metapolítica*, núm. 15, julio-septiembre (164-170).
- ZAMBRANA, J., 2003, *La política en el laberinto*, Barcelona, Tusquets.

Primera parte

Globalización y Estado nacional

Carlos Alba Vega*

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte 10 años después. Balance y perspectivas para México

RESUMEN

DESPUÉS de 1982 México ha experimentado profundas transformaciones económicas, sociales y políticas. A partir de ese año cambió su modelo de desarrollo volcado al interior por otro orientado a las exportaciones. Emprendió reformas económicas tendientes a desregular y liberalizar la economía y a privatizar las empresas paraestatales. Todo ese proceso culminó en la firma de varios acuerdos y tratados comerciales entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que signó México con los Estados Unidos y Canadá, porque significa la mayor parte de las transacciones de México con el exterior. Este tratado despertó grandes expectativas de que México lograra encauzarse por la senda de una modernización basada en el aumento de los intercambios comerciales con el exterior y en atraer inversión extranjera que fuese capaz de generar dinamismo y efectos de arrastre sobre el conjunto de las actividades económicas y que, por lo tanto, propiciara la creación de empleos, el mejoramiento de los salarios y la retención de los mexicanos que migran a los Estados Unidos. ¿Qué ocurrió a 10 años de la puesta en operación del TLCAN? Esta es la pregunta central que guía al presente trabajo.

El texto argumenta que el tratado fue capaz de cumplir con los objetivos económicos explícitos de ampliar de manera significativa el comercio y la inversión. Las exportaciones crecieron cuantitativa y cualitativamente y México se convirtió en uno de los principales receptores de inversión extranjera del mundo. Las principales variables macroeconómicas respondieron de manera positiva a las reformas y el país logró una rápida recuperación de la crisis financiera de 1994. Sin embargo, el

* El Colegio de México.

impacto de las reformas y del TLCAN fue diferenciado en términos de sectores económicos, espaciales y sociales. Los principales beneficiarios de estas transformaciones fueron las grandes empresas mexicanas y extranjeras; los estados norteros y los núcleos de mayor industrialización fueron los principales receptores de las inversiones, mientras que la mayor parte de las pequeñas empresas y los estados más pobres del sur no han logrado sacar provecho de estas oportunidades que pudieron aprovechar los otros. El fuerte dinamismo de las exportaciones y los cuantiosos recursos económicos que han llegado a México no han sido capaces de generar un crecimiento sostenido ni han propiciado una expansión significativa del empleo o de los salarios. Las reformas económicas y el TLCAN tampoco tuvieron un efecto perceptible en la retención de los mexicanos, quienes en forma creciente dejan su país para buscar familia y empleo en los Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

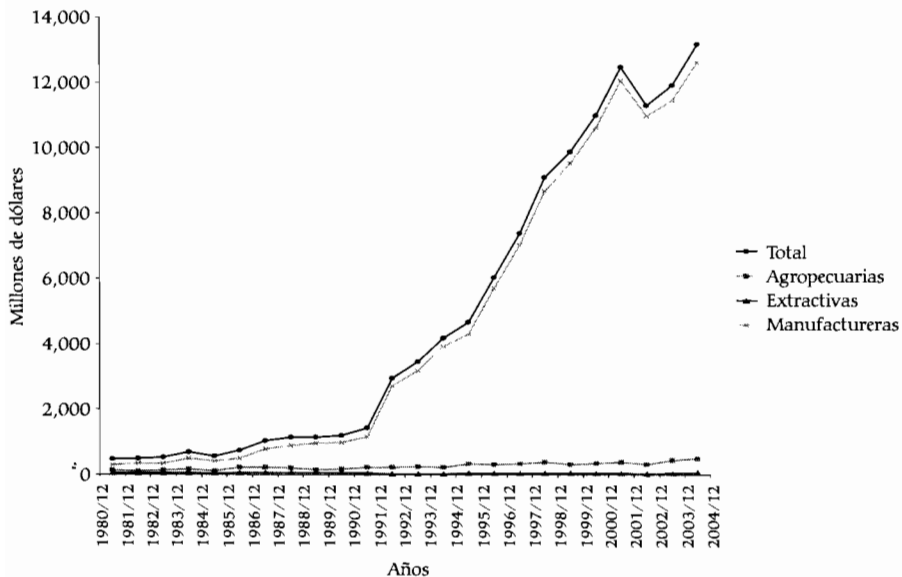
Diez años de operación del TLCAN ya permiten hacer un balance de sus resultados, aunque éste no sea completo, ya que existen muchas otras variables que influyen sobre la economía mexicana, en especial la notable liberalización del comercio que puso a las empresas mexicanas en fuerte competencia con las de todo el mundo. La crisis financiera de 1994 impidió durante los primeros años del TLCAN evaluar su impacto, tanto por sus efectos negativos: la gran caída de los salarios y los ingresos de los mexicanos, como de los positivos: la fuerte devaluación del peso que sirvió como barrera a las importaciones y como estímulo a las exportaciones. Por otra parte, la desgravación arancelaria ha avanzado mucho, aunque todavía existen algunos productos con márgenes de 5, 10 o 15 años para llegar a la plena eliminación de las tarifas de importación. Además, la economía de los Estados Unidos durante estos 10 años de TLCAN pasó tanto por periodos de fuerte expansión como de casi estancamiento. Por estas razones, ya existen elementos suficientes para realizar una evaluación de los principales efectos económicos, espaciales y sociales del TLCAN. Entre los impactos económicos observaremos las transformaciones cuantitativas y cualitativas de las exportaciones, la inversión extranjera y los principales cambios en las empresas industriales, desde las grandes transnacionales, maquiladoras o no, hasta las microempresas. Nos interesa examinar también las con-

secuencias sobre el sector agropecuario, el más sensible al proceso de apertura y el más vulnerable ante el TLCAN. Analizaremos el impacto regional de este tratado y, finalmente, trataremos sobre el tema de los impactos sociales: empleo, salarios y migraciones, derivados del proceso de apertura y del TLCAN.

LOS CAMBIOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DEL COMERCIO EXTERIOR

El comercio exterior de México se ha transformado profundamente en los últimos 25 años, tanto por la acelerada expansión de sus exportaciones y sus importaciones como por su composición. De 1991 a 2003 las exportaciones se cuadruplicaron al pasar de 2,951.6 millones de dólares a 13,179 millones de dólares (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1
EXPORTACIONES TOTALES NO PETROLERAS DE MÉXICO
POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1980-2003
(Millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía.

Sin embargo, cerca de 90 por ciento de ellas se destina a los Estados Unidos, con lo que México desplazó en 1998 a Japón como segundo socio comercial, después de Canadá. La fuerte dependencia del mercado estadounidense –que se vio mitigada mientras exportó en forma predominante el petróleo– se ha acentuado en los últimos años. Canadá y sobre todo los Estados Unidos han ido concentrando la mayor parte de las exportaciones de México en detrimento de todos los demás destinos: América Latina, Europa, Asia y el resto del mundo (véase cuadro 1).

El tipo de exportaciones ha cambiado también de manera notable al pasar por tres etapas. Antes de 1975 México exportó principalmente materias primas y productos agrícolas y pesqueros cuyo responsable fue el sector privado nacional. A partir de la crisis mundial del petróleo en 1973, del aumento de sus precios y del descubrimiento de grandes yacimientos en México, el país entró a una segunda etapa en la que el crudo, en manos del Estado, se convirtió en el principal producto de exportación hasta la caída de sus precios en 1986. Esos recursos y la abundancia de petrodólares en el mercado mundial de capitales llevaron a México a un endeudamiento desmesurado y a una “petrolización” de su economía. La tercera etapa se inicia con las reformas económicas posteriores a la crisis de la deuda de 1982 y puede situarse simbólicamente en 1986 cuando México se adhiere al Acuerdo

CUADRO 1
DESTINO GEOGRÁFICO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO,
1980-2003

Año	1980	1985	1990	1995	1998	2002	2003*
Total millones de dólares	15,512	21,664	26,838	79,542	117,500	160,763	79,903.4
Porcentaje total	100	100	100	100	100	100	100
Estados Unidos	62.5	60.9	68.8	83.3	87.8	89	88.5
Canadá	1.1	1.8	1.7	2.5	1.3	1.7	1.8
América Latina	5.5	4.6	4.9	4.9	4	4.1	2.2
Europa	14	19.2	14.2	5	3.7	3.6	3.4
Asia	4.2	11.2	6.9	2.6	1.9	1.5	0.11
Resto del mundo	12.7	2.3	3.5	1.7	1.3	0.1	0.2

*Enero-junio 2003. Las cifras son porcentajes.

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México.

General Sobre Aranceles y Comercio (GATT). En esta etapa las principales exportaciones del país serán los productos manufacturados, los cuales son fabricados por grandes empresas mexicanas y sobre todo por empresas extranjeras; de esas exportaciones, cerca de la mitad corresponde a los productos ensamblados en las empresas maquiladoras.

Los principales productos que México exporta a los Estados Unidos y Canadá son: motores de autos (10 por ciento), petróleo crudo (7.2 por ciento) aparatos de televisión (4.3 por ciento), vehículos de motor (3.9 por ciento), máquinas para el procesamiento automático de datos (partes y accesorios para autos) (3.8 por ciento), mercancías no clasificadas (3.7 por ciento), aparatos eléctricos para conectar y desconectar circuitos (2.6 por ciento), muebles (2.5 por ciento), maquinaria eléctrica y aparatos (2.3 por ciento), maquinaria de poder eléctrico (1.8 por ciento), ropa exterior para mujeres y niñas (1.7 por ciento), ropa exterior para hombres y niños (1.5 por ciento), plantas eléctricas rotativas (1.5 por ciento), instrumentos de control y medición (1.4 por ciento), ropa interior de punto o tejida (1.4 por ciento), ropa exterior de punto o tejida (1.4 por ciento), partes y maquinaria no eléctricas (1.1 por ciento), otros equipos domésticos eléctricos y no eléctricos (1.1 por ciento), manufacturas de metales básicos (1 por ciento).¹

La presencia de ciertos productos mexicanos en el mercado de los Estados Unidos y Canadá es ya muy relevante; los principales, según la cuota o parte del mercado que representan, son: aparatos de televisión (70 por ciento), los equipos para distribución de electricidad (58 por ciento), medidores y contadores (53 por ciento), plantas y partes eléctricas rotativas (29 por ciento), maquinaria de poder eléctrica (25 por ciento), vehículos de motor (24 por ciento), minerales y concentrados de metales preciosos (22 por ciento), aparatos eléctricos para conectar y desconectar circuitos (18 por ciento), tráileres y otros vehículos no motorizados (17 por ciento), aparatos e instrumentos médicos (16 por ciento), ropa interior de punto o tejida (16 por ciento), ropa exterior para hombres y niños (16 por ciento), muebles (15 por ciento), vidrio (15 por ciento), otros equipos domésticos eléctricos y no

¹Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno Brid y Wilson Peres, "Foreign Investment in Mexico after economic reform", en Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, San Diego, Stanford University Press, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2003, p. 148.

eléctricos (15 por ciento), equipos de calefacción y de enfriamiento (15 por ciento), frutas y nueces frescas o secas (15 por ciento), maquinaria y aparatos eléctricos (15 por ciento), confituras de azúcar, excepto chocolate (14 por ciento), artefactos sanitarios, de plomería, de calefacción y de iluminación (14 por ciento).²

Basta con observar de qué productos se trata para imaginar la participación diferenciada de ciertos tipos y grupos de empresas en las exportaciones. En el periodo de transición, de 1992 a 1996, ocurrió una alta concentración de las exportaciones no petroleras en pocas empresas. En 1996, cinco de ellas, casi todas automotrices, eran responsables de la quinta parte; 41, entre las que predominan las electrónicas que fabrican aparatos de audio y video así como computadoras, generaron 40 por ciento del valor y 630 industrias concentraron 80 por ciento del total de las exportaciones. Además, esta concentración tendió a acentuarse en los primeros años del TLCAN, sobre todo en las grandes empresas.

Esa concentración no fue incompatible con una alta dispersión de exportaciones no petroleras en casi 11,700 empresas que se vieron fuertemente estimuladas a aprovechar la oportunidad del TLCAN, aunque el valor de lo exportado de manera directa o indirecta fuese marginal, ya que representaba el 1 por ciento. Mientras la expansión de la economía estadounidense y la devaluación del peso lo permitieron, creció el número de empresas pequeñas con posibilidades de exportar. Estas empresas se habían estado retirando del mercado de exportación en los primeros años de los noventa y probablemente lo hicieron también a partir de 2000, cuando declinó el ritmo de crecimiento de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del peso les restó competitividad.

Cuando se observa la discrepancia entre el fuerte dinamismo exportador y el lento y a veces nulo crecimiento de la economía, aparece el problema del bajo grado de integración nacional de las empresas exportadoras. En conjunto, en los primeros años del TLCAN las empresas exportadoras importaban mercancías por un valor cercano a 90 por ciento de sus exportaciones; además, 90 por ciento de las importaciones eran realizadas por exportadores.

²*Ibidem*, p. 149.

LA EXPANSIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La reorientación del modelo de desarrollo a partir de 1982 ocurrió en medio de fuertes restricciones presupuestales y de una concepción diferente de la orientación de las inversiones públicas. La deuda externa, pública y privada, la caída del mercado como consecuencia del desplome de los ingresos de los mexicanos y los programas macroeconómicos de ajuste y estabilización tendientes a equilibrar las finanzas públicas llevaron a una disminución drástica de la inversión pública y privada y a un estancamiento económico. Las reformas económicas iniciadas durante el gobierno de De la Madrid (1982-1988) y aceleradas y profundizadas durante el de Salinas de Gortari (1988-1994), como las privatizaciones y la flexibilización del reglamento (1989) y después de la Ley de Inversión Extranjera (1993) y la amplia apertura comercial a partir de la segunda parte de los años ochenta, simbolizada en la adhesión de México al GATT (1986), llevaron a una situación paradójica: contrajeron la inversión nacional de la pequeña industria en crisis, la cual había estado orientada a un mercado interno que estaba cayendo y ya no tenía barreras, y estimularon la expansión de la inversión de las medianas y las grandes empresas nacionales y sobre todo extranjeras que podían aprovechar el nuevo contexto para exportar.

Aunque la crisis financiera de 1994 y el programa de estabilización que se puso en marcha para responder a ella hayan conducido a una profunda recesión, paralelamente, la fuerte devaluación del peso, las reformas económicas y el TLCAN fueron incentivos muy importantes para la llegada de grandes inversiones extranjeras directas que influyeron mucho en la expansión de las exportaciones al ser responsables de más de la mitad de las de manufacturas, así como del comportamiento del empleo y de los cambios en el mercado de trabajo.

Esta inversión, como ocurrió en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se caracterizó desde los años ochenta por un crecimiento de las inversiones internacionales cruzadas que se concentran en 80 por ciento entre los propios países de la OCDE, y además fue una inversión más ligada a las adquisiciones y a las fusiones que a la creación de nuevas capacidades productivas.³

Una mirada al comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina durante la década de los noventa puede ilustrar

³François Chaisnais, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1994.

este fenómeno y nos ayudará a destacar la importancia de su magnitud relativa en México (véase el cuadro 2).

La IED que llegó a los tres países más grandes de América Latina, Argentina, Brasil y México, representó 73 por ciento de la que llegó a América Latina⁴ entre 1990 y 2000. México fue el principal receptor de inversión durante el primer quinquenio y el segundo para la década (25 por ciento), cuando ocurrieron las principales reformas económicas y las privatizaciones de la administración de Salinas, mientras que Brasil lo fue durante el segundo quinquenio y para el total del periodo (34 por ciento), durante la administración de Fernando Henrique Cardoso, cuando también tuvieron lugar las reformas y las privatizaciones en este país. Argentina captó el 15 por ciento del total de América Latina.

Sin duda el TLCAN fue un estímulo para la inversión extranjera, como lo fue también la devaluación de 1994 que atrajo muchas plantas maquiladoras y no pocas empresas intensivas en trabajo. Pocos años después la liberalización de los bancos que habían estado protegidos por el TLCAN propició la llegada de bancos extranjeros que en pocos años se convirtieron en los dueños casi completos de toda la banca mexicana. A partir del TLCAN los ingresos netos por inversión extranjera se duplicaron desde el primer año y han mantenido hasta ahora el mismo nivel, cercano a un promedio de 12,000 millones de dólares anuales. Esta cifra es importante si se observa en términos históricos, pero es aún más impresionante el monto de las remesas de los migrantes, los “migradólares” que desde 2004 ya alcanzaron al flujo de inversión extranjera directa, al calcularse en cerca de 14,000 millones de dólares.

Los diversos momentos en que llega la IED muestran la respuesta de los inversionistas extranjeros a las políticas de liberalización de la economía mexicana, especialmente al proceso de privatización y desregulación, así como a la progresiva apertura de la Ley de Inversión Extranjera a partir de 1989 y 1993 que abrió áreas de actividad que antes estuvieron reservadas al Estado o a los mexicanos y otorgó más garantías y confianza al capital extranjero. Hasta 1989 la IED no podía ser superior a 49 por ciento del valor de la empresa.

Las modalidades que ha adoptado la IED en México han variado en diversas coyunturas históricas. En general, a partir de la crisis de 1982 y del cambio de modelo económico, arribó en proyectos nuevos de gran enver-

⁴Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

CUADRO 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,^{a/b}/1991 A 2000
(Millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^c	2000	Porcentaje de América Latina
América Latina y el Caribe	11,066	12,506	10,363	23,706	2,799	39,387	55,580	61,596	77,047	57,410	373,460	100.00
Argentina ^d	2,439	3,218	2,059	2,480	3,756	4,937	4,924	4,175	21,958	5000	54,946	14.71
Bolivia	50	91	125	147	391	472	728	955	1,015	730	4,704	1.25
Brasil	89	1,924	801	2,035	3,475	11,666	18,608	29,192	28,612	30,000	126,402	33.84
Chile ^e	697	538	600	1,672	2,204	3,445	3,353	1,842	4,366	-1130	17,587	4.70
Colombia	433	679	719	1,297	712	2,795	4,894	2,432	1,135	985	16,081	4.30
Costa Rica	173	222	243	292	331	421	400	604	615	420	3,721	0.99
Ecuador	160	178	469	531	470	491	695	831	636	735	5,196	1.39
El Salvador ^f	25	15	16		38			873	214	70	1,365	0.36
Guatemala	91	94	143	65	75	77	85	673	155	245	1,703	0.45
Haití	14	-2	-2	-3	7	4	4	11	30	5	68	0.02
Honduras	52	48	52	42	69	90	128	99	230	170	980	0.26
México	4,742	4,393	4,389	10,973	9,526	9,186	12,830	11,311	11,568	13,500	92,418	24.75
Nicaragua	42	42	40	40	75	97	173	184	300	335	1,328	0.36
Panamá	109	145	170	393	267	410	1,256	1,218	617	400	4,985	1.33
Paraguay	84	118	75	137	98	144	230	313	66	95	1,360	0.36
Perú	-7	150	687	3,108	2,048	3,242	1,702	1,860	1,969	1,185	15,944	4.27
República Dominicana	145	180	189	207	414	97	421	700	1,338	1,005	4,696	1.26
Uruguay			102	155	157	137	113	155	225	180	1,300	0.35
Venezuela	1,728	473	-514	136	686	1,676	5,036	4,168	1,998	3,480	18,867	5.05

^aCorresponde a la inversión directa en la economía declarante, deducida la inversión directa de residentes de esa economía en el exterior. Para algunos países esta información no está disponible. Incluye la reinversión de utilidades.

^bConforme a la quinta edición del *Manual de balanza de pagos* del FMI, todas las transacciones entre empresas no financieras de inversión directa y sus empresas matrices y afiliadas se incluyen como inversión directa.

^cCifras preliminares.

^dEsta partida para 1999 incluye el valor de la inversión de Repsol en yacimientos petrolíferos fiscales. Parte de este monto corresponde a compra de acciones de la empresa en poder de no residentes. El valor de estas últimas da origen en la balanza de pagos a un débito en la partida de inversión de cartera.

^eA partir de 1995, esta partida contempla dos movimientos de apreciable valor. En 1999 incluye un ingreso por 9,216 millones de dólares y una inversión en el extranjero por 4,850 millones de dólares. En 2000 incluye una entrada por 3,870 millones de dólares y una inversión en el exterior por 5,000 millones de dólares.

^fA partir de 1998, el Banco Central de Reserva de El Salvador cuenta con un registro sistemático sobre cifras de inversión extranjera directa.

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000, sobre la base de cifras proporcionadas en los estados de balanzas de pagos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y por fuentes nacionales.

gadura y de largo plazo, con una producción desde el principio destinada al mercado de América del Norte, aunque también al mercado mexicano y de otros países latinoamericanos, por lo que se ubica de manera preferente en el centro y sobre todo el norte del país. Los ejemplos más conspicuos son los de la industria automotriz, donde destacan las grandes inversiones de Ford, General Motors, Chrysler, Nissan y Volkswagen. La segunda modalidad de la inversión llegó en la primera mitad de los años noventa para comprar, ampliar y modernizar empresas que ya existían, sobre todo industrias paraestatales, las cuales previamente habían sido restructuradas y cuyo personal había sido ajustado para que así pudieran ser adquiridas. Algunos casos son los de la industria siderúrgica y las telecomunicaciones, en asociación con capital mexicano. Una tercera modalidad de la inversión se realizó en las empresas extranjeras ya implantadas en México, las cuales se vieron presionadas a modernizar sus activos ante la fuerte competencia provocada en México por la liberalización de la economía y la globalización. Tal fue el caso de la industria química, por ejemplo, Basf y Química Hoechst. La cuarta manera de implantarse consistió en la adquisición parcial o total de empresas mexicanas, por ejemplo en el caso del tabaco, parte de la cerveza y el tequila y en la fusión entre empresas mexicanas y extranjeras a través de diversas formas de coinversión. La mayor parte de las grandes empresas mexicanas exportadoras establecieron diversos tipos de alianzas con firmas transnacionales. Los casos más sobresalientes son los de los grandes grupos de Monterrey. Tomemos el ejemplo del Grupo Alfa. A través de la División Onexa estableció alianzas en servicios de telecomunicaciones con AT&T; a través de Versax en automotriz con Ford; por medio de Alpek en poliéster, nylon y otras fibras con Dupont; en polietileno, solventes y otros productos químicos con Basf, en polipropileno con Montell; a través de Sigma, en alimentos con Sodima International; por medio de Hylsamex en aceros con Metecno, AK Steel, Ferrostaal, Kvaerner Metals, SMS Schloemann, Worthington Steel y N.V. Bekaert.⁵

Desde una perspectiva histórica la inversión extranjera en México se localizó a principios del siglo XX en la minería, el petróleo, los transportes y la banca; desde mediados del siglo XX empezó a interesarse en la industria orientada al mercado interno, como la alimentaria, la química, la farmacéutica y la de productos eléctricos.

⁵ María de los Ángeles Pozas, *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México, 2002, p. 169.

Desde los años noventa del siglo xx podemos observar (véase cuadro 3) que ya no es importante en la minería. Las reformas al artículo 27 de la Constitución sobre la propiedad de la tierra, realizadas en 1992, a través de las cuales se abrió la puerta a la privatización de las tierras ejidales, no han logrado atraer tampoco al campo la inversión privada nacional ni la extranjera. Sin embargo, muchas empresas extranjeras del sector químico, como Basf, Bayern o Hoescht, esperan con interés cambios en la legislación mexicana para invertir en la petroquímica secundaria que ahora es monopolio de la paraestatal Pemex.

De 1940 a 1982, durante el modelo de sustitución de importaciones que protegió a los empresarios mexicanos y al capital extranjero de la competencia de los productos provenientes de otros países, la IED se orientó a la industria que producía para el mercado nacional y el de América Latina. La inversión extranjera después del cambio de modelo de desarrollo de mediados de los años ochenta se orienta principalmente a la industria para la exportación. A partir del cuadro 3 podemos observar las prioridades de la IED acumulada entre 1994 y 2003. La inversión que se interesa en el mercado interno se orienta al comercio y los servicios. En el comercio (10.4 por ciento) se ha dirigido a la creación de nuevas empresas y a la asociación o compra de las ya existentes. Se trata de algunas de las principales cadenas de almacenes de los Estados Unidos, como Wal Mart, Price Club, Home Mart, Costco, Home Depot, Office Depot, Office Max, Tower Records, Mixup, etcétera, y de Francia, como Carrefour y Auchan. También se han realizado grandes inversiones en la banca (24.7 por ciento del acumulado en los 10 años), a través de la compra de casi todos los bancos mexicanos por parte de la banca española: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Santander; estadounidense: Citibank y canadiense: Scotia Bank, y en otros servicios entre los que destacan los turísticos (8 por ciento), donde sobresale el capital español. Sin embargo, el sector industrial manufacturero es responsable de la mitad (49.5 por ciento) de la inversión acumulada de 1994 a 2003. Estas inversiones extranjeras en la industria no están orientadas de manera primordial al mercado de México; transformaron su estrategia geo-económica de localización. Ahora las empresas industriales extranjeras se localizan en México atendiendo a la nueva configuración de la producción global donde entran en juego los bloques económicos. La razón primordial de esta estrategia de localización está basada en la reducción de los costos de producción y transporte, por lo que México se ha convertido en una plataforma de exportación para el

CUADRO 3
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA SEGÚN SECTOR ECONÓMICO
(Millones de dólares)

Sectores	1994 ¹	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
												ene.-mar.		Acum. 1994-2005 ²	
												Valor	Part. % ³	Valor	Part. % ⁴
Total	10,661.3	8,345.0	7,836.3	12,199.7	8,359.3	13,336.9	16,909.6	27,720.8	15,325.2	11,663.6	16,115.1	3,252.6	100.0	151,725.4	100.0
Agropecuario	10.8	11.1	33.4	10.0	29.1	82.5	91.5	49.3	0.5	-7.7	15.5	0.0	0.0	326.0	0.2
Extractivo	97.8	79.1	83.8	130.2	42.4	128.1	164.0	15.6	220.9	75.3	109.9	2.4	0.1	1,149.5	0.8
Indus. manufacturera	6,207.2	4,858.2	4,814.9	7,294.7	5,158.1	9,014.0	9,539.9	6,087.0	6,525.1	5,205.5	8,411.5	1,329.9	40.9	74,446.0	49.0
RNIE	5,312.4	3,491.9	3,398.4	5,614.4	3,047.6	6,236.0	6,556.9	3,914.8	4,484.6	3,244.4	5,937.0	680.5	20.9	51,915.9	34.2
Electricidad y agua	15.2	2.1	1.1	5.2	26.7	139.5	118.6	321.5	387.0	323.1	92.7	129.2	4.0	1,561.9	1.0
Construcción	259.6	31.8	25.5	110.4	136.2	111.3	172.0	102.0	213.2	62.2	112.6	6.8	0.2	1,343.6	0.9
Comercio	1,251.3	10,11.6	745.8	1,950.7	1,018.3	1,354.3	2,384.8	2,213.3	1,613.3	1,174.0	947.8	1,030.5	31.7	16,695.7	11.0
Transp. y comunic.	719.3	876.3	428.0	681.5	436.2	231.0	-2,259.6	2,948.8	809.7	1,689.2	1,242.2	765.9	23.5	8,568.5	5.6
Servicios financieros ⁵	941.4	1,066.1	1,215.4	1,103.2	728.4	760.4	4,767.3	14,418.9	4,479.6	1,975.5	4,757.5	-96.8	-3.0	36,116.9	23.8
Otros servicios ⁴	1,158.7	408.7	488.4	913.8	783.9	1,515.8	1,931.1	1,564.4	1,075.9	1,166.5	425.4	84.7	2.6	11,517.3	7.7
Importaciones de activo fijo realizadas por empresas maquiladoras con inversión extranjera	894.8	1,366.3	1,416.5	1,680.3	2,110.5	2,778.0	2,983.0	2,172.2	2,043.5	1,961.1	2,474.5	649.4	20.0	22,530.1	14.8

¹Para el periodo 1994-1998, la inversión extranjera directa (IED) se integra con los montos notificados el RNIE al 31 de marzo de 2005 y materializados en el año de referencia, más importaciones de activo fijo por parte de empresas maquiladoras con inversión extranjera. A partir de 1999, incluyen además los conceptos de nuevas inversiones fuera del capital social, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías que se han notificado al RNIE.

²Del 1o. de enero de 1994 al 31 de marzo de 2005.

³Servicios financieros, de administración y alquiler de bienes muebles e inmuebles.

⁴Servicios comunales y sociales; hoteleros y restaurantes; profesionales, técnicos y personales.

⁵En congruencia con las prácticas internacionales, la suma de los porcentajes parciales puede diferir de los totales o subtotales correspondientes debido al redondeo que hace automáticamente la hoja de cálculo.

Fuente: Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

mercado de América del Norte. Eso explica las grandes inversiones que se concentran en los sectores automotor eléctrico y electrónico y textil, junto con toda la producción bajo el sistema de maquila.

Esta tendencia de exportación hacia el norte explica por qué se ha reforzado la tendencia a que se concentre también la inversión estadounidense (58 por ciento en el periodo 1981-1997; 60.9 por ciento de 1994 a 1999 y 66.7 por ciento de la IED acumulada entre 1999 y 2003) seguida por la de la Unión Europea (21.1 por ciento de 1994 a 1999 y 18.1 por ciento de 1999 a 2003). Esta estrategia geoeconómica ayuda a entender también la importancia creciente de la inversión japonesa y coreana en plantas maquiladoras intensivas en trabajo en la segunda mitad de los años ochenta, como consecuencia de la política proteccionista de los Estados Unidos, y el aumento de la inversión canadiense después del TLCAN.⁶

CUADRO 4
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 1994-2003
(Capital social y maquiladoras)
(Millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Total acumulado 1994-2003¹</i>	<i>Porcentaje</i>
	117'917,274.50	100.00
Estados Unidos	78'363,445.70	66.5
Holanda	10'640,799.30	9.0
Panamá	6'478,230.40	5.5
Canadá	4'407,423.30	3.7
Japón	3'374,902.40	2.9
Alemania	3'321,715.90	2.8
India	1'614,602.90	1.4
Islas Caimán	996'171.00	0.8
Antillas Holandesas	790,913.70	0.7
Corea del Sur	619,389.80	0.5
Francia	-1,160,408.70	-1
Resto del mundo	1,862.80	7.4

¹ Del 1o. de enero de 1994 al 30 de junio de 2003.

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

⁶ Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México. Enero-junio de 1999.

LOS CAMBIOS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

La industria maquiladora de exportación (IME), que originalmente se pensaba como una alternativa productiva transitoria, llega ya a su cuarta década de existencia y se ha extendido de la frontera norte hacia muchas regiones de México, donde los diversos gobiernos tratan de atraerla por su potencial de generar empleo y por su promesa de transferir tecnología y calificar personal. Nació en 1965 como una respuesta al fin del Programa Bracero (1942-1964) por el interés de los Estados Unidos y de México. Aquel país pretendía abaratar sus costos productivos ante la competencia de los países de nueva industrialización del sudeste asiático, a través de una estrategia que consistió en dividir la producción de tal manera que la intensiva en trabajo se realizara en su territorio para aprovechar la gran diferencia en los salarios que puede llegar a la décima parte. Por su lado, México quería paliar el problema de los trabajadores (aunque se emplearía mayoritariamente a mujeres) que ya no podrían ingresar al mercado estadounidense y promover el desarrollo de la región fronteriza del norte.

La maquiladora se orientó desde el principio a ensamblar en México componentes importados cuyo proceso exige la utilización intensiva de mano de obra. En principio la producción debía enviarse íntegramente al extranjero con el propósito de que no afectara a las empresas mexicanas, con el tiempo disminuyó esta restricción.

Se estableció un incentivo fiscal a través del cual la producción de bienes ensamblados en las maquiladoras tiene un acceso preferencial libre de impuestos, de acuerdo con la ley comercial de los Estados Unidos (cláusula 807, después 9802), excepto para la parte de valor agregado en el proceso de ensamblado en el extranjero. México concedió la importación temporal, libre de impuestos, de la parte procesada en los Estados Unidos, a condición de reintroducirla a su país de origen.

Este proceso de industrialización *sui generis* se concentró y especializó primero en textiles y después en componentes electrónicos y partes automotrices en algunas ciudades fronterizas (Ciudad Juárez, Tijuana, Matamoros y Chihuahua), pero después en otras localidades y estados del norte, del centro (Puebla, Tlaxcala) del occidente (Guadalajara) y del sureste de México (Mérida).

Desde la crisis de la deuda de 1982 y del fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones este tipo de producción

fue el único en crecer de manera sostenida hasta el año 2000. Fue tan grande su dinamismo que logró tasas de crecimiento de 14.9 por ciento entre 1984 y 1990 y de 7.9 por ciento entre 1991 y 1996, mientras la planta industrial mexicana apenas rebasaba la tasa de crecimiento demográfico. En 1980 su contribución al empleo industrial era sólo de 3 por ciento y para 1997 ya alcanzaba 33 por ciento; para esos mismos años sus exportaciones pasaron de 5 por ciento a 45 por ciento de la industria manufacturera. Además, fue la segunda fuente de divisas de México después del petróleo.⁷ Entre 1993 y 1997 la inversión fija bruta creció a un ritmo del 30 por ciento anual.⁸ En 2000 esta industria resultó por primera vez severamente afectada por la desaceleración de la economía de los Estados Unidos y por la relocalización de plantas en otros países con mayores ventajas comparativas, que para este sector son principalmente los costos laborales más bajos.

A pesar de la gran importancia económica que ha tenido a largo plazo la industria maquiladora de exportación (IME), y de su fuerte impacto ocupacional, se han expresado severas críticas en cuatro direcciones.

a) La dificultad para engendrar encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante. Es tan notable su falta de integración productiva en México que sólo 2 por ciento de sus insumos son nacionales y todo lo demás lo importa. Si se distingue a la integración nacional como el valor agregado generado en México, éste ha sido desde los años ochenta de 22 por ciento.

b) Las condiciones y la calidad del trabajo. Las trabajadoras, ya que en su mayoría son mujeres, son “operadoras de la producción” muy jóvenes y para muchas ese es su primer trabajo remunerado; gran parte del personal es migrante sin tradición sindical. Además, el tipo de trabajo que realizan no les permite desarrollar plenamente sus potencialidades ni hay espacios para la motivación o la innovación. La estructura organizacional cuenta con pocas categorías de puestos, por lo que las aspiraciones de movilidad se ven frecuentemente frustradas. Por otra parte, la monotonía del tipo de trabajo, más que la búsqueda de mejores salarios, ya que el mercado de trabajo es muy homogéneo y transparente, conduce a una alta rotación de personal que busca romper la

⁷Véase el artículo de Jorge Carrillo y Martha Miker, “Exportaciones automotrices y formación de clusters en el norte de México”, en *Nóesis* (en prensa).

⁸Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno Brid y Wilson Peres, “Foreign investment in Mexico after economic reform”, en Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, San Diego, Stanford University Press, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2003.

CUADRO 5
INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
(Personal ocupado, 1980-2003)

<i>Periodo</i>	<i>Personas</i>	<i>Variación porcentual anual</i>
1980	119,546	
1981	130,973	9.6
1982	127,048	-3.0
1983	150,867	18.7
1984	199,684	32.4
1985	211,968	6.2
1986	249,833	17.9
1987	305,253	22.2
1988	369,489	21.0
1989	429,725	16.3
1990	446,436	3.9
1991	467,352	4.7
1992	505,698	8.2
1993	542,074	7.2
1994	583,044	7.6
1995	648,263	11.2
1996	753,708	16.3
1997	903,528	19.9
1998	1'014,006	12.2
1999	1'143,240	12.2
2000	1'291,232	12.9
2001	1'198,942	-7.1
2002	1'071,209	-10.7
Nov. 2003	1'070,843	-1.3

Fuente: INEGI, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación.

rutina, mejorar su ambiente de trabajo y encontrar un mejor trato de los supervisores, o incluso mejorar la comida. Esta rotación ha sido alimentada también por la fuerte demanda de empleo que ha habido en el sector maquilador. Sin embargo, la contracción de la oferta de empleo está propiciando la disminución de la rotación.

c) El tipo de gestión empresarial de la fuerza de trabajo que tiende a inhibir la organización laboral y la negociación colectiva e instituciona-

lizada de los intereses de los trabajadores. Existe un control de la fuerza de trabajo casi sin la intervención del sindicato, o se trata de un sindicalismo subordinado que ha sido desplazado como instancia mediadora en las negociaciones. No obstante, las tasas de sindicalización son formalmente superiores a la media nacional y las empresas desde su origen nacieron flexibilizadas en cuanto a sus relaciones laborales. Son "sindicatos de protección" (de la empresa) cuyos dirigentes y contratos colectivos no son conocidos por los trabajadores. Este modelo de producción flexible en el norte de México, que se ha convertido en un referente de la reestructuración productiva que debería ampliarse al resto del país, depende, según Marques-Pereira, de una modalidad de inserción internacional fundada en la competitividad del subdesarrollo.⁹

d) Las bajas remuneraciones que otorga a su personal. Las condiciones de trabajo de las maquiladoras son precarias. Quizá la principal ventaja que tienen estos trabajadores respecto a los no asalariados que laboran por cuenta propia en el sector informal es la protección social, por limitada que sea, y en algunos casos, el derecho al crédito de la vivienda del Infonavit. En las zonas de maquiladoras el problema no fue hasta el año 2000 la falta de empleo sino las características de éste.

Desde las negociaciones del TLCAN se argumentó que el proceso de integración económica de América del Norte tendería a mejorar los salarios de los mexicanos y a acortar la distancia con los de sus vecinos. Sin embargo, los salarios de la industria maquiladora siguen siendo muy bajos, en parte, como consecuencia de la fuerte presión de la población mexicana sobre el mercado de trabajo y por la carencia de organizaciones sociales independientes. En 1999 el salario promedio era de poco más de 60 pesos diarios (unos 6 dólares) más algunas pequeñas prestaciones en bonos. Un trabajador promedio de ese millón que labora en 3,206 establecimientos recibía un salario neto de entre 300 y 600 pesos a la semana por 45 horas de trabajo, que equivalían a 1/12 de lo que se pagaba en plantas estadounidenses.¹⁰ Para principios de 2001, las maquiladoras de Guadalajara, que otorgaban salarios más bajos que en la frontera, estaban pagando entre 70 y 90 pesos diarios (aproximadamente entre 7.5 y 9.5 dólares) más prestaciones que podían alcanzar

⁹ Jaime Marques-Pereira, "Competitividad del subdesarrollo y flexibilidad del trabajo en el norte de México", en Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière d'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, México, CEMCA-Orstom, El Colegio de México, 1998, pp. 521-560.

¹⁰ *La Jornada*, 18 de junio de 1999.

un 30 por ciento adicional. En febrero de 2004 se estaban pagando 80 pesos diarios (7.17 dólares, al tipo de cambio de un dólar = 11.15 pesos) más 12 o 15 por ciento adicionales en bonos. Desde el segundo semestre de 2003 dejaron de salir de Jalisco las empresas que lo hacían hacia China y América Central en búsqueda de salarios más bajos; aunque no han llegado nuevas inversiones importantes, se empezó a estabilizar el problema de los despidos de personal, sin embargo, no se han recuperado los niveles que existieron al final de los años noventa.¹¹

Como fenómeno novedoso, el auge de la industria electrónica en Guadalajara y su inercia engendraron una actividad que empieza a adquirir visibilidad. Han aparecido muchas pequeñas firmas de *software*, quizá 50 o 60, en los dos o tres años de recesión, en manos de ingenieros altamente calificados en diversas especialidades. Sus productos no son de producción masiva sino que se diseñan para resolver necesidades específicas de empresas, por ejemplo, para pedidos de las propias grandes industrias electrónicas asentadas en Guadalajara o para el mercado de América del Norte. Varias de ellas fueron creadas por personal que fue despedido durante la recesión del sector electrónico.¹²

A partir de la devaluación del peso en 1994 que abarató 30 por ciento el costo de la fuerza de trabajo, del arranque del TLCAN y de la bonanza de la economía de los Estados Unidos, tuvo lugar un acelerado proceso de instalación de nuevas plantas maquiladoras y una expansión de las ya existentes hasta 2000. A partir de esa fecha se resintió como nunca en este sector de maquila la desaceleración de la actividad económica en los Estados Unidos, la entrada de China a la OMC y la pérdida de competitividad relativa de México (véase cuadro 5).

Eso ha llevado a que los mayores despidos de personal desde 2000 hasta 2004 hayan ocurrido en los estados donde existe mayor implantación de industrias maquiladoras.

A partir del TLCAN, por las reglas de origen para los países miembro, que son su piedra de toque, y por la eliminación progresiva de los aranceles, se abrieron nuevos estímulos institucionales para pro-

¹¹ Entrevista con Jorge Guevara, Guadalajara, 6 de febrero de 2004.

¹² Entrevista con Braulio Laveaga Ceceña, quien trabajó en IBM de 1985 a 1994, después estableció su propio negocio de proveeduría de empaques para la industria electrónica y desde 2002 es director regional de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (Canieti), sede Occidente. Guadalajara, 6 de febrero de 2004.

picar que las plantas extranjeras estadounidenses y canadienses que operan con procesos de ensamblado bajo el esquema de maquila inician procesos de mayor integración productiva en México, sea por ellas mismas o subcontratando una parte de la producción a otras empresas. El caso más destacado es el del sector de la cadena de producción textil-confección, cuyo notable crecimiento entre 1994 y 2000 no se debe únicamente a las plantas maquiladoras sino a la emergencia de un nuevo paradigma posmaquilador que consiste en un paquete completo de producción a través de una red que junto con la maquila ha convertido a México en líder exportador hacia el mercado de los Estados Unidos; las exportaciones de confecciones que no son maquila (cláusula 807/9802) se duplicaron entre 1994 y 1997, al pasar de 9 a 18 por ciento de lo exportado por ese sector, y se quintuplicaron en valor al pasar de 170 millones de dólares¹³ a 960 millones. Este paquete completo de producción, el cual ha sido ampliamente desarrollado en Asia para el mercado estadounidense, cambia cualitativamente el tipo de producción en la medida en que el productor local no se encarga únicamente del ensamblado de las piezas sino de todo el proceso productivo, lo que significa también mayor valor agregado. Algunas regiones de México que mejor aprovecharon esta rearticulación económica abierta por el TLCAN y otros fenómenos internacionales son Aguascalientes¹⁴ con una larga tradición en tejidos, y La Laguna en el norte, una antigua zona de producción de algodón. Ambas regiones adquirieron un fuerte dinamismo que se frenó severamente a partir de la pérdida de dinamismo de la economía estadounidense.¹⁵ En La Laguna esta cadena textil-confección ocupó unas 75,00 personas en 2000, de las cuales cerca de 40 por ciento eran hombres; en 1998-1999 ganaban 400 pesos a la semana y en 2000 aumentaron a 550. Sin embargo, cuando empezó la crisis cayeron sueldos, prestaciones y empleo. Como consecuencia, disminuyó también la rotación de personal y el ausentismo. Muchas empre-

¹³Gary Gereffi y Jennifer Bair, "En búsqueda del desarrollo integrado en México: del ensamble al «paquete completo» en la industria exportadora de la confección", en *Trabajo*, segunda época, año 1, núm. 2, julio-diciembre de 1998, pp. 155-168.

¹⁴Sobre este proceso regional puede consultarse el trabajo de Jennifer Bair, "Casos exitosos de pequeñas y medianas empresas en México: la industria del vestido en Aguascalientes", en Enrique Dussel Peters (coord.), *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México, Editorial Jus, 2001, pp. 63-105.

¹⁵Para la zona de La Laguna, véase el trabajo de Robine van Dooren, *Garments on the Move. The Local Dynamics of Export Networks in La Laguna, Mexico*, Ámsterdam, Thela Latin America Series, 2003.

sas quitaron el servicio de transporte de personal, con lo que muchos trabajadores se dieron de baja y no fueron indemnizados.¹⁶

En relación con la maquila, no parece plausible su desaparición a un plazo previsible, menos aún las plantas asiáticas, entre las que sobresalen las japonesas instaladas en Tijuana, y en menor medida las coreanas. Estas empresas se implantaron en México a partir de mediados de los años ochenta como respuesta a las políticas proteccionistas de los Estados Unidos que las obligaron a realizar inversiones directas en ese país. Surgieron así las plantas gemelas: una intensiva en capital, instalada en la frontera sur de Estados Unidos, y su contraparte intensiva en trabajo ubicada en la frontera norte de México. El TLCAN ha sido un factor de atracción para nuevas inversiones asiáticas a México pero tiende a desaparecer como ventaja comparativa.

El esquema de importación temporal con que opera la maquiladora, según el TLCAN, tenía vigencia desde 1994 hasta 2000. Sin embargo, se ha buscado darle continuidad a esta forma de producción a través de programas sectoriales.

LA ESTRATEGIA DE LAS GRANDES EMPRESAS MEXICANAS EXPORTADORAS

Las grandes empresas mexicanas, las cuales nacieron y se fortalecieron casi todas bajo el modelo de sustitución de importaciones, han realizado profundas transformaciones en los últimos años para adaptarse a los cambios mundiales y nacionales. Las empresas líderes en su sector de actividad han efectuado inversiones tecnológicas para poder competir en el mercado nacional y mundial. Su modernización ha consistido en adquisición de maquinaria, en la automatización de algunos procesos, introducción de información computarizada, aplicación de nuevos componentes, procesos químicos y sistemas de control automático computarizado.¹⁷ Sin embargo, este fenómeno no es generalizable a todas las grandes empresas. Los cambios tecnológicos son muy heterogéneos y dependen de cada rama y de cada empresa. Incluso es muy co-

¹⁶Entrevista con Robine van Dooren, México, 16 de noviembre de 2003.

¹⁷Para una descripción sintética de algunos de los cambios tecnológicos por ramas de actividad y para una útil bibliografía de estudios monográficos sobre este tema, puede consultarse el apéndice del libro de Enrique de la Garza *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, México, IIE-UNAM y UAM-Iztapalapa, División de Ciencias y Humanidades, 1993.

mún encontrar gran diversidad de estadios tecnológicos dentro de una misma empresa.

Muchas empresas han establecido alianzas estratégicas para conseguir tecnología y mercados, y en varios casos se han asociado con sus competidores históricos. Ante la necesidad de crecer y de conseguir financiamiento decidieron ingresar a la bolsa de valores y emitieron acciones; con eso aumentaron sus exigencias de profesionalización y de manejo público, lo que es un verdadero reto en empresas que en su gran mayoría se manejaron con la lógica de la organización familiar.

Desde los años noventa, cuando las empresas vieron que su mercado interno se reducía y que su potencial estaba afuera, decidieron realizar inversiones productivas en los Estados Unidos, Canadá, América Central, América del Sur, Europa, Medio Oriente y algunas incluso en el extremo oriente. Estas empresas se localizan principalmente en las industrias de alimentos, bebidas, cemento, vidrio, productos metálicos y telecomunicaciones.

Pocas empresas son las que realizan investigación e innovaciones en productos y procesos, para lo cual han establecido convenios con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

En una investigación que realizamos para examinar los cambios en las formas de organización, liderazgo y reestructuración en los grandes grupos económicos de México en comparación con las grandes empresas de Alemania, los Estados Unidos y Hong-Kong, encontramos varios elementos significativos.¹⁸ Las empresas mexicanas han hecho grandes cambios en diversos órdenes. Muchas han realizado inversiones tecnológicas y han establecido alianzas estratégicas para conseguir tecnología y mercados. Otras han incursionado por primera vez en la bolsa de valores a través de la emisión de acciones. Existen también algunas que se esfuerzan por innovar productos y procesos. Casi todas están reemplazando sus antiguos sistemas de organización centralizada y jerárquica, que ya no responden a los nuevos requerimientos de la econo-

¹⁸ Carlos Alba Vega, colaboración con Ignacio Chávez de la Lama y Lilia Eréndira Sánchez, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas: una perspectiva comparada con las de Alemania, Estados Unidos y Hong-Kong*. Resultados de una encuesta, texto multicopiado, México, Colmex/Fundación K. Adenauer/Coparmex, 1997. El estudio consistió en la aplicación de una encuesta a una muestra de 45 grupos económicos y empresas líderes de los sectores industrial, comercial y de servicios, ubicados en diversas regiones del país, principalmente en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Chihuahua, León y Mexicali. En razón de que muchos grupos corporativos que se visitaron respondieron el cuestionario a nombre de varias empresas, la muestra incluye directamente a varios cientos de ellas, las cuales ocupan de manera directa a poco más de 307,000 personas.

mía mundializada, por otros que tomen en cuenta la motivación del personal, la cultura de empresa y la cooperación grupal. Así se están promoviendo el desarrollo de la capacitación, las competencias laborales y la búsqueda de un ambiente favorable a la creación de identidades.

Los principales puntos de convergencia entre las empresas mexicanas y las de otros países que se comparan están relacionados con la percepción del cambio como consecuencia no sólo de la crisis económica o de la recesión sino de la intensificación de la competencia y del fenómeno de la globalización. En las empresas de los cuatro países las principales metas son la flexibilidad en la organización y la aceleración en la toma de decisiones el mejoramiento de la calidad de los productos y la búsqueda de una relación cada vez más estrecha con los clientes. Las principales divergencias de las empresas mexicanas, aparte de la asimetría en las escalas de producción, son la escasa investigación científica y tecnológica aplicada y el grado y la forma de involucrar a los trabajadores en las decisiones, sobre todo en los beneficios económicos y en la propiedad de las empresas.

Por lo que toca a la participación de los empleados en la propiedad de las empresas a través de la adquisición de acciones, los directivos mexicanos son relativamente escépticos si se comparan con sus colegas alemanes y estadounidenses, pero no al grado de los de Hong-Kong. Si bien 69 por ciento de los mexicanos la ve como algo positivo para la identificación y la motivación, la proporción es muy inferior a la observada en Alemania y los Estados Unidos (más de 92 por ciento).

Puede observarse un claro declive en la convicción de los empresarios mexicanos cuando se pasa de lo que piensan sobre la participación en las decisiones al asunto del reparto de utilidades y de ahí a la propiedad compartida.

La mayor parte de los empresarios mexicanos mostró poca afinidad con la propiedad compartida, por considerarla todavía ajena a la circunstancia y la cultura mexicanas, más dominadas por las necesidades y la visión de corto plazo. Esta diferencia de México con los otros países está relacionada probablemente con el tamaño de las empresas (las más grandes son más propensas a la participación), y con las culturas empresarial y laboral que históricamente estuvieron más marcadas por la confrontación que por la participación y la cooperación. Además, las diferencias económicas entre las categorías socioprofesionales han desempeñado su papel: la propiedad compartida del empleado medio es

una idea mucho más establecida en los países desarrollados que en los demás. En México se empieza a compartir una porción muy pequeña de la propiedad de la empresa, pero sólo entre los altos directivos. Son contadas las empresas que amplían la oferta de acciones al conjunto de los trabajadores. En esto influye la estructura de la propiedad de la empresa, que es familiar, la cual sólo recientemente comienza a participar en la emisión y colocación de acciones en la bolsa de valores. Desde luego, también tiene que ver en esto la situación económica del país y de las empresas en particular, así como las diferencias de percepciones económicas y culturales entre los empleados de México respecto a los de otros países. La propiedad compartida aparece así como producto histórico en sociedades prósperas donde existe cierto igualitarismo, alta institucionalidad y desarrollo, características que distinguen a varios países del capitalismo avanzado.

Después de la gran crisis financiera de 1994-1995, hubo una rápida recuperación en la mayor parte de estas grandes empresas y de la economía en sus grandes variables económicas. Sin embargo esta recuperación ocurrió sin progreso laboral.¹⁹ El crecimiento ha sido insuficiente y poco sostenido para mejorar la situación del empleo y sobre todo de los salarios. Esto se vio especialmente claro a partir de 2001, con el impacto de la recesión de los Estados Unidos en la economía mexicana, cuando se perdieron más de 400,000 empleos.

LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La pequeña empresa ha debido enfrentar en México grandes presiones y desafíos a partir de las sucesivas crisis de los años ochenta y noventa y de las reformas económicas. La apertura rápida y notable de la economía desde mediados de los ochenta la afectó severamente. Los productos extranjeros, en especial los del sudeste asiático, llegaron a precios por debajo de los costos de producción de las pequeñas empresas mexicanas. Aunque los salarios mexicanos eran inferiores a los de la mayoría de los países exportadores, la tecnología era inferior y los costos financieros eran superiores, además de que los créditos no eran accesibles. Por otra parte, los productores mexicanos no contaban con

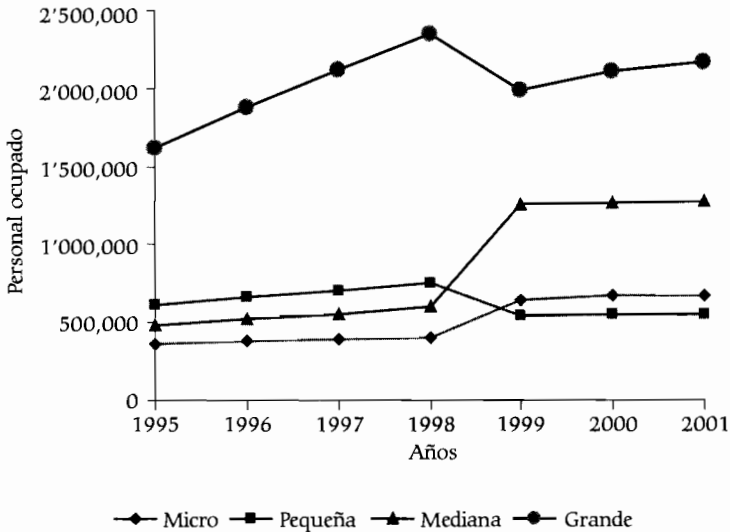
¹⁹ OIT, *Informa. América Latina y el Caribe, Panorama laboral '96*, núm. 3, Editorial.

ninguna experiencia en exportaciones. Así, desde la crisis de 1982 y durante los tres o cuatro años en que se radicalizó el proceso de apertura, la pequeña industria pudo resistir la caída del mercado interno mejor que los medianos y grandes establecimientos. Sin embargo, no pudo soportar del mismo modo la apertura económica. La nueva crisis financiera de 1994-1995 agudizó sus dificultades porque los créditos que el gobierno de Salinas de Gortari distribuyó entre los pequeños productores, al subir las tasas de interés para retener el capital foráneo, aumentaron las deudas a montos impagables. Además, el mercado interno tuvo una fuerte recaída. Un elemento que a corto plazo mitigó los problemas de los pequeños productores fue la devaluación derivada de esa crisis de 1994, al servir como barrera de protección para los productos importados de Asia. En algunas ramas como las de la confección y del calzado, se elevaron los aranceles. En algunos casos se recurrió a altos aranceles compensatorios, como en el de varios productos provenientes de China. El TLCAN no parece ser una amenaza real para los pequeños productores industriales en general, con excepción del daño que les provoca la importación masiva de ropa y otros productos usados. Los productos de la pequeña industria por lo general no tienen competencia de los Estados Unidos y Canadá porque son intensivos en el uso de mano de obra. Sin embargo, los resultados del desempeño de las empresas por tamaños a finales del siglo xx, indican que la pequeña industria está en desventaja respecto a otros estratos, como veremos a continuación.

Si observamos el comportamiento del empleo industrial en cuatro estratos de establecimientos (véase gráfica 2)²⁰ a partir de 1995 y hasta 2001, se descubre que las grandes empresas fueron las que absorbieron más fuerza de trabajo después del TLCAN. Sin embargo, hay que reconocer que gran parte de esta expansión se debe a la llegada de grandes plantas maquiladoras y a la ampliación de las ya existentes. Le siguieron en importancia las medianas industrias y después las microindustrias, estas últimas por su flexibilidad para adaptarse a los cambios, por el papel que desempeña la familia como soporte de su actividad y porque tienen menos requerimientos de capital para emplear personal que otros establecimientos mayores. En cambio, fue la pequeña industria (que de acuerdo con la clasificación ofi-

²⁰La estratificación, según los criterios oficiales, es la siguiente: microempresa hasta 30 personas, pequeña industria de 31 a 100, mediana industria de 101 a 250, gran empresa de 250 personas en adelante.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DEL PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA
DE TRANSFORMACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA,
1995-2001

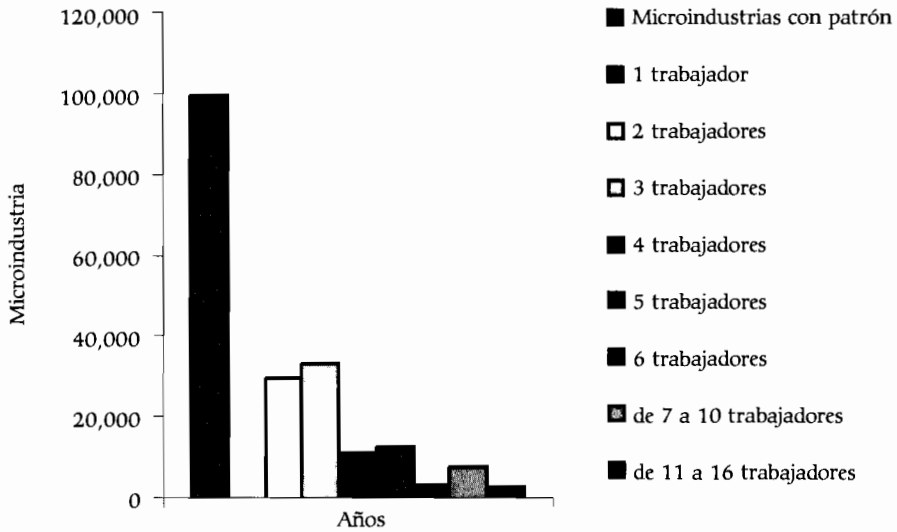


cial emplea entre 31 y 100 trabajadores) la que más sufrió durante este periodo.

La microindustria consiguió un mejor desempeño ocupacional en parte por la fragmentación ocasionada por la restructuración económica, por los despidos y por la posibilidad de servir de espacio de refugio para muchas personas que no encuentran empleo en otra parte. La mayor parte de las microindustrias cuenta con dos o tres trabajadores por establecimiento (véase gráfica 3). Las razones que llevaron a los microempresarios a abrir su negocio fueron para complementar su ingreso familiar y porque ganan más así que como asalariados (véase gráfica 4). De todas las microempresas, fueron las comerciales y especialmente las de servicios las que tuvieron el mejor desempeño en la economía abierta (véase gráfica 5).

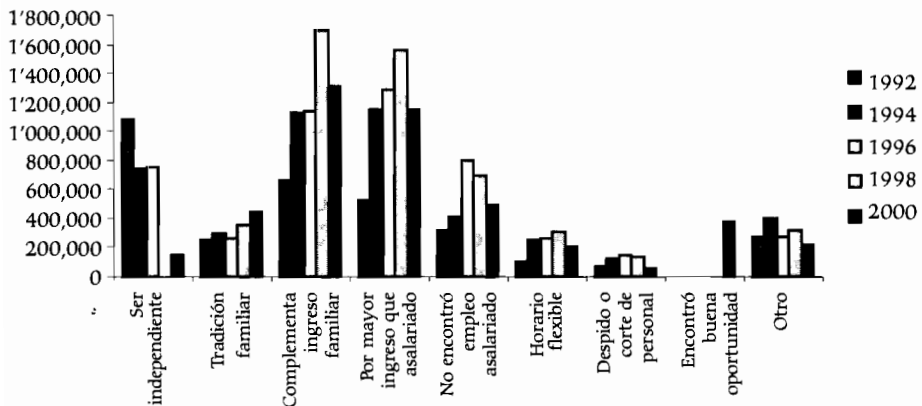
La última gráfica muestra el comportamiento del empleo dentro del sector formal de la economía, ya que presenta al personal asegurado en el IMSS.

GRÁFICA 3
MICROINDUSTRIAS SEGÚN TAMAÑO, 2002



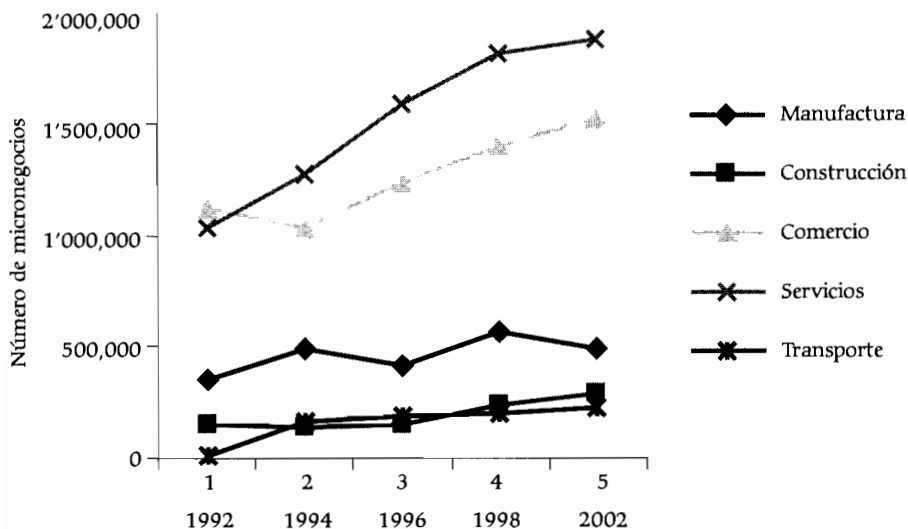
Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992, 1994, 1996, 1998 y 2002, STPS-INEGI.

GRÁFICA 4
MOTIVOS DEL DUEÑO PARA INICIAR UN MICRONEGOCIO, 1992-2002



Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992, 1994, 1996, 1998 y 2002, STPS-INEGI.

GRÁFICA 5
EVOLUCIÓN DE LOS MICRONEGOCIOS POR SECTOR ECONÓMICO,
1992-2002



Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992, 1994, 1996, 1998 y 2002, STPS-INEGI.

LOS PRODUCTORES DEL TLCAN EN LA AGRICULTURA MEXICANA

Los efectos del TLCAN sobre la agricultura mexicana son diversos por la gran variedad de actividades y productos. Los sectores beneficiados son los que cuentan con ventajas comparativas brindadas por la complementariedad climática o los costos laborales, es decir, los productos tropicales y aquellos que exigen mano de obra intensiva para su cultivo o cosecha, como las frutas, las flores y las hortalizas. En cambio, en la producción de granos México se encuentra en franca desventaja tanto en fertilidad del suelo, topografía, condiciones climáticas, régimen de lluvias y extensión de tierras cultivables aprovechando economías de escala, como en sistemas productivos, disponibilidad de créditos, costos financieros, apoyos gubernamentales, investigación e infraestructura, de ahí que los rendimientos por superficie cultivada sean inferiores.

El maíz, producto originario de México, es el talón de Aquiles. Es de enorme importancia para este país ya que representa 63 y 66 por cien-

to de la producción agrícola en cuanto a volumen y valor, y 62 por ciento de la superficie cultivada. Su importancia aumenta si se toma en consideración que además de ser un alimento básico de la dieta de los mexicanos —en esto las importaciones afectarían sólo su calidad— es responsable de la ocupación directa de entre 2.5 y 3 millones de productores. Si se calcula el tamaño y el promedio de las familias rurales, resulta que hasta 18 millones de personas dependen de la producción de maíz para su sobrevivencia.²¹ El problema se agrava al comprobar que los rendimientos promedio por hectárea en los Estados Unidos son al menos dos veces superiores a los de México, en razón de los factores antes aludidos.

La eliminación de las barreras a las importaciones de maíz puede tener efectos de gran impacto ocupacional, migratorio (en el caso de los campesinos que producen no para la autosubsistencia sino para el mercado) y ambiental en México. Por su alta sensibilidad a la apertura, el maíz es uno de los pocos productos a los que se otorgó un periodo de 15 años a la desgravación total. El capítulo VII del TLCAN establece la conversión inmediata del sistema de aranceles del maíz en un sistema de cuotas tasa-tarifa con vigencia de 15 años. México acordó una cuota inmediata libre de aranceles de 2.5 millones de toneladas, la cual crecería a una tasa de interés compuesto del 3 por ciento anual a partir de 1995. No obstante, las importaciones de maíz proveniente de los Estados Unidos excedieron las cuotas sin arancel acordadas en el tratado, y los precios nacionales cayeron al nivel de los internacionales.²² Sin embargo, aunque el precio del maíz cayó cerca de 50 por ciento en los primeros cinco años del TLCAN, la producción se mantuvo cerca del nivel histórico de 18 millones de toneladas alcanzado en 1994. Esto se ha explicado por el efecto de la caída en los precios de los demás cultivos y por la respuesta de los productores a la inflación y la pobreza.²³ A esto habrá que añadir el apoyo económico que el Procampo ha otorgado a los productores por cada hectárea de maíz que cultiven. Cierta liberalización, en casos como el de la importación mexicana de maíz, según los resultados de la Comisión para la Cooperación Ambiental,²⁴ "podría causar un aumento súbito de las importaciones que desplazaría la producción

²¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, *Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Marco de trabajo analítico (fase II) y estudios temáticos*, Montreal, Canadá, 1999, p. 71.

²² *Idem*.

²³ Alejandro Nadal, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1999.

²⁴ Comisión para la Cooperación Ambiental, *op. cit.*, p. 10.

nacional, el empleo, las tecnologías tradicionales y las instituciones sociales necesarios para mantener la infraestructura ambiental. Con el tiempo, dicha sustitución provocaría que en todos los órdenes de la economía se prefiriera la producción y el consumo de aquellos sectores y productos de menos aranceles y mayores efectos ambientales”.

EL IMPACTO REGIONAL DEL TLCAN

El TLCAN y la nueva reinsertión de México en la economía mundial están produciendo transformaciones regionales, sectoriales y sociales. La singularidad geográfica, ecológica, económica e histórica que poseen ciertos espacios los hace más viables que otros a incorporarse con provecho a la zona de libre comercio. Se están dando las condiciones para que algunas regiones y municipios atraigan las inversiones nacionales y extranjeras y se articulen directamente al exterior.

Desde un punto de vista espacial, el TLCAN está reforzando la tendencia que se inició desde la llegada de las maquiladoras, la cual se reforzó con la apertura comercial, hacia una desconcentración de la producción y también hacia un reordenamiento espacial de las actividades productivas y del mercado de trabajo, de tal forma que muy probablemente serán la frontera norte y algunas zonas y ciudades del centro y del litoral las que tendrán mayores oportunidades de integrarse al exterior, mientras que algunas zonas densamente pobladas del altiplano y del sur se pueden distanciar en términos de inversiones, oportunidades ocupacionales en sectores modernos, salarios y posibilidades de movilidad económica y social.²⁵

Este impacto regional se puede observar comparando varios indicadores entre los estados de la república. Si se observa la tasa de crecimiento media anual del producto interno bruto per cápita a nivel de cada estado, se nota que entre 1993 y 1999 los estados norteros se distancian cada vez más de los del sur en términos de crecimiento.²⁶ Esto sin duda guarda una

²⁵Para un análisis sobre la emergencia de nuevos actores y redes sociales y económicas en el norte de México, se pueden consultar los trabajos de Hélène Rivière d'Arc y Catherine Paix, *Esprit d'entreprise et nouvelles synergies de part et d'autre du Pacifique: Taïwan, Singapour, Nord du Mexique*, París, Éditions Maison Neuve & Larose, 1997, Hélène Rivière d'Arc: "Le Nord-Mexique et-il atypique? Le cas du Chihuahua", en *Problèmes d'Amérique Latine. Spécial Mexique*, La Documentation Française, abril-junio de 1992, pp. 45-54; La "Elaboración de una nueva configuración regional, simbólica y real por parte de los empresarios locales del norte de México" en *Las regiones ante la globalización*, op. cit., pp. 23-45.

²⁶Véase al respecto, de Gerardo Esquivel, "An Evaluation of NAFTA's Firts Decade: a mexican perspective", ponencia presentada en *Competencias regionales en las Américas*, Conferencia organizada por el Centro para Estudios Internacionales, Oxford, y el Centro para Estudios Brasileños, Oxford, y El Colegio

relación estrecha con la inversión. Y como después de las reformas económicas la inversión privada en las pequeñas empresas se contrajo como consecuencia de la reducción del mercado y de la competencia externa, hay que buscar gran parte de la explicación del crecimiento del producto interno bruto (PIB)por estados a partir del comportamiento de la inversión extranjera. Después de 1994 predomina el peso de la inversión en la capital nacional y en los estados más industrializados o que han sido albergue de plantas maquiladoras. La cuenca de México y los estados norteros, con Nuevo León a la cabeza, son los más importantes, mientras que los estados del sur no recibieron inversión extranjera, y ,con excepción de Yucatán, ni siquiera fueron atractivos para las empresas maquiladoras. Esto se refleja en la protección social. Si la mitad de la población mexicana carece de ella, la población con mayor cobertura se encuentra en el norte, mientras que las tasas más bajas se localizan en los estados más pobres del sur (véase mapa).

GEOGRAFÍA DE LA POBLACIÓN CON PROTECCIÓN SOCIAL, 2000
(Porcentaje)



Fuente: INEGI, Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

de México, 14-15 de marzo, 2002; también puede consultarse el trabajo de Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", en *Economía Mexicana*, 2002 (11), pp. 205-260.

CONCLUSIONES

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como coronación de un conjunto de reformas realizadas en México desde los años ochenta, ha significado grandes transformaciones para México en su comercio, en la inversión y en las empresas. Atendiendo a sus objetivos explícitos de promover el comercio y la inversión, sus logros son incuestionables. El comercio se multiplicó en volumen y cambió cualitativamente al pasar de productos agrícolas y pesqueros a productos de petróleo y finalmente a productos manufacturados. Estas exportaciones han sido responsabilidad principal de los grandes empresarios mexicanos y sobre todo extranjeros, donde sobresalen las grandes empresas automotrices, la industria electrónica y la textil cuya producción se destina cada vez más hacia el mercado de los Estados Unidos, país que concentra ya 90 por ciento de todas las exportaciones manufactureras de México.

El TLCAN ha tenido efectos diferenciados sobre las empresas, que dependen del sector de actividad económica, el tamaño y la región donde se ubican. Las empresas más beneficiadas son las grandes empresas que han tenido posibilidades de exportar y de aprovechar el nuevo contexto de la economía globalizada. El tratado ha creado incentivos para que se generen procesos de mayor integración productiva en la industria maquiladora, especialmente en la cadena textil-confección. La industria maquiladora fue el sector más dinámico de la actividad industrial desde 1982 hasta 2000, cuando creció a ritmos superiores a 10 por ciento anual en promedio. A pesar de su dinamismo, la industria maquiladora presenta ciertas limitaciones que la hacen vulnerable en razón de su dificultad para generar procesos de integración nacional ya que casi todo lo importa, el tipo y la calidad del trabajo que ofrece a la mayoría del personal, la forma en que inhibe la organización de los trabajadores y los sueldos relativamente bajos con que los remunera. Además, estas empresas son altamente sensibles al ritmo de la economía de los Estados Unidos y a las variaciones internacionales del precio de la fuerza de trabajo, por lo que los cambios en la paridad del peso respecto al dólar las hacen entrar en competencia con los cambiantes costos laborales y con los incentivos que ofrecen otros países. La maquila ha sufrido desde 2000 una fuerte baja por la desaceleración de la economía de los Estados Unidos, el aumento relativo de los costos laborales y la pérdida de competitividad de México respecto a otros países como los asiáticos,

especialmente China. Aunque según el TLCAN la maquila como categoría fiscal debió haber desaparecido, se han buscado mecanismos para darle continuidad a través de programas sectoriales.

Las grandes empresas nacionales han realizado también cambios importantes a partir de las reformas económicas y del TLCAN. Los principales han sido la revalorización de las empresas, la inversión tecnológica en ciertas partes y empresas, la búsqueda de un liderazgo más orientado a la descentralización en la toma de decisiones, el trabajo en equipo, la motivación del personal y la creación de una cultura de empresa. Han ingresado a la bolsa de valores y han establecido alianzas estratégicas con empresas transnacionales; con ello han conseguido tecnología, capitales, organización y mercados. A partir de la última década del siglo XX las empresas mexicanas más dinámicas no sólo han exportado sino que han realizado inversiones productivas en muchos países.

La mayor parte de las pequeñas empresas ha vivido una situación muy difícil desde las reformas económicas y la liberalización comercial porque necesitan competir en su propio territorio, en un mercado deprimido, con empresas de todo el mundo en condiciones muy adversas en cuanto a tecnología, costos financieros, calificación del personal, experiencia en exportaciones, infraestructura y apoyos gubernamentales. Sin embargo, hay pequeñas empresas, aunque son minoritarias dentro del conjunto, que están abriéndose paso y han aprovechado el TLCAN y el creciente mercado de la comunidad de mexicanos que viven en los Estados Unidos para exportar alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado y productos de cuero, muebles, regalos, artesanías y muchos otros.

Sin duda el sector más polarizado respecto al TLCAN es el agropecuario. Los principales beneficiarios han sido los que exportan productos tropicales y los que pueden competir porque su cultivo o cosecha exige la utilización intensiva de mano de obra, como los productores de frutas, flores y hortalizas. Los sectores más sensibles son los productores de granos, especialmente maíz, que no están en condiciones de competir por condiciones de fertilidad, climáticas, financieras y de apoyos económicos e institucionales con los productores de Canadá y de los Estados Unidos.

El TLCAN ha tenido efectos sociales y políticos de gran relevancia, aunque su examen desborda los propósitos del presente trabajo. Conviene decir al menos que este tratado ha sido importante para crear certidumbre entre los empresarios, permitió conseguir el paquete de ayuda

de 52,000 millones de dólares que los Estados Unidos brindaron a México en 1995 para hacer frente a la crisis financiera; con lo que protegió los intereses económicos estadounidenses en México pero también permitió que se ampliara el margen de maniobra del gobierno para revertir el impacto de la recesión y acelerar la recuperación.²⁷ El TLCAN también fue una palanca que sirvió a México para conseguir el acuerdo con la Unión Europea en 2000 al que aspiraba con la intención de diversificarse.²⁸

Visto en perspectiva, el TLCAN no resultó un instrumento suficientemente poderoso para generar los empleos de la población que se incorpora cada año al mercado de trabajo, no incidió de manera importante en una elevación de los salarios y, como se preveía, no ha logrado retener a la población que en forma cada vez más importante emigra a los Estados Unidos. Esto no quiere decir que haya sido inocuo. Hay que preguntarse qué hubiera pasado si no hubiese existido el TLCAN.

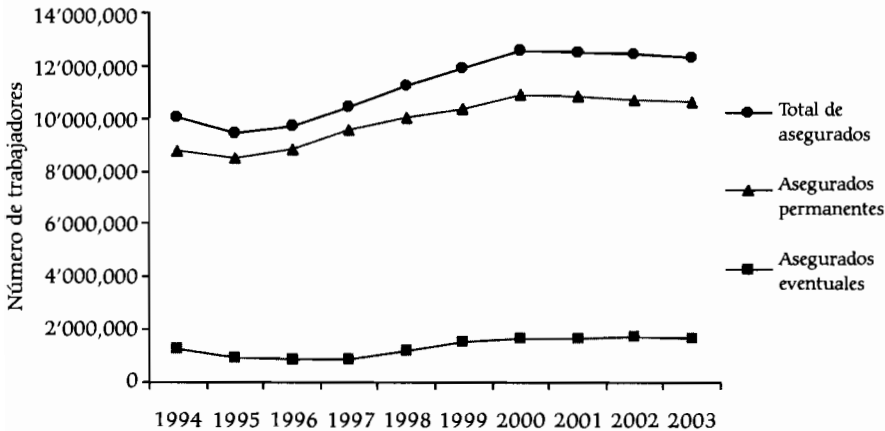
En la gráfica 6 podemos observar estos hechos por medio de la línea que ha seguido el personal asegurado en el IMSS, es decir, las personas que ingresan al sector formal de la economía. La curva del total de asegurados desciende entre 1994 y 1995 por los despidos provocados por la crisis financiera; sin embargo, a partir de 1996 hay una fuerte expansión del empleo asalariado, el cual llega a su cenit en 2000; desde entonces cae el empleo formal (en 2000 había 12'606,753 personas aseguradas y en 2003 eran 12'334,430 es decir, se perdieron 272,323 empleos desde 2001). Esto se debe al crecimiento casi nulo de la economía y a la ausencia del recurso a la industria maquiladora como fuente de absorción de empleos.

Desde otro ángulo, todo parece indicar que las principales oportunidades que ofrecía el TLCAN ya pasaron. Ahora existe un contexto internacional distinto y México ya no tiene las ventajas de la exclusividad en el mercado de América del Norte, donde ha perdido competitividad y lugar ante la emergencia de China, aunque este país no tenga tratado. Los acuerdos comerciales de los Estados Unidos con los países de América Central y del sur, y el propio Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) colocan a México ante nuevos desafíos.

²⁷Entrevista con Francisco J. Caballero Anguiano, director del Centro de Estudios Económicos de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), 22 de noviembre de 1999.

²⁸Véase Álvaro Castro Espinosa, "El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Un estudio, desde México, sobre sus orígenes y su negociación (1975-2000)", tesis de licenciatura, México, Centro de Estudios Internacionales, Colmex, 2001, pp. 42-44.

GRÁFICA 6
 TRABAJADORES ASEGURADOS EN EL IMSS, 1994-2003



Desde otro ángulo, el proceso de negociaciones del TLCAN desencadenó un conjunto de acciones de diversos actores en ambos lados de la frontera, con estrategias y tácticas, algunas de las cuales desembocarían en el proceso político. En paralelo al crecimiento de los intercambios comerciales se está empezando a constituir una red entre actores sociales de los tres países: analistas, miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), líderes sindicales en sectores como el de telefonistas, el automotor, el petrolero, el textil o el siderúrgico.

No es posible establecer una relación de causalidad entre la apertura económica, el TLCAN y la transición política en México, pero es indudable que está creciendo el peso de la influencia exterior, económica, política y social, en este país que ha tenido como principios fundantes de su política exterior la no intervención y la autodeterminación.

Las grandes potencias y muy especialmente los Estados Unidos, los acreedores internacionales, los organismos multilaterales, las firmas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, la prensa y la televisión internacional y sus noticieros, están influyendo en forma creciente en la vida interna de México. Los nuevos actores, los movimientos sociales y los partidos políticos tratan de aprovechar en su favor esta fuerza que viene del exterior. Por lo mismo han cobrado importancia los foros académicos, económicos y políticos en el extranjero, especial-

mente de los Estados Unidos, para que se expresen las fuerzas sociales y políticas de México. En este proceso intervinieron en forma destacada el propio gobierno mexicano y los empresarios con su cabildeo ante el Congreso de los Estados Unidos en favor del TLCAN; pero han participado también los partidos de oposición, los sindicatos, los empresarios, los intelectuales, y las ONG. Es así como se empieza a tejer también una incipiente red trilateral.

Esta internacionalización de la política interna ha facilitado el incremento de la competencia electoral al hacer posible que se oiga la voz de los partidos de oposición o de determinados sectores y movimientos sociales en la opinión pública extranjera y en las élites políticas y económicas con las que negocia el gobierno mexicano.

Jaime Preciado Coronado*

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y América Latina; los dilemas del Estado y la sociedad en México

INTRODUCCIÓN

LA COYUNTURA internacional del fin de la guerra fría planteó severos cuestionamientos al Estado. Durante el conflicto bipolar el papel del Estado fue fundamental dado que el sistema internacional estuvo configurado a partir de relaciones interestatales ya sea de carácter bilateral, regional o multilateral, a través de la diplomacia tradicional entre Estados, pero también de un sistema de organismos especializados y articulados en torno a los bloques dominantes. Así, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como organismo político, las organizaciones regionales especializadas como la Organización de Estados Americanos (OEA), las alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el Tratado entre Japón y los Estados Unidos y entre estos últimos con Corea del Sur, la creación de organismos de carácter económico como el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio, Organización Mundial de Comercio (GATT/OMC), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reflejan la estructura dominante de los Estados Unidos, mientras que el Pacto de Varsovia representaba el esquema de alianza del bloque soviético. Con el fin de la guerra fría, el relajamiento de las estructuras de poder, así como la fuerte penetración de la ideología neoliberal, revaloriza la importancia del Estado al grado de intentar limitarlo o reducirlo en aras de la consolidación del mercado.

No obstante, el neoliberalismo plantea un papel ambiguo para el Estado, pues por un lado lanza críticas sobre su intervención en la pro-

* Investigador de la Universidad de Guadalajara. Con la colaboración de Jorge Hernández Velásquez.

ducción de bienes, redistribución del ingreso y prestación de servicios, mientras que por otro lado es el mismo Estado el que se ha hecho cargo de los saldos de la aplicación de las políticas neoliberales ortodoxas cuando han afectado a los actores protagónicos de su sistema, mediante rescates bancarios y carreteros, subsidios a la inversión extranjera directa (IED) vía el control salarial y la aplicación de medidas de flexibilidad laboral, la intervención sesgada para favorecer la supranacionalidad de las transnacionales como lo estipula el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otros mecanismos, aspectos que no reciben críticas respecto a la intervención estatal. Pero, si se trata de rescatar el sistema de pensiones, las cajas populares, al trabajador o el campo, se retoma el discurso acerca de la no intervención estatal y la infalibilidad del mercado.

Aunado a esta dicotomía, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 han puesto en discusión el resurgimiento del Estado. El énfasis en la seguridad ha fortalecido las capacidades estatales al grado de que los enfoques estadocéntricos se vuelven a colocar en posición prominente dentro del campo de las discusiones del pensamiento sobre las relaciones internacionales. Parece que el énfasis puesto en la cooperación por parte de los enfoques de tradición liberal sufrieron un duro empuje por parte de los escenarios de la guerra y lo más fácil fue volver a los enfoques del pasado. Sin embargo, el escenario posterior al 11 de septiembre de 2001 resulta tan complejo que los enfoques de la tradición realista, como el neorrealismo estructural o el funcionalismo, con su énfasis en la estructura tampoco pueden dar cuenta de las transformaciones internacionales. Quizás el constructivismo con su tono pragmático podría ofrecer alguna alternativa, pero lo que percibimos en la realidad internacional son tendencias más allá del pragmatismo que tienen que ver con la importancia creciente de los actores no tradicionales, como los organismos sociales en el ejercicio de la diplomacia ciudadana; los esfuerzos conjuntos entre estos organismos no estatales y algunos países como México por promover y defender los regímenes internacionales en contra de los empeños del actual gobierno estadounidense por desconocerlos; los complejos planteamientos multiescala implícitos en las llamadas "megatendencias", que tienen implicaciones no sólo supranacionales sino en todas las dimensiones mediadas por el Estado (subnacional, nacional, regional, internacional); la creación de alternativas y el auge del pensamiento crítico entre intelectuales y organismos sociales, entre otros.

Para la reforma del Estado planteada por la transición en México, la complejidad tanto de los escenarios de posguerra fría como de los que siguieron al 11 de septiembre de 2001 se traduce en limitaciones de fondo para el proyecto foxista. Por una parte, el relajamiento de las estructuras de poder internacional característico del primer escenario citado permite a México ampliar sus intereses en el exterior, cuando el país amplía sus códigos geopolíticos y busca un mayor activismo. Este es el escenario original del proyecto de política exterior del gobierno del cambio. Por otra parte, la centralidad del tema de la seguridad y el carácter unilateral de la política exterior del gobierno estadounidense, característicos del segundo escenario, obstaculizan el activismo mexicano basado en la promoción de los regímenes internacionales y contraponen los intereses de la gran potencia con los del Estado mexicano. Este es el escenario de los reajustes, donde aparece como ineludible referirse al sistema interamericano para entender las relaciones de México con América Latina en general y con el proceso de creación del acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en particular.

Dicho sistema interamericano comprende una serie de procesos que buscan reajustar sus mecanismos e instrumentos al escenario posterior al 11 de septiembre de 2001 desde tres vertientes: 1. la de la seguridad regional y los proyectos geoestratégicos, donde se incluyen la reforma planteada por México al TIAR, el desarrollo del Plan Puebla Panamá (PPP), la extensión y profundización del Plan Colombia hacia la Iniciativa Regional Andina, la ampliación de la Alianza Estratégica Energética para América del Norte; 2. los intentos estadounidenses por colocar el ALCA como punta de lanza del proyecto neoliberal ortodoxo, así como los intentos de México por colocar el TLCAN como pie de apoyo de esta iniciativa; 3. la reforma de la OEA orientada hacia la preservación y difusión del modelo de gobernabilidad democrático-liberal.

EXPECTATIVAS DEL CAMBIO MEXICANO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El histórico triunfo electoral de Vicente Fox en las elecciones de 2000 generó amplias expectativas de cambio y transformación del régimen político y de Estado de los últimos años. El autodenominado "gobierno del cambio" se proyectaba ante el mundo como símbolo de un México nuevo y ante el país como un símbolo de transición y esperanza, de una

nueva forma de hacer las cosas. Esta efervescencia se tradujo en charlas, reflexiones y análisis recurrentes en los más diversos círculos y foros (tanto formales como informales) acerca de la inminente, posible o al menos deseable “transición política” del país y, en menor medida, acerca de la reforma del Estado.

Así, el desmantelamiento paulatino del régimen priísta y la construcción de un nuevo régimen más democrático y alejado de los viejos vicios del sistema se convirtieron en los temas de mayor interés y el principal compromiso del nuevo gobierno, por lo que desde sus primeros mensajes el electo presidente Fox buscaba reforzar esta percepción. Por ejemplo, cuando anunciaba que su gabinete rompería con el “compadrismo” y el “chambismo” característicos del régimen priísta ya que sería integrado por “los mejores hombres y mujeres de México” en una selección realizada por un equipo de *head hunters*, mismo que invitó a todo México a enviar su currículo para ser considerado, pero que, como ya hemos visto con los cambios en el “gabinetazo”, al final no trascendió como se esperaba y hoy se elige justo como en el pasado a los colaboradores cercanos de Fox.

Por otro lado, se instauró la “mesa para la reforma del Estado”, donde Porfirio Muñoz Ledo intentó negociar con Fox que esas tareas fueran el punto de partida. Sin embargo, luego de un breve periodo en que tuvo cierta centralidad y desarrolló un amplio trabajo de debate y propuesta –quizá por ese protagonismo–, la mesa pasó a un segundo plano y Muñoz Ledo fue nombrado como embajador ante la Unión Europea. Más tarde, los escándalos como “toallagate” y “amigos de Fox”, la inestable relación del poder ejecutivo con el poder legislativo, el mal desempeño de algunos secretarios, el escaso crecimiento económico y el desempleo, entre otras cosas, completaron el escenario donde se desdibujaba el panorama interno de la “transición” del Estado y las expectativas del cambio, tal como lo demostraron las elecciones de 2003. La transición quedaba, pues, reducida a la alternancia.

En materia de política exterior los sucesos fueron similares, aunque no necesariamente por las mismas causas. Al igual que en el plano interior, la elección de 2000, calificada como una de las más claras y contundentes en nuestra historia, se esgrimía como el principal argumento y el respaldo de la legitimidad del nuevo gobierno y se convertía en una piedra angular del diseño de la política exterior mexicana. El denominado “bono democrático”, que por un lado apoyaba las pretensiones mexicanas frente a los Estados Unidos y por otro justificaba un mayor

activismo internacional, se colocó en el centro de la viabilidad del proyecto internacional. Así, el gobierno foxista trazaría las líneas de la política exterior en torno de un aumento de las capacidades de negociación de México; la democracia como instrumento de prestigio se convertiría entonces en un elemento central del denominado “poder suave”, que el gobierno de Fox buscaría utilizar para lograr los fines del interés nacional en el exterior.

ACTIVISMO MULTILATERAL DEL GOBIERNO MEXICANO

<i>Foro</i>	<i>Fecha y lugar</i>
Cumbre de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (ONU).	18 a 22 de marzo de 2002. Monterrey, Nuevo León, México.
X Cumbre de Mandatarios del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).	26 de octubre de 2002. Los Cabos, Baja California, México.
Reunión de Ministros de Comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).	29 y 30 de mayo de 2002. Puerto Vallarta, Jalisco, México.
V Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC).	9 a 14 de septiembre de 2003. Cancún, Quintana Roo, México.
Conferencia Especial sobre Seguridad (OEA).	27 y 28 de octubre de 2003. Ciudad de México, México.
Cumbre Extraordinaria de las Américas (OEA).	12 y 13 de enero de 2004. Ciudad de México, México.
III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea.	28 y 29 de mayo de 2004, Guadalajara, Jalisco, México.
<i>Instrumento ratificado</i>	<i>Fecha de ratificación</i>
Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).	4 de marzo de 2003.
Carta Democrática Interamericana (OEA).	11 de septiembre de 2001.

<i>Foro</i>	<i>Actividad</i>
Nuevo papel de México en la OEA con la presidencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y la instrumentación del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM).	Cooperación en el combate al narcotráfico y evaluación multilateral de la cooperación antidrogas.
Participación de México en el Grupo Nueva Agenda, constituido por Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia.	Desarme nuclear.
Participación de México en el Grupo de los 21, antes Grupo de "Cairns", en contra del subsidio agropecuario de la OMC.	Búsqueda de eliminación de subsidios agropecuarios en el seno de la OMC.
Participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU.	Seguridad internacional.
Participación de México en las Cumbres Iberoamericanas.	Cooperación iberoamericana.
Participación de México en el Grupo de Río.	Concertación política latinoamericana.

Fuente: Elaboración propia.

Se trataba sin duda de una estrategia inteligente, pero, al igual que en el ámbito interno, demasiado ambiciosa, y sobre todo optimista, pues no consideraba posibles escenarios alternativos para responder a cambios en las variables, como sucedió después del 11 de septiembre de 2001. Así, a partir de entonces lo que hemos venido observando en materia de política exterior ha sido:

1. improvisación, por una serie de replanteamientos y reajustes que no acaban de redefinir las prioridades de la política exterior mexicana frente a Latinoamérica y el Caribe;
2. contradicciones de una política exterior personal, herencia del presidencialismo, antes que una de Estado, y
3. debilidad de la imagen de fortaleza institucional ante el exterior por falta de seriedad en la vinculación entre política interior

y exterior (fallidos intentos por cabildear las reformas internas en y desde el extranjero); por la incertidumbre del proyecto de relaciones externas, dada la falta de coordinación y comunicación entre órganos de gobierno, como las secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía; por escándalos vergonzosos en la conducción de las relaciones con Cuba, y por falta de claridad en las posturas mexicanas ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El ambicioso proyecto de la política exterior quedaba pues en la ambición, pero sin el proyecto. Aunque planteado en estos términos parece un verdadero problema reencauzar los esfuerzos que se iniciaron en materia externa para apuntalar los objetivos internos. Desde nuestra perspectiva, lo que existe es un desfase entre el proyecto y el contexto; es decir, se trata fundamentalmente de poca capacidad de respuesta y adaptación del proyecto, aunada a la conflictividad que suman los problemas internos del aparato gubernamental que no ha podido vencer las inercias de las prácticas políticas tradicionales, lo que ha colocado a la política exterior de la era foxista en el mismo dilema que la política interna entre cambio anunciado y continuidad.

INTENTOS DE CAMBIO EN LA POLÍTICA EXTERIOR; SUS IMPLICACIONES PARA EL ESTADO MEXICANO

Con el argumento de que el carácter seudodemocrático y autoritario de los regímenes priístas determinaba en gran medida la configuración de una política exterior mexicana reducida a la defensa y promoción sistemática de la multilateralidad y los regímenes internacionales, así como a un ostracismo bajo los principios del derecho internacional, referidos a la no intervención y la autodeterminación, el gobierno de Vicente Fox decidió que esta postura tendría que ser revisada para adaptarse tanto a los nuevos escenarios interno y externo como a los ampliados intereses de México en el exterior y en el diseño de un nuevo sistema internacional. Se inició así una polémica en torno a la política exterior y sus posibles alcances para reformular la naturaleza misma del Estado mexicano, que de manera tradicional había mantenido una línea invariable en torno a temas que comenzaron a prefigurarse como materias de posible cambio.

Las líneas para plasmar esta nueva política se resumieron en seis tareas, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND): 1. proyectar al mundo una visión diferente de México; 2. promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos en todo el mundo; 3. introducir un nuevo enfoque en la relación con los Estados Unidos para establecer una agenda de diálogo que realmente reflejara los intereses y las preocupaciones de México; 4. fortalecer la capacidad de México para defender y promover los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; 5. promover un mayor activismo de México en foros y organismos internacionales, así como en regiones cruciales para México, para poder desempeñar un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional, y 6. convertir la política exterior en un componente vital del plan de desarrollo a través de esfuerzos de promoción económica y comercial.

Si bien estas seis tareas fundamentales intentaban dar una dimensión nueva a la política exterior mexicana, estuvieron sin embargo enmarcadas en las viejas estructuras del sistema político-institucional mexicano y fueron diseñadas para un sistema internacional que parecía consolidar las tendencias de los noventa, pero terminó reconfigurando un sistema más parecido al de la guerra fría. Así, por ejemplo, las declaraciones de Fox durante su toma de posesión en torno a la nueva relación entre poderes en el sentido de que “el ejecutivo propone y el legislativo dispone” se fueron desvaneciendo al tiempo que las decisiones en materia de política exterior se mantenían concentradas en el poder ejecutivo, mientras que el poder legislativo quedaba nuevamente al margen, lo que revelaba que las viejas estructuras del poder político permanecían inmutables y se imponían, situación que crearía problemas posteriores entre ambos poderes al grado de que el Senado, por primera vez en nuestra historia, rechazó una petición del presidente para ausentarse del país en gira de trabajo por el exterior, y éste en respuesta acusó en un mensaje televisivo y radiofónico en cadena nacional a la “oposición” de “frenar el cambio”¹ de su gobierno.

¹Las palabras textuales del presidente Fox, enunciadas pocas horas después de haber concluido la sesión legislativa, fueron: “Parece que la oposición se ha empeñado en que no cumpla con el cambio por el que ustedes me votaron. Independientemente de nuestras diferencias, ratifico ante ustedes que mi gobierno está abierto al diálogo para lograr los acuerdos que pongan a México al día y a la vanguardia [...] Esta gira perseguía dos objetivos fundamentales. El primero, fortalecer los esquemas de protección de los connacionales en el extranjero. Como segundo objetivo perseguía ampliar, atraer y explotar nuevas oportunidades de inversiones y empleos para México. En Canadá nuestra intención era lograr la ampliación del Programa de Trabajadores Temporales que ha beneficiado a miles de mexicanos desde 1974. De haberse concretado este acuerdo, habríamos sumado miles de trabajadores temporales más al año. Esto ya no será posible por decisiones partidistas contrarias a los intereses del país” (Presidencia de la República, mensaje del 9 de abril de 2002).

Por otra parte, las consecuencias de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, desataron una contratendencia dentro del sistema internacional que parecía consolidarse tras el fin de la guerra fría. Esta contratendencia es impuesta por la unilateralidad estadounidense y la preponderancia de los asuntos de seguridad, e implica la división del mundo en dos bandos, casi como sucedió en la guerra fría, pero sin la posibilidad de matices, es decir, o se está con los Estados Unidos o se está con el terrorismo; no existen prácticamente espacios de convergencia para países no alineados, lo cual pondría en aprietos a la diplomacia mexicana desplegada en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, pues había que fijar posturas que enfrentaban a nuestra amplia tradición en materia de política exterior, caracterizada por la defensa y promoción de la multilateralidad, la solución pacífica de controversias y la vigencia del derecho internacional, contra los intereses de nuestro principal socio, ese con el que se buscaba un nuevo enfoque para establecer una agenda de diálogo que realmente reflejara los intereses y las preocupaciones de México, pero que pretendía un apoyo incondicional a su unilateralidad, su guerra y su desprecio por el derecho internacional. Había que decidir entre las presiones internas, principalmente del poder legislativo, y las presiones externas de Washington.

Estas dos situaciones (la permanencia del antiguo aparato político-institucional y los rápidos cambios del sistema internacional) han condicionado el desarrollo de cada una de las seis tareas fundamentales planteadas por el gobierno de Fox, lo que ha dado pie a preguntarse con razón acerca de los alcances de la política exterior del país bajo un régimen de alternancia. En particular, cabe reflexionar si la política exterior de la alternancia modifica la esencia del régimen del partido de Estado y si logra institucionalizarse como una política de Estado.

Con respecto al primer punto, tanto Fox como el ex canciller Castañeda y ahora el canciller Derbez han señalado constantemente que la política exterior actual es una política de Estado. En el mismo sentido se pronunció el embajador Adolfo Aguilar Zínser, cuando señaló que “el gobierno actual está firmemente comprometido en mantener el principio de que la política exterior es una política de Estado y no una política ajustada para servir los fines de un gobierno en particular, sino que manifiesta los intereses de la nación, y eso se requiere tanto al abordar la relación con Estados Unidos como la agenda multilateral” (*La Jornada*, 11 de abril de 2002).

No obstante las discrepancias entre el ex canciller y el embajador ante Naciones Unidas, las diferencias en las prioridades de la política exterior entre Castañeda y Derbez o las reservas del poder legislativo en torno a ciertos temas de la política exterior hacen pensar lo contrario: que se trata de una política personalista o de grupos.

Por ejemplo, como parte de las modificaciones incorporadas a la política exterior en el gobierno foxista, se proponía un papel más activo de la diplomacia mexicana en la promoción de la democracia y los derechos humanos. Este argumento fue utilizado para votar a favor de una resolución presentada por Uruguay en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en abril de 2002, resolución polémica por tratarse de una exhortación a Cuba para aceptar la visita de una delegación de observadores que evaluarán la situación de la isla, rompiendo con la tradición mexicana de abstenerse al respecto. Parecía configurarse un cambio en la política tradicional hacia La Habana, idea que se reforzó con los eventos previos² y posteriores³ a esta postura, pero que contrastó con el pronunciamiento que en noviembre de 2002 apoyó México en la misma ONU sobre el bloqueo a Cuba. En dicha ocasión, el embajador mexicano ante ese organismo, Adolfo Aguilar Zinser, declaró:

el embargo contra Cuba debe terminar. Sus efectos negativos contra el pueblo cubano, en especial sobre los grupos más vulnerables, son motivo de gran preocupación para mi país y para la comunidad internacional. Las relaciones que México mantiene con la república de

²Por ejemplo, durante la visita oficial de Fox a La Habana en febrero de 2002, el mandatario mexicano se reunió con la disidencia cubana. Ese mismo mes, durante la inauguración de un nuevo consulado de México en Miami, el entonces canciller Castañeda declaró que “las puertas de la embajada, y las de México, estaban abiertas a cualquier ciudadano cubano o latinoamericano”. Esta declaración fue transmitida por Radio Martí, una emisora financiada por el Congreso estadounidense, que emite para Cuba, y produjo un incidente en el que una veintena de cubanos irrumpieron por la fuerza en la embajada mexicana en La Habana a bordo de un autobús robado y otros más, para completar cerca de una centena, se unieron a la toma y pidieron al país asilo político en la sede.

³Apenas unos días después de la votación, el presidente Fidel Castro puso en evidencia al presidente Fox cuando reveló la grabación de la conversación telefónica en la que este último le pedía que se retirara de la Cumbre de Monterrey antes de la llegada del presidente George W. Bush, en un contexto en el que el gobierno foxista rechazaba este hecho. Posteriormente, durante la víspera de la V Reunión Interparlamentaria México-Cuba en septiembre del mismo año, Castañeda realiza declaraciones polémicas ante senadores perredistas, en el sentido de que las relaciones bilaterales caminan “hacia una normalización fría, que es funcional a ambos países”, lo cual causa sorpresa tanto en México como en Cuba y genera extrañamientos por parte de legisladores mexicanos tanto en México como en La Habana. Ese mismo mes el entonces canciller Castañeda decide remover al embajador mexicano ante La Habana, Ricardo Pascoe, quien había sido un crítico de la nueva postura de la cancillería mexicana hacia la isla.

Cuba se basan en la amistad y el respeto entre nuestros pueblos, además de una decisión inquebrantable a favor de políticas comerciales no discriminatorias y de un fuerte vínculo económico.

No obstante, al día siguiente el entonces canciller Castañeda, en una entrevista radiofónica para Grupo Imagen, negó conocer la postura mexicana expuesta por Aguilar Zínser ante la Asamblea General de la ONU al señalar: "Desconozco ese pronunciamiento, no lo he escuchado ni leído", aun cuando el presidente Fox reiteraba en Dublín que la declaración de Aguilar Zínser reflejaba "precisamente" la postura mexicana hacia Cuba. Todo esto a pesar de que en septiembre Castañeda aseguraba ante senadores perredistas que el voto de México en la ONU "lo decide él", porque Aguilar Zínser "no decide nada".

Lo mismo sucedía en torno de la posición que México mantendría en el Consejo de Seguridad de la ONU. Castañeda declaraba ante los senadores en septiembre de 2002 que "todos los países se inclinan hacia Estados Unidos por una u otra razón y el país no podía ser la excepción". Además señalaba que había sólo tres países que no se inclinaban hacia la potencia del norte y "así les está yendo". Rematando en tono irónico señalaba: "es el mundo que nos tocó vivir, qué quieren que yo haga". No obstante, como es bien sabido, México, en conjunción con Francia, frenó temporalmente la incursión estadounidense sobre Irak en el Consejo de Seguridad, lo cual refleja una disociación entre los planteamientos de Castañeda y las participaciones de Aguilar Zínser en la ONU, disociación reveladora del creciente desgaste del buscado liderazgo del canciller, pues las decisiones eran tomadas por Aguilar Zínser en comunicación directa con Fox, ignorando la autoridad del entonces canciller. Estas posturas divergentes cuestionan la existencia de una política de Estado y hacen pensar en una política personalista o de grupos, tal como han denunciado varios legisladores.⁴

Las votaciones diferenciadas sobre el tema Cuba muestran, pues, dos tintes personalistas (el de Castañeda y el de Aguilar Zínser) y el momento que pasaba cada uno para influir en diferente medida sobre la política exterior.⁵

⁴Por ejemplo, durante la V Reunión Interparlamentaria México-Cuba, "legisladores mexicanos rebatieron las posiciones asumidas la víspera por el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, ante senadores perredistas, y reivindicaron una política exterior de Estado y no del grupo o del partido en el gobierno" (*La Jornada*, 20 de septiembre de 2002).

⁵Aguilar Zínser fue nombrado como embajador ante la ONU en enero de 2002, y a partir de entonces fue ganando terreno en el diseño de la política exterior mexicana en detrimento del propio Castañeda.

Otro ejemplo es el del cambio en la cancillería. Tras la salida de Castañeda, el flamante secretario Derbez señalaría en una de sus primeras declaraciones que el acuerdo migratorio estaría descartado en el corto e incluso el mediano plazos, tomando distancia de la denominada "Doctrina Castañeda" del todo o nada (la *whole* enchilada). De acuerdo con las declaraciones de Derbez en febrero de 2003, sería en un plazo de entre 25 y 30 años que este objetivo pudiera lograrse, por lo que se convertiría en un tema que dejaba de ser prioritario en su gestión frente a la secretaría. Sin embargo, meses más tarde tuvo que reconsiderar y señalar que México reforzaría esfuerzos para concretar ese acuerdo. ¿Política de Estado?

Podemos, entonces, decir que no sólo no se ha institucionalizado la política exterior como una política de Estado sino que, además, no ha habido un cambio significativo como se había planteado y se siguen aplicando políticas exteriores similares a las de los dos sexenios inmediatos anteriores. Por un lado, la ya citada concentración de las decisiones en la materia por parte del poder ejecutivo no ha cambiado; la democracia en esta materia no ha llegado, a pesar de las presiones del poder legislativo por tener una mayor injerencia. La concentración de nuestros vínculos exteriores también se mantiene y se ha fortalecido, pues los Estados Unidos siguen siendo el país dominante en todos los rubros, pese a que se mantiene el discurso tradicional sobre la importancia de la diversificación y se siguen instrumentando tratados de libre comercio con ese objetivo.

En relación con lo anterior, sigue predominando el enfoque económico-comercial en la política exterior en detrimento del enfoque político. De hecho, como se planteó en la última de las tareas planteadas por la administración foxista, se han intensificado los esfuerzos por convertir la política exterior en un componente vital del plan de desarrollo a través de esfuerzos de promoción económica y comercial. En este sentido, podemos decir que el pragmatismo sigue rigiendo las decisiones de política exterior, lo cual implica privilegiar objetivos inmediatos en detrimento de políticas de largo alcance y que se sigue beneficiando particularmente a los grupos vinculados a las áreas citadas. Además, se sigue manteniendo una interpretación ambigua de los principios de la política exterior mexicana, argumentando que se tienen que volver "operativos", y se subordina de manera cada vez más clara la relación con Cuba a la relación con los Estados Unidos.

Analizando en concreto las "tareas fundamentales" a realizar en el exterior, podemos afirmar:

1. Si bien el “bono democrático” tuvo una relevancia coyuntural notable, en el contexto actual aparece como agotado.⁶ Ese bono fue la traducción operativa de la imagen del “México nuevo” que buscaba “defender y promover la democracia y los derechos humanos”, introducir un “nuevo enfoque en la relación con EU”, aumentar la capacidad para “defender los derechos de los mexicanos en el exterior” y sustentar un “nuevo activismo en el plano internacional”. A pesar de que el bono fue quizá la idea más innovadora de todo el proyecto foxista y la que se planteó como eje articulador de al menos cinco de las seis tareas fundamentales, actualmente la política exterior se encuentra sin un anclaje en el entramado internacional: ¿país emergente?, ¿país intermediario entre el centro y la periferia?
2. Al “México nuevo” le han faltado los consensos que permitan definir un proyecto coherente. Desde la pretendida “reforma fiscal” que terminó por ser un Frankenstein impositivo hasta la “reforma del Estado” que se quedó en receso por tiempo indefinido, pasando por las inercias sistémicas que se resisten al cambio y la infructuosa pesca de “peces gordos” que conciliaría el pasado, las expectativas del cambio se han ido frustrando. Más aún, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo han sido particularmente tirantes en el rubro de la política exterior, donde el Senado busca llevar a la práctica sus atribuciones constitucionales.
3. La tarea de “promover y difundir los principios de la democracia y los derechos humanos” ha tenido expresiones muy concretas y quizá sea la más significativa en términos de resultados. Por ejemplo, la idea de Fox de establecer una “embajada” de los derechos humanos era irreal debido a que, de acuerdo con la reglamentación en la materia, las misiones diplomáticas sólo pueden establecerse ante países u organismos (en el caso de los países se les denomina embajadas y en el de los organismos, misiones permanentes). No obstante, como la intención era política (enviar un mensaje sobre la impor-

⁶La coyuntura previa al 11 de septiembre de 2001 ofreció dividendos para México que parecían como inéditos (un incrementado prestigio internacional, la capacidad para sustentar el establecimiento de una agenda bilateral con los Estados Unidos que recogiera los temas prioritarios de México y una mayor gravitación en el campo interamericano, entre otros) Sin embargo, fue cambiando la debilidad relativa con que se inició el gobierno de George W. Bush —debido a su discutido triunfo electoral, en contraste con la fortaleza relativa con que se inició la gestión de Fox, debido al histórico triunfo electoral-democrático—, en la medida que los sucesos del 11 de septiembre de 2001 permitieron al presidente estadounidense apuntalar un proyecto de política exterior con el objetivo unificador de la guerra contra el terrorismo, y la imagen de Fox se deterioraba ante los magros resultados de su gobierno, que no correspondían con las amplias expectativas del cambio.

tancia que reviste el tema para el gobierno), se estableció una nueva Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia dentro del organigrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Asimismo se ha invitado a las relatorías de derechos humanos de la ONU para verificar la situación de los derechos humanos en el país, enviando un mensaje de transparencia y apertura al escrutinio externo. También se ratificó la Carta Democrática de la OEA y se ha tratado de impulsar el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del mismo organismo. No obstante, no han sido del todo enérgicas las posturas en torno a medidas como el fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos que en marzo de 2002 desconoció los derechos laborales de los trabajadores mexicanos indocumentados, además la salida de Mariclaire Acosta por cuestiones de "racionalización" ha sido vista por varios sectores como un mensaje negativo sobre la prioridad de este tema en el replanteamiento de la política exterior.⁷ Por otra parte, esta tarea fundamental es polémica y enfrenta cuestionamientos desde la oposición en el poder legislativo por ser utilizado como pretexto para incidir en forma activa sobre los procesos de países como Cuba,⁸ en tanto que, como explicaremos más adelante, no se han realizado esfuerzos suficientes por impedir las tendencias estadounidenses a redefinir los conceptos de democracia y derechos humanos de cara a su interés en la lucha antiterrorista en el sistema interamericano.

4. El nuevo enfoque en la relación con los Estados Unidos tuvo una primera etapa muy exitosa, pero antes de que se lograran los acuerdos que México pretendía, las condiciones y la disposición estadounidense se deterioraron y pusieron en entredicho la viabilidad de los mismos. La confrontación que señalamos anteriormente entre los in-

⁷Por ejemplo, a la pregunta sobre si "¿La renuncia de Mariclaire Acosta significa que los derechos humanos dejaron de ser una prioridad para el Presidente Fox?" expresada en una conferencia ante la American Chamber?", el canciller Derbez señaló: "No, lo que significa es que estamos dándole a la secretaría un proceso de racionalización [...] En este caso concreto al llegar a la fusión llegué a la conclusión de que el tema global y el tema de derechos humanos tendrían que ser manejados por una subsecretaría, hice la evaluación de las dos personas que tenía en ese momento, Patricia Olamendi y Mariclaire Acosta, llegué a la conclusión personal de que Patricia Olamendi era la persona que podría manejar mejor esta nueva subsecretaría con todo el tema completo" (SRE, 13 de agosto de 2003).

⁸Al respecto, el entonces canciller Castañeda declaró en enero de 2001 que al igual que "el mundo tiene que abrirse a Cuba, Cuba tiene que abrirse al mundo [...] México va a ser más activo y explícito en la defensa de la democracia y de los derechos humanos en el mundo, incluida Cuba. El nuevo gobierno de México tiene una posición muy fuerte en este asunto [...] La posición de México sobre Cuba está bastante clara y se traducirá en la práctica en los próximos meses", sentenció. En lo que a nosotros respecta, las acciones posteriores a esos meses ya fueron comentadas.

tereses de nuestro principal socio y la tradición en nuestra política exterior acabó por distanciarnos de los Estados Unidos, a pesar de que se contaba con capacidad de negociación, dado que la seguridad estadounidense como tema central de nuestro vecino es un tema que pasa necesariamente por la cooperación con México como vecino que comparte una frontera de alrededor de 3,200 kilómetros.

5. La “defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior” se había centrado en un objetivo concreto, que era el acuerdo migratorio con los Estados Unidos. Desgraciadamente éste fue un tema de los más afectados por el enfriamiento de la relación entre los presidentes Bush y Fox y ha sido un objetivo que los Estados Unidos han buscado negociar de forma velada, primero en torno a una votación favorable en el Consejo de Seguridad y luego en torno de la apertura de Pemex y del sector eléctrico. Empero, en este rubro hay que reconocer, por ejemplo, las reglamentaciones que el poder legislativo estableció para regular en cierta medida la actividad y las comisiones de las compañías de intermediación financiera a través de las cuales los inmigrantes envían las remesas a sus familiares en nuestro país. Aunque, como ya dijimos, también es evidente que se presenta un déficit en materia de la defensa de derechos de los mexicanos en los Estados Unidos como fue el caso de la resolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos del 27 de marzo de 2002 o de logros concretos en programas como el de repatriación lateral, que se mantuvo sin alteraciones hasta su conclusión el 30 de septiembre pasado.

6. El nuevo activismo internacional de México es otro de los rubros en que podemos resaltar cambios concretos. Quizás el más notable, aunque no necesariamente el más importante, sea el del ingreso al Consejo de Seguridad luego de más de 20 años sin haber tenido ese interés. En el planteamiento original sobre la intencionalidad de este objetivo cabe reconocer una propuesta muy ambiciosa, pero inteligente. La idea era que se consolidarían las tendencias desarrolladas en los noventa en un nuevo sistema internacional que sería configurado a partir de los intereses de quienes participaran en su diseño, y se vislumbraba que el lugar para hacerlo sería el Consejo de Seguridad. México buscaba participar e incidir en un sistema internacional favorable a países como el nuestro. Lamentablemente los impredecibles sucesos del 11 de septiembre de 2001 revirtieron las tendencias de los noventa y colocaron en el seno del Consejo de Seguridad decisiones que ponían al país “entre la espada y la pared”. Al

respecto cabe decir que las posturas asumidas por México en el periodo culminante fueron, hasta cierto punto, afortunadas –sobre todo la última– porque los Estados Unidos retiraron su propuesta ante el veto inminente y por tanto México no tuvo que pronunciarse. No obstante, la relación con los Estados Unidos de todas formas se deterioró, aunque quizá menos de lo que habría ocurrido en caso de llegarse a las votaciones. Pero para comentar este apartado no debemos centrarnos únicamente en la experiencia mexicana en el Consejo de Seguridad, pues la diplomacia gubernamental mexicana –hay que reconocerlo– ha estado muy activa en los foros multilaterales y regionales, interamericanos y latinoamericanos, de mayor interés estratégico (véase cuadro).

7. La emergencia de organismos sociales altermundistas con base social en México y la creciente influencia de la “diplomacia ciudadana” modelan el nuevo Estado mexicano. En la medida en que la política y lo político no son esferas de actuación exclusiva del Estado, del gobierno o de los partidos políticos, algunos organismos de la llamada sociedad civil, particularmente los no empresariales –que ya contaban con capacidad privilegiada de cabildeo– se convierten en interlocutores obligados en cuanto foro multilateral participan. A la par de los espacios institucionales en que se hacen oír demandas propias de la ciudadanía global que reivindican esos organismos (Amnistía Internacional, Greenpeace, entre otros), las instancias de resistencia y de creación social alternativa se arraigan en México y aportan propuestas para la reorganización global de las relaciones Estado-sociedad. El zapatismo y sus Encuentros Intergalácticos por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, las redes altermundistas contra el TLCAN, el PPP y el ALCA, que participan en la Alianza Social Continental, en las Cumbres de los Pueblos y el Foro Social Mundial, pugnan por ligar la transformación del escenario mundial con los cambios nacionales y subnacionales requeridos por un Estado social democrático.

DISYUNTIVAS DEL ESTADO MEXICANO:

BISAGRA HEMISFÉRICA O LATINOAMERICANISMO

Si la alternancia en el gobierno federal no ha significado una política exterior de Estado y, en consecuencia, hay un déficit de proyecto coherente para influir y posicionarse en el nuevo escenario mundial de las

relaciones entre Estado y sociedad, es necesario reconocer que la proyección geopolítica estratégica global de nuestro país, particularmente hacia el continente americano y su región latinoamericana y caribeña de influencia y de afinidades culturales, será determinada por los actores del poder con capacidad de imponer su agenda en las negociaciones.

En el hemisferio americano, el Estado mexicano se debate entonces entre las opciones a tomar y los énfasis a imprimir en su política exterior; por un lado, respecto del proyecto neopanamericanista encabezado por el ALCA en lo económico, la restructuración de la Organización de Estados Americanos en lo político y la subordinación de los asuntos de seguridad a la dimensión militar comandada por los objetivos de seguridad hemisférica estadounidense; por otro lado, el dilema respecto del proyecto latinoamericanista y caribeño, cuyas principales vertientes, no necesariamente contrapuestas, están en proceso de elaboración: la unión para la concertación político-diplomática de la región, en la que destacan los espacios eurolatinoamericanos; la unión para el contrapeso económico frente al ALCA, donde sobresalen los acuerdos convocados por Brasil y el Mercosur; el respeto por la autonomía nacional de Cuba y Venezuela, en el marco de un gran Caribe fortalecido en sus negociaciones con los Estados Unidos.

Más que en blanco y negro, esta disyuntiva plantea matices para la proyección internacional de las relaciones Estado-sociedad. Desde la perspectiva gubernamental se empieza a proyectar una imagen de México como país bisagra entre centro y periferia, después de la reunión del Grupo de los Ocho (G-8) en 2003, cuando también es invitado a esa reunión el presidente Lula. Así, mientras este último propuso la universalización de programas contra el hambre y la pobreza en el mundo, Fox se avocó a definir los nuevos papeles, principalmente en sus relaciones financieras, para países "intermedios" como México, Brasil, Egipto y Nueva Zelanda, entre otros. El activismo mexicano en la política hemisférica es ambiguo: al mismo tiempo que se pugna por tener un papel protagónico en la institucionalización del ALCA, se hacen propuestas innovadoras en la política de combate al narcotráfico o en la necesaria vinculación entre seguridad y desarrollo que fortalecen a los Estados nacionales y la capacidad de concertación Norte-Sur del gobierno mexicano.

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales, la opción latinoamericanista es clara, aunque ellas establecen diferencias y tensiones respecto a las posibles convergencias con las posiciones gubernamentales que también se reclaman defensoras de América Latina. Entre ellas,

se pueden identificar propuestas latinoamericanistas diferenciadas por sus estrategias político-económicas: una propuesta responde a la nueva coyuntura abierta por la llegada al gobierno de proyectos tendencialmente socialdemócratas en Brasil, Argentina y recientemente en Bolivia, que se unen a gobiernos vinculados al bono democrático, como Chile y México, cuyas posiciones sin embargo buscan un ALCA mejorado. Otra propuesta es la encabezada por el gobierno de Chávez en Venezuela, que cuenta con la simpatía del gobierno cubano y de una parte de organismos sociales afines ideológicamente a ellos, la cual se conoce como Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba). Las propias organizaciones sociales altermundistas tienen claras críticas y alternativas frente al ALCA, que suponen una reorganización de las relaciones hemisféricas, pues sus alternativas abarcan el continente, con apoyos en los Estados Unidos y Canadá, aunque la dimensión latinoamericanista de su actuación todavía no reúne los consensos necesarios.

Otro desafío enfrentado por los altermundistas se da en torno de la manera de potenciar las experiencias locales de gobierno y las encabezadas por movimientos sociales que son portadores de proyectos de futuro, tendientes a la reestructuración de las relaciones Estado-sociedad en las escalas nacional y supranacional.

EL ALCA COMO PUNTA DE LANZA DEL NEOPANAMERICANISMO

No obstante que el ALCA está encontrando obstáculos diversos para su viabilidad en 2005, debido a una combinación de factores que van del fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún en el tema de subsidios agropecuarios al distanciamiento crítico de Brasil y el bloque del Mercosur, junto con Venezuela, pasando por una creciente oposición nacional y continental a su aprobación por parte de organizaciones altermundistas, el gobierno mexicano sigue apostando, como en otro momento hicieron los gobiernos priístas, a desempeñar un papel protagónico que sitúa en primer plano las "aportaciones" experimentadas en el TLCAN.

Si bien los Estados Unidos aceptaban ese protagonismo, los eventos del 11 de septiembre de 2001 modificaron su estrategia hemisférica. El presidente Bush fortaleció sus atribuciones mediante la Trade Promotion Authority y la mayoría republicana obtenida en 2002, que le dan

amplios poderes para negociar acuerdos comerciales vía *fast track*, con lo cual no tiene que esperar a otros países (como dijera Robert Zoellick, en su reciente visita en septiembre pasado a Costa Rica). Se fortalece así la negociación multilateral de acuerdos comerciales, la cual le da mayor independencia al gobierno estadounidense para construir en los hechos un área de libre comercio en el continente de manera selectiva. Por ello, la administración Bush impulsa tratados de libre comercio con Centroamérica y Brasil, mientras que ya logró la aceptación de un tratado comercial con Chile. Además, el gobierno de Bush está reorganizando sus relaciones hemisféricas en el interior del Departamento de Estado, donde nombran a un subsecretario de Asuntos Interamericanos (Roger Noriega, de origen mexicano), después de cinco años que estuvo acéfala esa dependencia y mantiene un brazo político abriendo una oficina para esos asuntos (presidida por Otto Reich, de origen cubano), directamente dependiente del Consejo de Seguridad Nacional.

Más que proponer un ALCA mejorado, el gobierno mexicano propone un TLCAN "plus", que le dé oportunidad de encabezar la reproducción de esa experiencia en el ámbito continental. Las actuales negociaciones del ALCA en Puebla, que continuarán hasta 2004, junto con las negociaciones por obtener la sede permanente de ese acuerdo comercial en esa misma ciudad, alimentan los deseos de los sectores más ortodoxos del neoliberalismo por tener una posición protagónica en la institucionalización del libre comercio. Sin embargo, la falta de resultados del PPP y la debilidad del gobierno mexicano para abrir y renegociar el apartado agrícola del TLCAN le restan credibilidad y por tanto poder para mejorar su posición en términos hemisféricos.

RELACIONES INTERAMERICANAS EN EL MARCO DEL NEOPANAMERICANISMO

El gobierno mexicano ha desempeñado un papel ambiguo respecto a la OEA. Por un lado, fortalece su política exterior de solución de conflictos por la vía de la negociación política y la no intervención, que apoya la autonomía latinoamericana para el manejo de sus asuntos internacionales, abre su política de derechos humanos al escrutinio internacional mediante la reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores con una subsecretaría encargada de esos asuntos, establece una agenda que modifica el manejo del combate al narcotráfico y se sale del TIAR, al mismo

tiempo que propone definir la seguridad hemisférica en el marco de los temas propios del desarrollo.

Por otro lado, su política hemisférica muestra rasgos dependientes respecto del neopanamericanismo, en la aceptación acrítica de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, cuando se alinea a Washington en los conflictos más intensos de la región latinoamericana, como recientemente muestra el caso de Bolivia al no reconocer la justeza de las demandas populares. No obstante el papel positivo que la política foxista concedió a la CIDH, las negociaciones de casos particulares, como el cubano, han caído en la trampa del discurso estadounidense de parcelar y parcializar estos temas, sin vincularlos a la agenda multilateral ni vigilar que haya reciprocidad en cuanto a violaciones de derechos humanos por las partes demandantes de revisión y condena. Con la reciente supresión de la Subsecretaría de Derechos Humanos en la cancillería, es probable que retroceda el enfoque multitemático que proponía el gobierno mexicano de una política de derechos humanos para los gobiernos del continente.

Por último, la diplomacia mexicana no toma en cuenta que la Carta Democrática Interamericana se restringe a los aspectos formales meramente procedimentales de la democracia y que no repercute en la distribución del poder en la OEA, pues no cuenta con un proyecto de reformas sustantivas de esa institución. Además, el modelo de gobernabilidad difundido por la Carta Democrática no ha recibido complementaciones adecuadas en lo que toca a formas de participación ciudadana.

AMÉRICA LATINA: POSTURAS DIVIDIDAS EN TORNO A LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA

El sistema internacional posterior a la guerra fría creó grandes expectativas de cooperación en el ámbito multilateral que no fueron cumplidas del todo por diversas razones. La globalización, la interdependencia, las redefiniciones de la soberanía, la proliferación de redes sociales alternativas al Estado y la conciencia global sobre los problemas comunes, entre otras tendencias estructurales, no fueron suficientes para consolidar un esquema de multilateralidad sostenible. En cambio, los escenarios después del 11 de septiembre de 2001 terminaron por dividir las posturas nacionales y cuestionar la vigencia de los regímenes internacionales, alejando al mundo de la multilateralidad.

América Latina no ha sido la excepción ya que, ante la campaña militar estadounidense y su convocatoria para formar una "alianza contra el terrorismo", la región dividió sus posiciones y se fraccionó aún más. Por ejemplo, en torno a la búsqueda estadounidense de obtener la autorización de la ONU para atacar a Irak, siete países del subcontinente apoyaron la postura estadounidense, buscando tal vez alguna prerrogativa en las relaciones bilaterales con ese país, tres se movieron en el terreno de la ambigüedad, mientras que otros siete (los más grandes) rechazaron la intervención. Esto es significativo porque refleja dos puntos importantes: 1. la dificultad por consensuar posturas regionales, lo cual debilita en general las opciones y las posturas individuales y 2. el hecho de que, frente a quizás una de las decisiones más trascendentes del sistema internacional y de la proyección latinoamericana contemporánea, nuestros países decidieron nuevamente reducir las capacidades de negociación fragmentando los consensos. Si a esto sumamos los escenarios de las crisis recurrentes de gobernabilidad de la región, así como la inestabilidad política, las crisis económicas y la polaridad social, podremos entender mejor el hecho de que la región haya perdido importancia relativa en las prioridades de las potencias y conserve una gravitación marginal en los temas de la agenda global, incluido el de la seguridad.

Por si fuera poco, cuando la falta de unidad de posturas se traslada desde el terreno de la cooperación en materia de seguridad internacional al de la seguridad hemisférica, las definiciones de la potencia acaban por imponerse en la región y nos enfrentamos entonces con iniciativas como la del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, las fronteras inteligentes, los programas de repatriación lateral o los intentos de articulación de la seguridad hemisférica a través del TIAR. Frente a este riesgo latente, México ha impulsado la adopción del llamado "enfoque multidimensional de la seguridad", contenido en la Declaración de Bridgetown de la OEA. La intención es que la definición tradicional de seguridad, limitada a la esfera militar y destacada ahora por los Estados Unidos, sea sustituida por una de carácter integral, atendiendo a las condiciones propias de los países de la región, donde las amenazas a la seguridad están mayormente vinculadas a factores de índole social y económica, tales como la pobreza, la polarización de ingresos y la falta de oportunidades, es decir, a la falta de acceso a un nivel mínimo de desarrollo humano, antes que a la seguridad meramente militar.

La convocatoria a la Reunión Especial sobre Seguridad en el marco de la OEA, celebrada en México el 27 y el 28 de octubre de 2003, repre-

senta un esfuerzo loable por rescatar las particularidades de la región frente a la tendencia dominante de imponer políticas, definiciones y objetivos unilaterales. Las presiones que doblegaron a Colombia y Ecuador para conceder la inmunidad ante la Corte Penal Internacional a los soldados estadounidenses participantes en misiones de paz, aun cuando éstos violaran los derechos humanos; la imposición de políticas de cooperación antidrogas con énfasis en la intercepción fuera de las fronteras estadounidenses, trasladando así los costos sociales de la represión a los países productores y de tránsito; la poca flexibilidad de las políticas de reforma estructural incorporadas en los préstamos del FMI otorgados a las economías sudamericanas tras la crisis argentina, entre otras medidas, pudieron haber sido minimizadas mediante la unidad regional en torno a estos temas, que pasan inevitablemente por la agenda de seguridad multidimensional.

El reto ahora es consolidar este enfoque para obtener una amplia capacidad de negociación en el futuro. No olvidemos que, dependiendo de lo que podamos lograr en conjunto, el énfasis estadounidense en la seguridad podría pasar de ser un riesgo latente a una oportunidad, pues la misma seguridad estadounidense debe pasar por la negociación, dado que la cooperación regional se vuelve necesaria.

Al respecto, cabe hacer una distinción entre dos tipos de planes que protagonizan el contexto estratégico americano de manera directa o indirecta. Por una parte se encuentra el Plan Colombia, que originalmente buscaba combatir al narcotráfico. Sin embargo, luego del 11 de septiembre de 2001, entra en la agenda del combate al terrorismo, ya que la inteligencia militar de las fuerzas armadas de Colombia, apoyadas por sus homólogos estadounidenses, ha descubierto que los supuestos vínculos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con el tráfico de drogas convergen con apoyos al terrorismo nacional e internacional, catalogándolas dentro de la lista de organizaciones terroristas elaborada por el Pentágono. Asimismo, su ampliación a una iniciativa regional andina antidrogas, que incluye además a Panamá y Brasil, amplía su marco de acción. Uno de sus objetivos geoestratégicos principales responde a la actividad de las tropas estadounidenses en Colombia, las cuales han estado desarrollando actividades ligadas a la protección de oleoductos. Colombia se vuelve central dado que la incursión de las FARC en territorios de países como Venezuela y Panamá justifica la presencia estadounidense para controlar desde nuevas posiciones la zona del canal y garantizar de igual forma la cercanía con Venezuela, lo que acerca a las tropas estadouniden-

ses a una zona de gran riesgo, tanto por la inestabilidad política interna como por sus repercusiones sobre el precio del petróleo.

Por su parte, el PPP combina aspectos estratégicos relacionados con la operación de grupos guerrilleros en el sur de México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua con proyectos de desarrollo económico basados en la construcción de infraestructuras que hacen posible tanto la viabilidad de inversiones en el territorio como el control policial de los movimientos migratorios y los desplazamientos y emplazamientos de bases militares de control territorial.

LA VIEJA RETÓRICA LATINOAMERICANISTA EN EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA

El discurso de campaña de la Alianza por el Cambio, que ganó las elecciones presidenciales de 2000, se proponía:

Una de las tareas prioritarias será la ampliación de nuestras relaciones con el mundo entero. Esto incluye las relaciones con Europa, Asia y África. Debemos aprovechar nuestra posición geográfica y política en el mundo. En este sentido, es claro que somos el puente natural entre Norteamérica y Latinoamérica, entre la Unión Europea y la cuenca del Pacífico; daremos prioridad a la relación con América Latina promoviendo la Comunidad Latinoamericana de Naciones y la conclusión de una zona de libre comercio en todo el continente.

Sin embargo, la contribución mexicana al latinoamericanismo ha sido limitada al mantenimiento de mecanismos de concertación política y diplomática ya existentes, como la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y la Cumbre Euro-Latinoamericana, a sostener las inercias del Grupo de Río, a mantener los acuerdos del Pacto de San José, a prolongar el mecanismo de concertación de Tuxtla I y II en relación con Centroamérica y a proseguir con mecanismos de dudosa eficacia como el Parlatino.

En el plano económico y de la integración latinoamericana y caribeña, el nuevo gobierno no introduce innovaciones significativas, aparte de los fallidos intentos del PPP. Su presencia en organismos regionales como la Aladi o el SELA se reduce a la participación rutinaria, al igual que continúa el proceso de institucionalización de los acuerdos comerciales toma-

dos en anteriores sexenios con el Grupo de los Tres, Colombia Venezuela y México; el Triángulo del Norte, con Guatemala, El Salvador y Honduras; el tratado de libre comercio con Costa Rica, Nicaragua, Bolivia y Chile. Si acaso, se intenta transformar el Acuerdo de Complementación Económica con Uruguay en un tratado de libre comercio, como signo del relanzamiento de negociaciones con el Mercosur, para lo cual no hay una estrategia definida, así como se negocia un posible tratado de libre comercio con Panamá.

El proyecto más original de la administración foxista para establecer vínculos múltiples con Latinoamérica, el PPP, representa uno de los proyectos de modernización neoliberal y apertura global para integrar el sursureste de México y Centroamérica como una región de libre tránsito de mercancías entre las tres principales regiones económicas del mundo: Norteamérica, el sudeste asiático (China, Japón y los Tigres del Pacífico) y la Unión Europea. Uno de sus aspectos más importantes es el papel que se asigna a las zonas de reserva ecológica como parte de un modelo de desarrollo industrial regional sustentable, lo que implica una seria amenaza a la biodiversidad. Este plan, junto con el Plan Colombia y su extensión en la región andina, constituye un bastión para la puesta en práctica del ALCA, que pretende integrar el continente en una sola economía supeditada a los intereses de los Estados Unidos. Ambos son ejemplos claros de intentos por combinar bajo un mismo discurso economía y "desarrollo", junto con una guerra de posiciones y la territorialización de políticas de seguridad.

Los dos programas se encuentran fundados en megaproyectos territoriales turísticos o de acuicultura; plantaciones controladas por multinacionales, carreteras transnacionales y canales interoceánicos y puertos vinculados a grandes corredores comerciales multinacionales, que pretenden la creación de inmensas zonas francas industriales. La atención se centra en la región debido a su vasta riqueza en material biogenético, su potencialidad productiva, con lo que se busca aprovechar la inadecuada legislación que intenta proteger su uso y explotación. Bajo la bandera de representar oportunidades de empleo y desarrollo para proteger la diversidad étnica, estas iniciativas se encuentran localizadas en los sitios con mayor potencial, como muestra el megaproyecto integral del istmo de Tehuantepec, en el caso mexicano.

Además de ello, los beneficios no se traducen como el discurso lo plantea para los habitantes de la zona, ya que las oportunidades ofrecidas benefician más a las grandes corporaciones (la gran mayoría ex-

tranjeras) que depositan no sólo su capital, sino además intereses alter-nos en la región.

Aquí, cabría hacer una aclaración distintiva del PPP frente al ALCA, donde el primero representa una estrategia regional para la redefinición del mercado que impulsa principalmente el gobierno mexicano, y el úl-timo, un vehículo catalizador de las aspiraciones geopolíticas de los Es-tados Unidos en el hemisferio. A pesar de su índole particular, muchos movimientos basados en posturas antiimperialistas los ubican dentro de un mismo rubro, situándolos como frente de lucha. Sin embargo, cabe señalar que, dentro de todo este complejo aparato representado por los megaproyectos del PPP, las inversiones no son únicamente estadou-nidenses sino también europeas –como lo mostró la gira del presidente Fox por Europa en 2003– e incluso nacionales, por lo que la estrategia para obtener beneficios económicos no recae exclusivamente en el veci-no del norte.

De cualquier manera, el PPP está de capa caída, como lo menciona Miguel Picard, de CIEPAC, Chiapas:

–El presupuesto federal de 2003 para el PPP en México es a todas luces exangüe, 2,100 millones de pesos, en comparación con los 7,500 mil-lones de pesos programados a principios de 2002.

–En septiembre de 2002, la revista *Cambio* subrayó la falta de fon-dos “baratos” para el PPP, al haber fracasado la estrategia de Fox de atraer préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del BM, a tasas preferenciales. El BID terminó aprobando 4,000 millones de dólares para el PPP, pero con réditos de 14 por ciento.

–La oficina de coordinación general del PPP bajó de categoría, al mu-darse del cobijo de la Presidencia hacia una oficina menor en la Se-cretaría de Relaciones Exteriores.

–Hay frustración de altos funcionarios del BID, según comentan ob-servadores en Washington. Para 2003 el BID ha programado “consul-tas públicas” sobre el PPP en Veracruz y Puebla, pero los funcionarios muestran renuencia por llevarlas a cabo, dado el poco interés del go-bierno foxista en respaldar la iniciativa.

–Otra señal es el silencio sepulcral en Chiapas de parte del goberna-dor Pablo Salazar, quien ha inaugurado obras de infraestructura en Puerto Madero y en el aeropuerto de Palenque y nuevos tramos de carretera en varios puntos del estado, sin adornar sus discursos con una sola mención del PPP.

–Uno de los puntales del PPP, la creación de una vasta zona maquiladora, se ha desplomado. De enero de 2001 a junio de 2002, 600 maquiladoras se fueron de México, dejando en la calle a 250,000 trabajadores, el 15 por ciento de la fuerza laboral.

–En la zona del PPP, la respuesta de las maquiladoras ha sido a todas luces pobre. En el estado de Chiapas hay alrededor de 10 maquiladoras instaladas o proyectadas. Y en otros estados del PPP la situación se repite: en Campeche hay nueve proyectos de maquila, en Veracruz 17, en Oaxaca 24, en Guerrero seis, en Tabasco cinco, y ningún nuevo proyecto en Quintana Roo, Yucatán o Puebla.⁹

Además, el PPP se está convirtiendo, de acuerdo con Carlos Pacheco Alizaga, en una “amenaza para la descentralización efectiva y el desarrollo local. A pesar que el PPP afectará a más de la tercera parte de los municipios y departamentos de la región, las autoridades locales y las poblaciones afectadas han quedado fuera no sólo en la planificación de los proyectos, sino también del proceso de toma de decisiones”.¹⁰

Las cartas dedicadas a la diversificación con el Caribe no son más prometedoras, pues no hay un más allá de buscar una relación privilegiada con la República Dominicana, recomponer las relaciones económicas con Cuba y seguir impulsando la institucionalización de la Asociación de Estados del Caribe, aunque sin un proyecto que vincule ese esquema de integración regional a Centroamérica y el gran Caribe.

RESISTENCIAS Y ALTERNATIVAS DESDE ABAJO: LA SOCIEDAD CIVIL ALTERMUNDISTA

Los organismos sociales que se oponen en México a la globalización del libre comercio, sus tratados y acuerdos desempeñan un papel destacado en la nueva configuración del Estado mexicano, pues han ganado espacios de interlocución y crítica en las instituciones dedicadas a llevar adelante los esquemas neoliberales, al mismo tiempo que han obtenido capacidades técnicas y políticas para elaborar alternativas y para hacer críticas fundamentadas en la experiencia y la movilización sobre los asuntos internacionales, desde su relación con lo local. La experiencia ganada en la resis-

⁹En http://www.ecoport.com.ar/articulos/gob_mex.htm

¹⁰CAFTA, ALCALÁ y PPP: los riesgos de la subordinación económica para Nicaragua y Centroamérica, en: http://www.ceinicaragua.org.ni/integracioneco/capitulo_catafinal.pdf

tencia contra el TLCAN ayudó a que se formaran y consolidaran redes trinacionales que cuestionaron las bases conceptuales y los antecedentes políticos y estratégicos de ese tratado. Así, el movimiento de resistencia contra el ALCA ha tenido más impacto y ha propiciado una extensión de redes y organismos que elaboran críticas y propuestas alternativas. La proyección de esa resistencia alcanza ya la escala hemisférica y el nivel de coordinación ha permitido que las propuestas de consulta sobre la aceptación social del ALCA y sobre la necesidad de procesar alternativas e ir prefigurándolas estén cada vez más presentes en la arena pública.

Varios organismos y redes de resistencia que nacieron contra el TLCAN hoy convergen en la Alianza Social Continental (ASC), la Cumbre de los Pueblos y el Foro Social Mundial (FSM). La crítica que han elaborado en ese contexto de resistencia a los dos borradores del ALCA que circulan públicamente ha ayudado a negociadores sensibles a los señalamientos que esos documentos contienen y ha dado claridad a las estrategias de los organismos y redes sociales altermundistas. Algo sobresaliente es la Alternativa para las Américas, que se propone fundar nuevas vías de integración, cooperación y participación ciudadana democrática.

Estos megaproyectos, el ALCA, el TLCAN y el PPP, han sido el eje de la organización social mediante el vínculo territorial entre los grupos de la sociedad civil organizada. De esta manera, la articulación de los movimientos obedece a las amenazas regionales y locales que, frente a la evidente subordinación de sus derechos humanos, desigualdad y el impacto ambiental en la zona, tejen sus propias redes de comunicación, información y apoyo logrando así una institucionalización de su causa y la expansión de su lucha. Si bien el ALCA y el PPP convergen en un mismo espacio de movilización para llevar a cabo iniciativas continentales y centroamericanas, ello se puede traducir en una oportunidad única para nuestros pueblos, si se logra transformar la resistencia en un imaginario de alternativas.

Frente a la incertidumbre que está marcando la instrumentación del PPP, la importancia del ALCA es fundamental para comprender el posicionamiento de los Estados Unidos en la geoestrategia interamericana. No solamente se trata de un acuerdo de libre comercio para el hemisferio, sino que forma parte de una táctica más compleja para consolidar el área geoeconómica más importante del planeta. Como engranes de este complejo aparato destacan el TLCAN, el PPP y el Plan Colombia-Iniciativa Andina.

Ello desde luego crea tensiones en el proceso de integración latinoamericano, donde resalta la tensión entre ALCA y Mercosur, ya que los Es-

tados Unidos procuran evitar todo tipo de alianzas exclusivas entre países latinoamericanos que pudiesen retar su supremacía hemisférica. Del mismo modo, es de su preocupación que ninguna nación del sur llegue a ser lo suficientemente fuerte como para lograr dicho fin. Por esta razón el Mercosur y sus fuertes relaciones comerciales con Europa, así como el papel de Brasil a través de este acuerdo como competidor de los Estados Unidos por la hegemonía regional, se presentan como un obstáculo para el proyecto de absorción de los Estados Unidos. Brasil ve a los Estados Unidos como su principal competidor por el liderazgo económico y político en Sudamérica, y, por ello, en la nueva coyuntura inaugurada por el gobierno de Lula, está decidido a expandir y consolidar el Mercosur y construir relaciones comerciales con Europa antes de negociar un acuerdo de libre comercio hemisférico con los Estados Unidos.

Una salida que están ensayando los Estados Unidos, de cara a las resistencias que pueda encontrar de parte de los esquemas subregionales de integración latinoamericana, es una implantación fragmentada del ALCA, o la estrategia de un "ALCA a retazos", que consiste en impulsar acuerdos comerciales "multilaterales" o bilaterales, que construyan por partes el área hemisférica de libre comercio que representa el ALCA. Del primer caso, está el ejemplo del Área de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), que discuten los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana. Una relación "multilateral" que expresa mejor que el PPP los intereses estratégicos estadounidenses en el istmo centroamericano, mientras que el tratado de libre comercio Estados Unidos-Chile representa una relación bilateral entre esos dos países que adelanta los contenidos de las negociaciones previstas en el ALCA, pero sin las mediaciones que pudiera presentar una negociación colectiva.

A pesar de esta acción, la unión americana se enfrenta al riesgo de incentivar la competencia por vincularse a su poderosa economía entre los diferentes procesos regionales que tienen lugar en Latinoamérica, de donde resulta un ALCA erosionado, que se está aplazando en función de profundos desacuerdos en materia agropecuaria principalmente.

El fenómeno de resurgimiento de la sociedad civil en resistencia ha crecido y se va vinculando a otros planes y programas, como el PPP y los tratados de libre comercio que tiene México con países latinoamericanos, e incluso contra los tratados de libre comercio que ahora impulsa el gobierno estadounidense en América Central. Este discurso de resistencia también se elabora en las zonas zapatistas frente al PPP y las contradicciones generadas por la entrada en operación del capítulo agropecuario del TCAN.

Particularmente, el espacio del PPP ha visto nacer un potente conglomerado de organizaciones sociales de base territorial, como el Bloque Popular Centroamericano, para el caso del istmo, la Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA)¹¹ y el Foro Mesoamericano, que aglutina a la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMPAP)¹² en el caso mexicano, organizaciones que pretenden aglutinar la resistencia opositora de toda la región que abarca el PPP.

Una auténtica cartografía de movimientos sociales se dispersa perceptiblemente por la región. Unos luchan por su autodeterminación frente a las fuerzas de capitales transnacionales, otros en contra de megaproyectos que atentan contra su bienestar económico y ambiental, o aquellos que velan por una mayor equidad tanto en la distribución del ingreso como en la procuración de justicia e inserción social, o los que han optado por pelear por el respeto a su cultura.

Las demandas también son factores que identifican a las organizaciones civiles; ellas van por planteamientos económicos, étnico-culturales o por favorecer una ciudadanía multidimensional. Resistencia, movilización y procesamiento de alternativas convergen con el fin de constituir un actor con capacidades importantes de reacción, formulación de propuestas y acción efectiva.

A pesar de la fuerza que se construye en la unidad de estos actores sociales en torno a la movilización en contra de la hegemonía estadounidense en las relaciones internacionales, también existen disgregaciones o conflictos internos dentro de esta sociedad civil organizada, donde las diferencias que los originan no han terminado de resolverse. Dentro de estas discrepancias podemos encontrar los conflictos relativos a la concepción del Estado nacional, a su articulación subordinada respecto de la globalización, mediante la transnacionalización capitalista y los espacios de integración supranacionales como el ALCA o el PPP, y al papel que las clases sociales representan en esas contradicciones del llamado neoliberalismo.

Por ello, los propios sistemas de alianzas dividen a estos organismos entre sí y dificultan la creación de puentes negociadores entre los movimientos sociales, los actores que procesan alternativas y el mundo de las instituciones del capitalismo; algunas de sus limitaciones son: por una parte, el creciente "purismo" de algunas organizaciones, que

¹¹ <http://www.laneta.apc.org/anipa/que.html> sitio revisado en junio de 2003

¹² <http://www.mesoamericaresiste.org/index.html> sitio revisado en julio de 2003

reproduce posiciones sectarias y maniqueas que terminan por aislarlas o por reducir su experiencia a la dimensión local y, por otra, el antipartidismo a ultranza que choca con todo lo que se relacione con la institución democrática, lo cual repercute en el abandono de las elecciones y de gobiernos que emergieron por influencia de procesos desde abajo.

Junto con ello se observa que las organizaciones altermundistas privilegian la lucha por el poder de base, por el otorgamiento de poderes de la sociedad civil, y no por el gobierno, sino por nuevas fuerzas que acoten y controlen la compleja relación Estado-mercado. Dentro de este escenario, existe una fuerte dicotomía: por un lado, la construcción de alternativas enfrenta un campo de fuerzas actualmente dominado por el referente global, muchas veces sin saber cómo transitar por él; por otro lado, la interrogante de cómo “desglobalizar” para atender el mercado interno sigue rondando las mentes o los imaginarios de las organizaciones sociales. En todo caso, hay una creciente complementación entre dos lógicas de acción social que conviven: se piensa en lo global y se actúa en lo local, pero al mismo tiempo se actúa en lo global pensando en lo local: dos velocidades que no siempre pueden sincronizarse en el seno de las organizaciones sociales críticas de la globalización.

Esta serie de divergencias exponen asimismo el conflicto entre la demanda de autonomía regional y el apoyo del Estado-nación, ya que esta compleja red formada por organizaciones no gubernamentales, grupos civiles sin adscripción política o el llamado tercer sector tiene tal diversificación y pluralidad de demandas que es difícil que lleguen a acuerdos unitarios más allá de la movilización y de la resistencia frente a la globalización, aunque en ese terreno sus alcances y logros sean indiscutibles. No sucede lo mismo en la escala global, pues ahí se perfila cada vez más un nuevo cuadro mundial de instituciones que apoyan este tipo de iniciativas y cuyos medios, además de eliminar la burocracia estatal, autentifican el compromiso social y humano de acuerdo con las necesidades de la gente.

Sin embargo, aún permanecen pendientes una serie de asuntos, como la gobernabilidad democrática y el propio margen de acción de las instituciones, tanto las estatales como las no estatales. Por una parte, el ejercicio de una auténtica democracia promete un relativo orden de paz; sin embargo, cabe hacer el cuestionamiento sobre en quién recae exactamente el ejercicio democrático, ¿en todos los habitantes de un mismo territorio políticamente identificado o sólo en los

ciudadanos “fragmentados” que producen los regímenes democráticos o es viable una ciudadanía global que venga a actualizar al ciudadano liberal o al de la Grecia de la antigüedad? Por otra parte, tanto el mercado como las dinámicas propias del proceso de globalización dotan de un carácter ambiguo al aparato estatal, en la medida de la privatización de las políticas, los espacios públicos, los sectores productivos y de su debilitamiento en la esfera reguladora del capitalismo. Asimismo, el entramado del poder que no depende del gobierno se somete a un inadecuado marco normativo y a obstáculos intangibles impuestos por actores de presión.

CONCLUSIONES

La posición del Estado ante los asuntos internacionales se ha transformado hoy. Los debates en torno a su papel tanto en el exterior como en el interior no han concluido, porque tampoco acaban de ser totalmente claras las transformaciones del entorno político, económico y social que lo definen. Lo único cierto es que los sucesos del 11 de septiembre de 2001 generaron una contratendencia al sistema internacional posterior a la guerra fría que parecía consolidarse e introdujeron cambios que han revaluado la importancia del Estado y de las fronteras en un contexto donde éstas parecían desaparecer ante la globalización. Acompañando a esta indefinición sobre el papel del Estado, México desarrolló a partir de julio de 2000 amplias expectativas en torno a la alternancia que pudiera desembocar en una posible transición. Sin embargo, estas expectativas de cambio no fueron cumplidas entre otras cosas por el abandono de la anunciada reforma del Estado.

El cambio en materia de política exterior tampoco se consolidó, pese a los esfuerzos por incorporar enfoques novedosos en su diseño, como el del bono democrático. Y es que el diseño del proyecto visualizaba un escenario internacional que fue modificado sustancialmente por los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Los reajustes en los objetivos y las prioridades en esta materia todavía no han podido ser definidos totalmente, pero a medida que se van consolidando muestran una fisonomía más cercana a la de la continuidad de los últimos gobiernos priístas que a la del cambio anunciado. No se percibe de forma alguna la institucionalización de una política de Estado, sino que el pragmatismo en las decisiones, el personalismo en la conducción, los

intereses de grupo en la definición de prioridades y el énfasis economista sobre el político prevalecen. Quizá la novedad que podría citarse se encuentra en la nueva etapa de activismo multilateral que ha desarrollado México frente a organismos internacionales, como la ONU, o regionales, incluidos los americanos.

Frente a América Latina, el gobierno foxista mantiene el tradicional discurso retórico de la integración y la pertenencia cultural, que colocan en un lugar especial a la región, pero, en contraste, en los hechos consolida su vocación de integración acelerada hacia el norte. En el mismo sentido, se mantienen todos los mecanismos formales de la dinámica de las relaciones regionales como el Grupo de Río y se reproducen los intentos de institucionalización comercial por medio del tratado de libre comercio, pero se hace mayor hincapié en los instrumentos de las relaciones interamericanas. Interesa sobremanera el proceso de reforma de la OEA y se desarrolla una fuerte diplomacia que busca incidir de forma positiva sobre el rumbo de la misma.

La vieja confrontación ideológica entre neopanamericanismo y neobolivarismo o latinoamericanismo también permanece de cara a la bifurcación de proyectos que el país debe considerar. La aparentemente inevitable constitución del ALCA sigue enfrentando resistencias y contraproyectos, como el de la ampliación del Mercosur junto con la CAN o como la propuesta chavista del Alba. El foxismo, por herencia del pragmatismo de los últimos sexenios está más orientado hacia el primer proyecto. Esto nos lleva a otro factor que también está moldeando al Estado mexicano: se trata de los movimientos de organizaciones sociales, cuyo dinamismo desarrolla rápidamente los núcleos locales en complejas redes transnacionales con una capacidad de organización, movilización e influencia considerables. Así, resulta notable, por ejemplo, que las iniciativas verticales como el ALCA o el PPP hayan sido objeto de reuniones, protestas y propuestas alternativas que buscan reivindicaciones particulares. Las mismas redes que se opusieron al TLCAN se enfocan ahora hacia estos dos proyectos calificados de hegemónicos y han incidido en la inclusión de ciertos temas socialmente sensibles, además de que han desarrollado ligas institucionales que por un lado les permiten incidir –por ahora– de forma marginal en las negociaciones y por el otro permiten al gobierno cierta legitimación del proceso y de modificación de su agenda inicial.

BIBLIOGRAFÍA

- La Jornada*, 11 de abril de 2002, "La política exterior de México seguirá siendo «Estado», asegura Aguilar Zínser en NY", nota electrónica localizada en <http://www.jornada.unam.mx/2002/abr02/020411/009n1pol.php?origen=politica.html>
- La Insignia*, 25 de septiembre de 2002, "México destituye a su embajador en Cuba", nota electrónica localizada en http://www.lainsignia.org/2002/septiembre/ibe_115.htm
- Mural*, 14 de noviembre de 2002, "Ignoran voto contra bloqueo a Cuba", nota electrónica localizada en: <http://www.mural.com/nacional/articulo/224029/default.htm>
- Mural*, 19 de septiembre de 2002, "Dan una semana a Pascoe: PRD", nota electrónica localizada en <http://www.mural.com/nacional/articulo/211102/>
- La Jornada*, 20 de septiembre de 2002, "Legisladores rechazan las declaraciones de Castañeda y demandan a Fox una política exterior de Estado", nota electrónica localizada en <http://www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020920/005n1pol.php?origen=politica.html>
- SRE, 13 de agosto de 2003, "Versión estenográfica de la entrevista concedida por el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, al término de su presentación en el Seminario de American Chamber", comunicado electrónico localizado en http://www.sre.gob.mx/comunicados/entrevistas/entre_2003/e-34-01.htm
- Cubonet Internacional*, 31 de enero de 2001, "Castañeda critica embargo de EE. UU. a Cuba", nota electrónica localizada en <http://64.21.33.164/C-News/y01/jan01/31o2.htm>

Jorge Durand*

Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder. El caso mexicano, 1900-2003

MÉXICO ES un país de emigrantes que no se reconoce como tal. En parte, la culpa de esta falta de conciencia nacional tiene que ver con dos factores: el contexto de vecindad y el modelo de unidireccionalidad. Los emigrantes mexicanos no suelen quemar las naves, como suelen hacerlo muchos emigrantes de otros países. Para los mexicanos la alternativa del retorno siempre había estado presente. El migrante mexicano regresaba a su pueblo para pasar las fiestas, para enterrar a un pariente, para supervisar negocios, incluso para jugar un partido de fútbol.

Por otra parte, los mexicanos (98 por ciento) se dirigen a un solo lugar de destino: el norte, y cerca del 80 por ciento de los migrantes se concentran en los estados que anteriormente fueron territorio mexicano: California, Arizona, Nevada, Texas y Nuevo México. La vecindad y la unidireccionalidad convirtieron el fenómeno migratorio en algo normal, natural, en parte de la vida cotidiana. La mayoría de los mexicanos tiene algún pariente en el otro lado.

Como quiera, México se incorporó a la emigración masiva desde fines del siglo XIX, cuando se conectaron las vías férreas mexicana y estadounidense en El Paso (1884), y éstas son otras dos características fundamentales del fenómeno: historicidad y masividad. Se trata de una migración ininterrumpida, unidireccional, centenaria y masiva entre dos países vecinos. La migración mexicana siempre se ha contado en millones. En 1926 Gamio (1930) señalaba que existía una población migrante cercana al millón (917,000), y el censo estadounidense del año 2000 reporta un población de 9.3 millones de personas nacidas en México.

*Universidad de Guadalajara, CUCSH.

La agenda emigratoria, por tanto, constituye un punto importante y permanente en la política nacional y bilateral. A lo largo de todo el siglo XX se pueden observar cambios, marchas y contramarchas en los planteamientos políticos con respecto a la emigración. Pero un principio inmutable y fundamental en la postura mexicana ha sido el derecho constitucional al libre tránsito. Salvo alguna rara excepción histórica que confirma la regla, las autoridades mexicanas nunca han tratado de impedir la salida de sus connacionales.

En contraste, las posturas políticas, los argumentos y las valoraciones con respecto a la emigración han cambiado de manera sustancial a lo largo de los diferentes periodos históricos. En este artículo se pretende repasar de manera somera las posturas en los diferentes periodos y desarrollar con mayor detenimiento la posición mexicana en la actualidad, que corresponde a los albores del siglo XXI.¹

LA ENFERMEDAD DE LA MIGRACIÓN Y LA POLÍTICA DISUASIVA (1910-1940)

Al despuntar el siglo XX la migración entre México y los Estados Unidos era un fenómeno masivo y consistente. Sin duda, fue la conexión férrea entre ambos países, inaugurada en 1884, la que hizo posible la relación entre la oferta de mano de obra mexicana y la creciente demanda de los empleadores estadounidenses.

Sin embargo, la salida de trabajadores mexicanos no era bien vista por las autoridades mexicanas. Se consideraba que México era un país despoblado con ingentes riquezas y que más bien requería inmigrantes que pudieran explotar sus recursos. Así se afirmaba en *Progreso Latino* de 1906: "En México hay trabajo para todos, mexicanos y extranjeros. Sobra trabajo, faltan brazos e inteligencias, manos y cerebros" (Ochoa y Uribe, 1990). La emigración tampoco era bien vista porque los migrantes se dirigían a los antiguos territorios anexados. Después de la guerra con los Estados Unidos, México propuso y fomentó una política de repatriación para los mexicanos que se habían quedado en el otro lado, pero con escasos resultados (Durand, 1994).

Para muchos editorialistas de comienzos de siglo, los emigrantes eran considerados, en ocasiones, como traidores a la causa mexicana e

¹En este artículo nos limitamos a examinar sólo una parte de la política migratoria mexicana, la que se refiere a la emigración, sin que esto signifique restarle importancia a las políticas inmigratorias.

incluso la Iglesia católica compartía esta opinión, así lo señaló el semanario católico *La Época*: “la falta de patriotismo toma mayores proporciones, si se considera que se van a trabajar y por lo mismo a engrandecer con el trabajo, a una nación que siempre se ha considerado enemiga nuestras y como la causante de nuestras mayores desgracias nacionales” (Ochoa y Uribe, 1990: 134).

Durante las primeras décadas del siglo xx, las autoridades mexicanas optaron por la vía de la disuasión y la propaganda como medio para desalentar la emigración. Se repartían volantes y se pegaban carteles en los pueblos, donde se señalaban las pésimas condiciones en que vivían y trabajaban los emigrantes. En la frontera, los problemas se recrudecían dado que allí se concentraban todos los emigrantes que pretendían pasar al otro lado. Las autoridades fronterizas enviaban cartas y comunicados a los estados y municipios del interior para que “impidan en cuanto sea posible la emigración [...] haciendo presente al público las graves dificultades con que tropiezan los mexicanos en la república del norte” (Durand, 1994: 114).

El principal problema eran los “enganchadores” que proporcionaban un adelanto al trabajador con el compromiso de devolver la cantidad en trabajo. El enganche, como negocio privado de las casas de contratación, fue un sistema de explotación extremo que dejaba en manos de particulares la contratación, el traslado, el salario, el control interno de los campamentos y las cargas de trabajo. Las consecuencias de este sistema fueron: el trabajo infantil, las policías privadas, los contratos leoninos, el endeudamiento perpetuo y condiciones miserables de vida y trabajo.

La situación se agravó con la revolución de 1910. Ya lo había anunciado Madero en su famoso escrito *La sucesión presidencial en 1910*, donde afirma que las condiciones laborales no eran nada satisfactorias en los Estados Unidos, pero en México estaban peor: “su suerte es mejor que en su tierra nativa” (Madero, 1910).

En efecto, miles de personas se dirigían a la frontera norte para huir de la guerra y la desolación. Ésta fue la primera y única vez en que los Estados Unidos aceptaron a mexicanos con la categoría de “refugiados”, los que eran auxiliados en instalaciones militares hasta que podían encontrar trabajo en alguna casa de contratación (Durand y Arias, 2000).

El panorama laboral cambió de manera radical en 1917. Había terminado la revolución mexicana, pero los Estados Unidos ingresaban en

la contienda mundial. La declaración de guerra dejó innumerables puestos de trabajo vacantes y se requerían brazos con urgencia. Los contratistas estadounidenses empezaron a cruzar la frontera y los cónsules fronterizos fueron presionados para que les dieran facilidades. El secretario de Relaciones Exteriores afirmaba que, “dado que no era posible que el gobierno contuviera la emigración, debería hacer todos los esfuerzos para que sus compatriotas sufrieran lo menos posible durante su estadía en el extranjero”. Para colmo de males, muchos emigrantes que no tenían documentos eran enrolados en el ejército y enviados al combate. Se calcula que fueron acuartelados unos 60,000 mexicanos y que unos 15,000 fueron obligados a combatir durante la primera guerra mundial (Alanís, 1999). Nuevamente se recurrió a la propaganda y la información oficial para alertar a los incautos que pretendían hacer fortuna en el norte. El gobierno mexicano expedía pasaportes para comprobar la nacionalidad y así impedir el enrolamiento.

Con el fin de la guerra empezó una nueva etapa, la de las recesiones económicas y las respectivas deportaciones masivas. El gobierno mexicano recurrió nuevamente a una postura reactiva, reaccionaba ante los hechos, pero era incapaz de tener ningún control sobre el fenómeno. Si no podía detener o desalentar el flujo de salida, menos aún podía negar el ingreso de los compatriotas que eran deportados. Fueron tres deportaciones masivas. En 1921 repatriaron a cerca de 150,000 mexicanos, entre 1929 y 1933 expulsaron a cerca de medio millón de migrantes, y entre 1938 y 1940 deportaron a cerca de 45,000 trabajadores, de los cuales unos 6,000 fueron acogidos en los programas de repatriación organizados por el presidente Cárdenas. En todos los casos el gobierno mexicano tuvo que intervenir y ayudar en la medida de lo posible a los que retornaban al terruño con pasajes, alimentación y cobijo mientras volvían a sus pueblos de origen o eran reubicados (Alanís, 2003; Durand, 1994). También se planteó la posibilidad de integrarlos de manera definitiva otorgándoles tierras y avíos agrícolas en varios proyectos de colonización, pero con pobres resultados.

Para los analistas de la época, entre quienes destaca Enrique Santibáñez (1930), la emigración mexicana había dejado de ser una sangría y se había convertido en una “hemorragia”, en una empresa “estéril”, y las relaciones “amigables con Estados Unidos sólo han servido, hasta la fecha, para empobrecer a nuestra población”. Más aún, para Alfonso Fabila (1932), los emigrantes estaban “enfermos del pecado de la emigración” y las soluciones debían ser radicales: el gobierno tenía que

“dar a conocer los peligros de la emigración” y en caso necesario, “impedir por la fuerza legal la emigración”. Para Fabila la migración era un error, y si bien la Constitución establecía la libertad de tránsito, “sobre esta ley tan justa y racional está una verdad latente: México se despuebla de campesinos, obreros y aun intelectuales” (1929).

En una postura mucho más mesurada, el antropólogo Manuel Gamio (1930) reconocía que México “pierde en esos emigrantes el esfuerzo y la colaboración de un 9 por ciento aproximadamente de sus clases productivas”, pero al mismo tiempo la migración transitoria de mexicanos operó como un alivio a los problemas sociales y el desempleo, además de que los emigrantes se capacitan en el extranjero y envían enormes cantidades de remesas.

La política migratoria mexicana durante las primeras cuatro décadas del siglo XX fue disuasiva al tratar de frenar la emigración informando a la población sobre los peligros y dificultades de la empresa migratoria, y fue reactiva en la medida en que reaccionaba ante situaciones de hecho, como las deportaciones masivas de los veinte y los treinta. Algunos autores consideran que durante la primera guerra mundial se dio un primer programa bracero (Alanís, 1999), pero en realidad las negociaciones no pasaron más allá del intercambio de cartas y arreglos consulares que condujeron a señalar disposiciones oficiales para proteger a los trabajadores y salvaguardar sus derechos laborales. Nunca hubo una negociación bilateral entre los dos gobiernos y menos aún un acuerdo.

LA MIGRACIÓN NEGOCIADA: EL PROGRAMA BRACERO (1942-1964)

Paradójicamente, mientras en 1939 y 1940 se realizaban deportaciones masivas de trabajadores mexicanos, dos años después empezaron las negociaciones para contratar trabajadores mexicanos. El fantasma de la deportación todavía estaba fresco en la memoria popular del México rural, al mismo tiempo que el fantasma de la escasez de mano de obra asolaba los campos y los centros de trabajo en los Estados Unidos. Fue un momento propicio para negociar. Por primera vez en medio siglo de emigración, ambos países se sentaban a negociar y a ver la manera más eficaz de solucionar el problema de la oferta y demanda de mano de obra. El contexto internacional había

cambiado la correlación de fuerzas y obligaba a los Estados Unidos a asumir una actitud negociadora.

El Programa Bracero fue una negociación iniciada en el contexto de la segunda gran guerra que se prolongó con sucesivas renegociaciones a lo largo de 22 años. Fue también un acuerdo en tiempos de recuperación de la economía mexicana y fortalecimiento de la política interna de corte popular y nacionalista. Es más, México negociaba el Programa Bracero después de haber expropiado los ferrocarriles en 1937 y la industria petrolera en 1939, que estaban en manos de empresas estadounidenses y europeas (González, 1981).

En 1942 los Estados Unidos requerían brazos, no inmigrantes, como a comienzos de siglo, y México estaba dispuesto a llegar a un acuerdo que significara un apoyo al esfuerzo bélico de los aliados. En esta coyuntura histórica muy particular México logró negociar un acuerdo bastante favorable para los trabajadores mexicanos: contratos de trabajo, salarios mínimos, transportación, vivienda y seguro. Por su parte, los estadounidenses lograron revertir el proceso migratorio anterior y cambiarlo radicalmente: pugnaron por una selectividad genérica masculina que impidiera la migración familiar, buscaron la temporalidad del migrante, su ingreso legal, su origen rural y su incorporación prioritaria al medio agrícola.

La primera virtud del Programa Bracero fue acabar con el sistema de enganche. La contratación dejó de ser un negocio particular y pasó a depender de programas oficiales, de carácter bilateral, donde ambas partes tenían que sujetarse a un convenio firmado. Una segunda virtud fue el reconocimiento explícito de la existencia de un mercado de trabajo binacional entre México y los Estados Unidos. A diferencia de la mayoría de las leyes migratorias estadounidenses, que son de aplicación general, el Programa Bracero fue un acuerdo bilateral promovido originalmente por los Estados Unidos y sostenido por el interés mutuo de ambas partes.

Para los braceros el problema fundamental radicaba en las restricciones del contrato que obligaban al trabajador a laborar en un rancho o lugar determinado sin la posibilidad de moverse y buscar otras opciones. No existía un mercado libre de mano de obra para los migrantes. Por lo mismo, algunos críticos del Programa Bracero lo consideraban como un sistema de semiesclavitud que ligaba al trabajador con determinado empleador y esto se prestaba a una serie de abusos.

Para los estadounidenses, el principal problema radicaba en los costos y el papeleo del programa además de las concesiones laborales que se habían tenido que otorgar. En el fondo, el Programa Bracero fue una relación obrero patronal mediada por ambos gobiernos. Se estaba gestando un mercado binacional de mano de obra.

Otra ventaja del Programa Bracero, fue su carácter temporal. Los trabajadores iban y regresaban. Este punto es fundamental, porque es un elemento de coincidencia plena entre ambas partes. México y los Estados Unidos estaban de acuerdo en que la migración temporal era la mejor opción para ambos países.

Finalmente, hay que señalar que el Programa Bracero funcionó a lo largo de 22 años y demostró en repetidas ocasiones ser una maquinaria eficiente. Llegó a movilizar entre 1954 y 1960 a un promedio de 350,000 trabajadores anuales, y en total fueron contratados 4.5 millones.

Ambos gobiernos eran beligerantes y cada año se tenía que renegociar esta especie de convenio colectivo de trabajo binacional, con todo el papeleo, burocracia y gastos que esto supone. Para dar una idea del asunto, en 1945 se ocupó a 2,400 personas en el manejo del Programa (Jones, 1946). Por otra parte, en el lado mexicano se desató la corrupción y el tráfico de influencias (Salinas, 1954; Durand, 1994). Los costos de la corrupción obviamente tuvieron que pagarlos los migrantes en forma de mordidas, donaciones o favores.

Comoquiera, las agencias involucradas también tenían sus propios conflictos, discrepancias, filias y fobias. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) negociaba, la Secretaría de Gobernación (Segob) ejecutaba y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) evaluaba, intervenía e interfería. En los Estados Unidos, el conflicto se dio entre varias agencias gubernamentales: el Department of Labor (Dol), aliado con los sindicatos que sabotó de diversas maneras al Programa Bracero, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) que paradójicamente se constituyó en su acérrimo defensor, y el Departamento de Agricultura, que apoyaba los intereses de los agricultores (Calavita, 1992).

Otra fuente de diferencias y problemas fue el lugar donde debería realizarse el reclutamiento. Para México, debía hacerse en el interior del país, en las zonas de concentración de la población migrante, y no en la frontera, como proponían los estadounidenses y los empleadores para ahorrar los costos del transporte. Como quiera, independientemente del lugar, la confluencia de miles de personas que esperaban ser enrola-

das ocasionaba múltiples problemas logísticos, que no fueron solucionados de manera adecuada por el gobierno mexicano. Según Pedro de Alba, los centros de contratación eran “uno de los espectáculos «más desoladores» que le había tocado presenciar” (1954).

Las consecuencias negativas del Programa Bracero fueron también innumerables, aunque no todas se le pueden achacar al programa mismo. Lo más problemático fue que se generó un movimiento paralelo de trabajadores indocumentados, de dimensiones semejantes. Ante esta situación ambas partes se echaban la culpa: se afirmaba que México debía hacer algo para controlar la salida de indocumentados y, como contraparte, se señalaba al gobierno de los Estados Unidos que debía castigar a los que emplearan indocumentados. El asunto se zanjó en Texas. Una resolución judicial conocida como *The Texas Proviso*, permitía a los empleadores estadounidenses contratar indocumentados sin que éstos tuvieran algún tipo de sanción o problema legal. De este modo se abrieron las puertas de la ley a la contratación de indocumentados.

La contratación masiva de trabajadores temporales, legales e indocumentados afectó necesariamente al mercado de trabajo de ambos países. En México, algunos gobernadores, como el de Guanajuato, se quejaron de la falta de brazos en sus entidades y culpaban al Programa Bracero (Durand, 1994). En los Estados Unidos sucedía lo contrario: la queja reiterada de los sindicatos era la sobreoferta de mano de obra barata que desplazaba al trabajador local, bajaba los salarios y para colmo era utilizado como esquirol en caso de huelga (Calavita, 1992).

Pero el problema recurrente fue el incumplimiento de las normas del contrato por parte de los empleadores y los problemas que esta situación acarrea en las negociaciones anuales de ambos gobiernos. El acuerdo inicial, logrado en tiempos de guerra, resultaba demasiado oneroso en tiempos de paz, sobre todo si la opción de contratar indocumentados estaba a la mano. Finalmente los convenios braceros concluyeron de manera definitiva en diciembre de 1964. México, argumentó que el fin del programa fomentaría la emigración indocumentada. Y que esta situación de facto iba ser aún más perjudicial. Se había acabado la época en que era posible negociar con el imperio. Los acuerdos siempre se hicieron en el contexto de una relación asimétrica de poder, pero al fin y al cabo cabía el derecho de pataleo.

LA ERA INDOCUMENTADA Y LA POLÍTICA DE LA NO POLÍTICA O LAISSEZ FAIRE

Sin el Programa Bracero, el gobierno mexicano no supo qué hacer, salvo insistir en la posibilidad de un nuevo acuerdo, asunto en el que estuvo empeñado el gobierno del presidente Díaz Ordaz (1964-1970). Finalmente, su sucesor, el presidente Echeverría, intentó, en 1974, llevar adelante un acuerdo migratorio, pero el presidente Gerald Ford declinó argumentando que “se había comprobado que este tipo de acuerdos no garantizaba la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos” (García y Griego, 1998). Era por el bien de México y de los mexicanos que no debía insistirse más en el asunto.

No sabemos si el gobierno mexicano siguió el consejo del presidente Ford, pero el hecho es que México no volvió a hablar del asunto. A esta actitud pasiva, García y Griego la calificó como la “política de no tener política”. Se trataba de una estrategia “para no involucrarse con ninguna solución norteamericana del problema”. Al parecer, la actitud mexicana se sustentaba en una “base racional” y en “un cálculo de los costos y beneficios”. Pero el mismo autor reconoce que otras opiniones consideraban la estrategia mexicana como “mantener el *statu quo*” (1988). Posteriormente, García y Griego afirmarían que esta política tuvo costos considerables, porque México renunció a manifestar su posición sobre un tema vital y de interés nacional (Calderón, 2002).

Ciertamente, el cálculo tuvo beneficios políticos para el gobierno en turno. Lo que no se ha evaluado es el beneficio o perjuicio de esta política con respecto a los migrantes. Desde nuestro punto de vista, se les abandonó a su suerte.

El gobierno volvía a su antigua política reactiva y esperaba los movimientos de la contraparte. Ciertamente, negociar en un contexto de asimetría de poder no es fácil, pero por lo menos se podía haber planteado una posición teórica sobre el fenómeno o haber definido ciertos principios o supuestos que debería tener cualquier tipo de negociación.

Pero, más allá de la retórica o el cinismo oficial de ambos gobiernos, eran los mismos trabajadores los que tenían que hacer valer sus derechos. De ahí que no fuera coincidencia que en la década de 1960 se organizara la Unión de Trabajadores Agrícolas (UFW), comandada por César Chávez, el más notable y querido dirigente sindicalista de origen mexicano. Como festejo por el día de la Independencia mexicana, el 16 de septiembre de 1965, Chávez organizó la primera de las huelgas en contra

de los productores de uva. La lucha duró décadas, pero se abrió el camino hacia el sindicalismo en el campo (Gómez-Quiñónez, 1994).

Además de los trabajadores agrícolas, dos nuevos actores empezaron a figurar en el escenario, los migrantes de origen urbano y las mujeres. Durante esta época el perfil del migrante mexicano cambió de manera sustancial. Cada vez se necesitaban menos trabajadores agrícolas debido a los intensos procesos de mecanización y por el contrario se requerían trabajadores para la industria y el pujante sector de servicios: limpieza, restaurantes, hoteles, casinos, comercios. Y este cambio no sólo respondía a la nueva demanda del mercado de trabajo estadounidense sino que reflejaba transformaciones radicales en el interior de la estructura social de México. Por una parte, el país se urbanizaba a pasos agigantados y dejaba de ser predominantemente rural; por otra, las mujeres se incorporaban de lleno al mercado de trabajo y dejaban en el cajón de los recuerdos la tradicional propensión doméstica de la mujer mexicana.

La ausencia de una política migratoria específica para México por parte de los Estados Unidos uniformó a la población migrante: ser mexicano se convirtió en sinónimo de trabajador indocumentado. Su condición legal lo situaba en el terreno de la vulnerabilidad y la inseguridad. En cualquier momento podía ser despedido o deportado. Y esta situación favorecía la tradicional propensión al retorno. El trabajador indocumentado no tenía otra alternativa que pensar en regresar y por tanto invertir todos sus ahorros y esfuerzos en mejorar su situación en el país de origen.

La condición de indocumentados fomentó como nunca el desarrollo de las redes sociales de apoyo y solidaridad. El bracero no necesitaba tener parientes o conocidos en los Estados Unidos, para el indocumentado era algo indispensable. Después de los contratos braceros, las redes sociales aminoraron los costos y redujeron los riesgos de la migración al mismo tiempo que desarrollaba un complejo entramado social, cultural y de servicios.

Una vez terminado el sistema de enganche y cancelado el Programa Bracero, fueron los mismos trabajadores y sus redes los que empezaron a abastecer el mercado de trabajo estadounidense. El reclutamiento y el entrenamiento de la mano de obra quedaba en manos de los propios trabajadores y esta dinámica reforzaba las redes con determinadas comunidades y regiones geográficas (Massey *et al.*, 1987). De igual modo, se fomentaron las mafias en la frontera y se perfeccionaron las modalidades de cruce fronterizo, ya con el apoyo de paisanos o conoci-

dos o por medio de “coyotes” encargados del tráfico de indocumentados. El control fronterizo era prácticamente simbólico, con una carrera nocturna se podía pasar al otro lado.

Entre tanto, el gobierno mexicano se lavaba las manos y se desentendía del tema y del problema migratorio. Los migrantes estaban librados a su suerte, los dejaban *pasar* la frontera y dejaban *hacer* a los empleadores lo que fuera de su conveniencia. “Dejar hacer y dejar pasar”, parece haber sido el lema de esos años. Sólo en casos excepcionales y puntuales la SRE intervenía en apoyo y protección de sus ciudadanos.

La falta de imaginación y visión política convirtió a la frontera en tierra de nadie. Las bandas de asaltantes merodeaban en torno a los migrantes para quitarles el poco dinero que llevaban para pasar la frontera. De regreso, las policías locales y federales, además de las aduanales se encargaban de cobrar mordidas y extorsionar a los migrantes en su viaje de retorno al terruño. Paradójicamente, los migrantes preferían ser apresados por la *Border Patrol* que caer en manos de la policía mexicana.

De este modo la migración se convirtió en un suculento negocio: en los años ochenta los “coyotes” cobraban 200 pesos por cabeza por cruzar la frontera y brindaban sus servicios a cientos de miles de indocumentados; las empresas estadounidenses de transferencia de dinero cobraban 20 por ciento en promedio por el envío de las remesas que sumaban cerca de 3,000 millones de dólares anuales en aquella época; las oficinas de correo robaban sistemáticamente los giros y el dinero que enviaban los migrantes; las casas de cambio y los bancos se quedaban con 10 por ciento por la conversión de divisas en moneda nacional. Y la “política de la no política” seguía su propio curso.

No pasaba lo mismo en el lado estadounidense. Los políticos y los medios se rasgaban las vestiduras ante la creciente informalidad del mercado de trabajo y se mostraban preocupados con respecto a la situación legal de los trabajadores migrantes. En el Congreso se gestaba un cambio profundo en la política migratoria. Primero se discutió la propuesta de ley conocida como Simpson-Mazzoli en 1984, y posteriormente se aprobaría la ley promovida por los legisladores Simpson y Rodino en 1986.

Por su parte, la preocupación del gobierno mexicano en aquellos años se centraba en la posibilidad de un retorno masivo de migrantes (deportación), que por una parte generaría desempleo y por otra reduciría sensiblemente la llegada de remesas (García y Griego, 1985).

LA POLÍTICA INTERNA DE REPARACIÓN DE DAÑOS (1990-2000)

En 1986 se aprobó una reforma a la ley de inmigración en los Estados Unidos (IRCA)² que consistía en cuatro disposiciones legales: una amnistía amplia para indocumentados que pudieran demostrar una estancia de cinco años, un programa especial para trabajadores agrícolas, un incremento notable en el control fronterizo y sanciones a los empleadores que contrataran indocumentados.

Los programas de amnistía y de trabajadores agrícolas funcionaron adecuadamente y se legalizaron 2.3 millones de trabajadores indocumentados, de este modo los Estados Unidos aseguraron un contingente muy amplio de mano de obra barata. El control fronterizo funcionó a medias, se hizo más difícil y riesgoso pasar la frontera, pero no se detuvo el flujo de indocumentados. Finalmente, lo que no funcionó fue el proyecto de sanciones a los empleadores. El presupuesto de la Border Patrol se triplicó, pero sólo una mínima parte (2 por ciento) se destinó a controlar la contratación de indocumentados en el interior del país. Los efectos no deseados de la IRCA fueron muchos, entre ellos un aumento considerable del flujo migratorio indocumentado, cambios radicales en el modelo migratorio y una escalada notable en el número de muertos en el intento por cruzar la frontera (Massey *et al.*, 2002).

Entre tanto el gobierno mexicano tuvo que pagar los costos de su política migratoria. La relación de los gobiernos prístas y los migrantes entró en un periodo de crisis y desconfianza. De hecho el asunto se agravó con las elecciones mexicanas de 1988. Los reclamos de fraude traspasaron la frontera y el partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidente Salinas comprobaron que había millones de mexicanos en el país vecino que demandaban justicia, atención y derechos. Las celebraciones de la Independencia en diferentes ciudades de los Estados Unidos al parecer ya no eran suficientes para tener tranquilos a los mexicanos. En la celebración del año 1988 se escucharon los reclamos por el fraude electoral en muchas ciudades estadounidenses donde se celebraba el "grito" de la Independencia. Académicos y políticos se rasgaban las vestiduras ante las protestas y las ofensas al pabellón nacional y su máxima celebración.

² Immigration Reform and Control Act, también conocida como ley Simpson-Rodino.

Por otra parte, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) habían vetado el tema migratorio. Se afirma que México vetó el tema del petróleo y los estadounidenses el de migración. En ese contexto no se podía hacer nada. Las prioridades del modelo neoliberal estaban muy lejos de la agenda bilateral.

Pero era urgente y necesario hacer ajustes en la política interna con respecto a los emigrantes para reparar los daños ocasionados por el abandono oficial. Se argumentaba que los migrantes habían “votado con los pies”, es decir, habían abandonado el país, y que los malos tratos a la hora del retorno y el descuido y falta de atención a la comunidad mexicana en el exterior los colocaba automáticamente en el bando político opositor. El PRI había perdido su capital político entre los migrantes y, lo que era peor, se había erosionado el tradicional patriotismo y resistencia cultural de los migrantes mexicanos que se negaban sistemáticamente a cambiar de nacionalidad.

Para reparar los daños se establecieron varios programas: el Grupo Beta de seguridad fronteriza; el Programa Paisano de acogida a migrantes; la modernización del sistema de aduanas con el semáforo fiscal; la matrícula consular como medio de identificación oficial del migrante; el Programa de Atención a la Comunidad Mexicana en el Exterior; la incorporación a los programas Uresa (Uniform Reciprocal Enforcement) y RURESA (Revised Uniform Reciprocal Enforcement of Support Act) de protección a familias abandonadas, la No Pérdida de la Nacionalidad y el derecho al voto en el exterior.

En 1990 se fundó el Grupo Beta, una corporación tripartita de seguridad pública que agrupaba a los mejores elementos policiales y que tenía como misión la defensa de los derechos humanos de los migrantes en la frontera norte, dado que se les consideraba como un “sector débil y vulnerable de la población”. La corporación protegía a los migrantes de los asaltantes y de la extorsión policiaca y los socorría cuando estaban en apuros o en peligro. La selección y depuración de los miembros de la corporación era un asunto de vital importancia, así como la evaluación periódica. Los resultados no se hicieron esperar, la violencia en la “tierra de nadie” disminuyó 90 por ciento. Hasta el año 2000 se habían realizado más de 20,000 arrestos; el programa que empezó con 12 elementos creció a más de 100 y tiene una cobertura de siete ciudades fronterizas (Valenzuela, 2000). Posteriormente el Grupo Beta ha empezado a trabajar en la frontera sur para proteger a los inmigrantes centroamericanos. Los del Grupo Beta no tienen funciones policiales a par-

tir de 1995 y no pueden portar armas; sin embargo, la prensa reporta algunos abusos, especialmente en el caso de los migrantes centroamericanos (*La Jornada*, 8 de septiembre de 2002)

Por su parte, el Programa Paisano pretende solucionar los problemas a la hora del retorno de los migrantes, particularmente en las épocas decembrinas. En un principio se trató de limitar el número de controles aduanales y policiales y así disminuir las posibilidades de extorsión. Posteriormente se avanzó con el semáforo fiscal, que tuvo mucho éxito. El ciudadano que viene del extranjero tiene derecho a ingresar con 300 dólares de mercancía y a declarar si trae productos que excedan esa cantidad.³ Pero la decisión no la toman los funcionarios, sino el semáforo, que funciona con base a una muestra aleatoria. De este modo se ha evitado una buena parte del problema en aduanas terrestres y aeropuertos.

Lo que no ha tenido tanto éxito es el control de la Policía de Caminos y la Policía Judicial de los diferentes estados por donde atraviesan los migrantes. Los policías identifican fácilmente los vehículos de los migrantes y con cualquier pretexto, como traer placas extranjeras, detienen el vehículo y exigen "compensación" (*La Opinión*, 15 de enero de 2003). En la actualidad el Programa Paisano se limita a instalar módulos para quejas y denuncias y a informar y orientar a la población que retorna al país sobre sus derechos y obligaciones.

Como quiera, parece ser que en la actualidad la opinión de los paisanos es positiva. Según una investigación realizada por El Colegio de la Frontera Norte, 97.2 por ciento "de las personas entrevistadas manifestaron estar satisfechos de la atención y el servicio recibido al ingresar a México" (mexicanosenelexterior.com, 2 de mayo de 2003). No obstante, cualquiera puede comprobar que los módulos de quejas del Programa Paisano en los aeropuertos nunca tienen personal. No hay quejas porque no hay modo de quejarse.

La matrícula consular fue un instrumento necesario y urgente que no dio los resultados esperados en una primera fase. Se pretendía ofrecer al migrante un documento de identificación oficial, que sirviera en caso de ser requerido por las autoridades estadounidenses. Durante los gobiernos de Salinas y Zedillo (1988-2000) se expidieron más de un millón de matrículas consulares, pero no se realizó ningún programa colateral para que fueran útiles. Simplemente operaban como iden-

³ Cuando se ingresa por tierra, en un puesto fronterizo la cantidad permitida es sólo de 150 dólares.

tificación. Lo peor de todo fue la improvisación y la falta de profesionalismo con que se realizó la captura de información. Cada consulado hacía su propia base de datos y éstas no estaban interconectadas, de tal modo que no podían utilizarse para ningún tipo de consulta o análisis más amplio. Es más, en algunos casos faltaban datos esenciales, como escolaridad y sexo; este último tenía que adivinarse recurriendo al nombre. También se detectaron fallas serias de seguridad. Muchos migrantes centroamericanos solicitaban la matrícula porque en caso de deportación los dejaban en la frontera mexicana y no los regresaban a su país de origen.

Por su parte, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior tiene como objetivo establecer vínculos con los mexicanos en los Estados Unidos y apoyar actividades educativas, culturales, deportivas, en el campo de la salud y en los negocios. Un proyecto de suma utilidad para los migrantes y sus familias ha sido la revalidación automática a nivel escolar con los “documentos de transferencia” que permiten al estudiante seguir cursando el año escolar cuando regresa de los Estados Unidos. También se trabaja con maestros bilingües y programas de intercambio. Según algunos analistas este programa surgió con motivos eminentemente políticos, para mejorar la imagen del gobierno en turno, pero posteriormente ha logrado consolidarse como un programa de servicios múltiples. Varios gobiernos estatales también empezaron a relacionarse con su comunidad en la diáspora, especialmente con los clubes de migrantes y se fundaron “casas”, como las casas Puebla o Guanajuato, donde reciben apoyo e información sobre cada entidad.

Otro programa utilizado por las familias de los migrantes, por intermedio de la SRE, es el de Uresa RURESA-UIFSA. Se trata de un programa estadounidense, de carácter interestatal que apoya las demandas por manutención de los hijos y la familia en casos de divorcio o abandono. En el caso de los migrantes que son padres de familia y no regresan a sus hogares ni envían dinero para su sostenimiento, la secretaría puede canalizar una demanda judicial para que se haga efectivo el pago correspondiente. Es un programa de alcance limitado dado que requiere una demanda judicial, pero ha resuelto muchos casos de abandono ligados al fenómeno migratorio (www.baucomlaw.com/uresa.htm).

Finalmente, el Programa Iniciativa Ciudadana, mejor conocido como “tres por uno”, permite canalizar las remesas colectivas de los migrantes hacia inversiones productivas en sus comunidades, con la aportación proporcional de los tres órdenes de gobierno en México: muni-

cial, estatal y federal. El gobierno se compromete a dar tres veces la aportación que consigan reunir los migrantes para llevar a cabo proyectos productivos y solventar necesidades urgentes de infraestructura y servicios básicos en las comunidades de origen. Este programa se inició en el estado de Zacatecas y posteriormente se ha desarrollado en otras entidades. Entre 1999 y 2000, se obtuvieron 2.8 millones de dólares como aportación de los clubes de migrantes zacatecanos para sus comunidades (García Zamora, 2002).

Como la mayoría de los proyectos de desarrollo, los del tres por uno tienen éxitos y fracasos, problemas de gestión, de transparencia en el manejo de recursos y de vinculación entre las diferentes instancias involucradas (García Zamora, 2002). Sin embargo, es uno de los proyectos que han conseguido mayor apoyo gubernamental y donde están interesados en participar organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). No obstante, la crítica más aguda y certera al programa tres por uno subraya el nuevo papel del gobierno neoliberal que pretende descargarse de sus obligaciones y aprovecha la generosidad de los migrantes para hacer obras de infraestructura que deberían ser solventadas por el Estado.

Por otra parte, se ha instituido un programa de “repatriación ordenada” de infantes. La legalización masiva de inmigrantes indocumentados con la IRCA acarreó procesos de reunificación familiar, tanto por la vía legal como por la informal. El migrante legalizado tenía urgencia de traer a su familia y esto fomentó el incremento en el flujo de mujeres y niños. Un problema grave era el de infantes de meses o pocos años de edad que eran capturados y tenían que ser deportados. Los métodos de cruce para infantes son diferentes de los de las personas mayores, por lo que los niños son separados de sus padres al momento de cruzar la frontera. Esto generaba problemas muy graves ya que los infantes capturados por la Patrulla Fronteriza eran deportados sin ningún tipo de previsión o cuidado. Finalmente, el gobierno mexicano llegó a arreglos con el Servicio de Inmigración para “una repatriación ordenada” en caso de menores y enfermos, los que en caso de ser capturados debían ser entregados inmediatamente al personal del consulado y trasladados a albergues en México, donde sus padres o familiares pudieran identificarlos y recuperarlos.

De igual modo la legalización promovida por la IRLA abrió la oportunidad para que los residentes legales pudieran obtener la ciudadanía

estadounidense. Los mexicanos empezaron a naturalizarse en números crecientes y la tendencia se acentuó con la ley estadounidense de inmigración de 1996, que restringía una serie de derechos a los residentes, como el seguro de vejez y otras prestaciones. Ante esta nueva coyuntura el Congreso mexicano reaccionó y después de arduos debates se aprobó, en diciembre de 1996, la reforma constitucional de No Pérdida de la Nacionalidad, en caso de adquirir otra. Incluso los que ya habían renunciado, por haberse naturalizado estadounidenses con anterioridad, tenían el derecho a reclamar la restitución de su nacionalidad, siempre y cuando lo hicieran en los plazos fijados. Esta reforma fue muy bien acogida entre la población migrante ya que no pierden sus derechos ciudadanos y, en el caso de los campesinos ejidatarios y comuneros, tampoco pierden sus derechos de usufructo de la tierra. Además, en caso de retornar al país tienen todos los derechos ciudadanos: pueden votar y ser elegidos, trabajar, comprar o vender propiedades, etcétera.

Finalmente, en diciembre de 1996, se aprobó la reforma constitucional que “permite votar fuera del distrito electoral que le corresponde al elector, por encontrarse en tránsito en un lugar distinto al de su residencia o incluso en el extranjero” (Calderón y Martínez, 2002). No obstante, falta todavía un largo camino por recorrer para que el voto en el exterior sea una realidad. El Instituto Federal Electoral (IFE) nombró una comisión de especialistas para que analizara las modalidades posibles de voto en el extranjero, pero el informe final de la comisión, enviado al Congreso en 1998, todavía no ha sido analizado. Se espera que en el año 2006 el voto en el exterior sea posible y que, de este modo, la comunidad mexicana en la diáspora recupere sus derechos políticos.

En síntesis, los dos últimos gobiernos priístas de Salinas y Zedillo avanzaron en el campo de la política interna y en algunos casos en la política exterior para proteger, informar, otorgar derechos, canalizar iniciativas y resolver una serie de problemas prácticos y cotidianos a los que se enfrentan los migrantes de manera permanente. Sin duda, se trata de un notable avance, después de dos décadas de abandono. No obstante, varios programas todavía tenían el sello corporativo, típico del modelo priísta de relacionarse con las organizaciones de base.

En cuanto a la política exterior de carácter bilateral no hubo cambios ni iniciativas. No hubo ninguna propuesta que replanteara la situación migratoria a nivel bilateral. Se avanzó en la reparación de daños causados a la comunidad mexicana en el exterior; en el otorgamiento de derechos exigidos desde hacía décadas, como la no pérdida de la

nacionalidad, y en la solución de algunos problemas internos de corrupción, abuso y extorsión. En cuanto al voto en el exterior, el gobierno de turno, el PRI y algunos intelectuales orgánicos del régimen, como Jorge Carpizo y Jorge Bustamante, fueron los principales opositores que boicotearon de manera sistemática que se abriera esta oportunidad para las elecciones del año 2000.

Durante la última década del siglo xx la relación bilateral entre México y los Estados Unidos estuvo marcada por la lucha contra el narcotráfico. El enemigo a vencer ya no era la Unión Soviética sino las drogas que devastaban al pueblo estadounidense. Y para el gobierno mexicano lo más importante era sacar adelante un tratado de libre comercio.

En los Estados Unidos, el tema migratorio dejó de ser un asunto fronterizo y concentrado regionalmente en algunos estados y pasó a ser un tema nacional que involucraba problemas de seguridad. En este contexto las campañas antiinmigrantes eran bien recibidas por el público y muy bien aprovechadas por los políticos que querían ganar votos.

Para el gobierno mexicano las drogas y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acaparaban la agenda bilateral. Los migrantes y sus eternos problemas quedaban en segundo o tercer plano. Éste fue un tema vetado durante todo el tiempo que duraron las negociaciones del TLCAN. Y el veto, o la autocensura, se prolongó durante el gobierno de Zedillo, incluso en casos extremos de violación de los derechos humanos, como el de Riverside en 1996, cuando fueron golpeados brutalmente dos inmigrantes capturados por la policía. En aquella ocasión la posición del gobierno mexicano fue bastante tímida. El incidente de Riverside se asemejaba al de Rodney King, que detonó una asonada racial en Los Ángeles, ya que fue grabado y difundido en directo por la televisión. Si bien la maquinaria de la SRE y el consulado de Los Ángeles presentó las quejas y notas diplomáticas correspondientes, a nivel local, el presidente Zedillo disculpó en cierto modo a los policías estadounidenses argumentando que en México se cometían excesos semejantes con los inmigrantes centroamericanos. El debate llegó al Congreso mexicano que reaccionó y exigió al presidente Zedillo que se publicara una investigación realizada por los 40 consulados mexicanos donde se recogían las violaciones a los derechos humanos en los últimos cinco años. El informe había sido guardado *to avoid damaging the bilateral relationship* (Fernández de Castro, 1998).

Los migrantes eran un tema incómodo que propiciaba la discordia y entorpecía las negociaciones comerciales.

Fueron los años de la ofensiva antiinmigrante, especialmente en California, con el gobernador Pete Wilson y la proposición 187 que castigaba y perseguía severamente a los migrantes y a sus familias negándoles educación, asistencia y derecho a la salud. Y en vez de responder y tomar la iniciativa el gobierno mexicano aguantaba los golpes que recibía la comunidad migrante, sin decir ni proponer nada. Por otra parte, fueron los años de la emergencia de la sociedad civil en México y la lucha por los derechos humanos, que incluye la defensa de los migrantes.

LA NUEVA AGENDA MIGRATORIA

Como quiera, la llegada de la democracia a México parecía haber abierto una luz de esperanza para los migrantes. El año 2000 empezó con buenas noticias para la comunidad mexicana radicada en los Estados Unidos. Con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, la agenda migratoria tomaba un nuevo curso y se constituía en un punto fundamental de la política exterior. No sólo fue un lema de campaña. Para Fox la agenda migratoria era de vital importancia, no en vano proviene de Guanajuato, un estado donde la migración es centenaria. El presidente creó una oficina especial en Los Pinos para atender la problemática de los migrantes y nombró a Juan Hernández, un mexicanoestadounidense, nacido en Texas, para encabezar el proyecto.

Por añadidura, fue nombrado Canciller Jorge Castañeda, que provenía de las filas académicas, conocía bien el fenómeno y se entendía muy bien con los estadounidenses. Y el lenguaje empezó a cambiar. Por décadas el servicio exterior utilizaba el término convencional de "protección" de los mexicanos en el exterior. Pero a partir de 2000 se hablaría de "defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero".⁴

Se había pasado de una política pasiva y en el mejor de los casos reactiva a una política propositiva. El gobierno de Fox proponía "una negociación migratoria integral con Estados Unidos, que aborde las raíces del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida y

⁴La gestión de Jorge G. Castañeda en la SRE tiene claroscuros que no viene al caso comentar. Sin embargo, hay que reconocer que supo diseñar y proponer una política de Estado, que no existía, con respecto a la emigración de mexicanos a los Estados Unidos.

que permita lograr un marco ordenado que garantice la protección legal adecuada y condiciones laborales dignas” (documentos internos de la SRE, 2000). La legitimidad democrática del gobierno le permitía encarar la negociación en otros términos. Había empezado una nueva etapa.

La voluntad política presidencial y la habilidad del canciller Castañeda para llevar adelante la agenda migratoria concluyeron prácticamente en un arreglo verbal el 10 de septiembre de 2001, un día antes de los trágicos sucesos que sacudieron el mundo.

Según Frank Sharry, abogado que trabaja en Washington por la causa de los migrantes, el acuerdo fue sorpresivo e inesperado (www.immigrationforum.org). Los presidentes Fox y Bush declararon públicamente que había voluntad política de ambas partes para llegar a un acuerdo migratorio. La propuesta mexicana, conocida como *the whole enchilada*, iba bastante lejos: se proponía un acuerdo integral que solucionara el problema de manera conjunta en varios frentes: seguridad fronteriza, evitar al máximo la pérdida de vidas, amnistía amplia para los migrantes ya radicados en los Estados Unidos, un programa de trabajadores migratorios temporales, una ampliación del programa de visas permanentes, un proyecto de apoyo a las comunidades de origen de los migrantes y una agenda permanente de diálogo para solucionar los problemas que se irían suscitando sobre la marcha. Incluso la parte mexicana llegó a afirmar que el futuro sería semejante a la solución europea de libre tránsito entre los países miembros del acuerdo comercial.

Pero el feliz acuerdo verbal entre el vaquero de Texas y el de Guanajuato tenía también compromisos verbales que no se habían hecho públicos, pero que en los hechos son más que evidentes. Un acuerdo migratorio con México suponía el control de la frontera sur y el freno de la migración indocumentada, centroamericana y sudamericana, que transita por México en dirección a los Estados Unidos. Según Raúl Delgado (2002), México debía cumplir la función de “centinela de los Estados Unidos en su frontera sur, mediante el impulso de dos programas complementarios: el Plan Puebla Panamá y el Plan Sur”.

La geografía del sur mexicano, a diferencia del norte, tiene un estrechamiento en el istmo de Tehuantepec y por allí tienen que pasar todas las rutas, caminos y vías de comunicación. De este modo el istmo se convierte en un lugar ideal para el control de la inmigración indocumentada que se dirige a los Estados Unidos. En este caso también hubo declaraciones oficiales de Castañeda que denotan un cambio en el lenguaje:

Por congruencia, pero también por principio, México velará por el respeto pleno a los derechos no sólo de nuestros migrantes sino también de los migrantes centroamericanos y de otros países que cruzan por nuestro territorio, quienes en ocasiones son víctimas de vejaciones y maltratos por parte de las autoridades mexicanas. Para ello buscaremos garantizar el mismo trato para los migrantes a México que el que demandamos para los mexicanos en la frontera norte.

La realidad es otra, pero por fin existe un planteamiento claro y preciso, el cual puede ser exigido y demandado.

Los tiempos habían cambiado, el tema vetado durante las negociaciones del tratado de libre comercio (1992-1993) empezaba a salir a la luz. Se había comprobado, en la práctica, que el acuerdo comercial no era suficiente para generar empleos y detener el flujo migratorio. Por otra parte, tampoco habían funcionado las medidas de control fronterizo aplicadas por los estadounidenses. Es más, el TLCAN generó fuertes desequilibrios en la planta productiva: cerraron muchas fábricas, otras entraron en proceso de reestructuración. En el sector agrícola también se generaron desequilibrios, la industria azucarera entró en crisis, al igual que la producción de granos y el sector pecuario que tiene que competir con precios subsidiados.

Estos desequilibrios generaron más migración, por lo que era urgente llegar a algún tipo de arreglo. Pero todo se vino abajo el 11 de septiembre de 2001. La política bilateral pasó a un segundo plano y luego a un tercer plano. Los guerreros del norte habían sido heridos y se preparaban para el contraataque. El acuerdo migratorio se pospuso de manera indefinida. Es más, el asunto se agravó al quedar conectada la migración ilegal con el ataque terrorista. El comando suicida estaba formado por migrantes que habían entrado con visa de turista o estudiante y que se habían excedido en el límite fijado por las autoridades de inmigración. Eran migrantes que habían sido admitidos por una política migratoria laxa e ineficiente. Para completar el panorama, varios miembros del comando tenían identificaciones falsas compradas a las mafias que se dedican a la falsificación y que pululan en muchas ciudades donde hay inmigrantes.

Las reformas no se hicieron esperar. El INS entró en un proceso interno de reforma radical y se pusieron controles adicionales a las visas de turistas y estudiantes, una vía por medio de la cual ingresan muchos trabajadores migrantes, sobre todo mujeres. De igual modo, se ha

empezado a penalizar la utilización de documentos falsos; los documentos son indispensables para poder trabajar y los trabajadores migratorios tienen que presentarlos forzosamente. Se afirma que existen varios millones de números de seguridad social falsos (SSN) y que eran aceptados de manera muy liberal, porque significaban un ingreso millonario para el fisco. Cada migrante que utiliza un SSN falso paga impuestos y no tiene derecho al reintegro del excedente anual en el pago de impuestos ni tampoco a los servicios de salud y las prestaciones de jubilación y vejez.

Los migrantes mexicanos nada tienen que ver con los terroristas, pero quedaron involucrados en la paranoia general. Si antes se les calificaba como ilegales, se les vinculaba a la delincuencia y se les relacionaba con el narcotráfico, ahora han quedado vinculados al terrorismo internacional.

Paradójicamente, la única salida lógica en términos de control y seguridad es documentar a la población que reside de manera irregular. Pero la lógica no necesariamente impera en la mente de los políticos. Documentar significa legalizar, otorgar derechos y esto va en contra del interés político y económico de mantener un amplio contingente de mano de obra barata y desechable, sumisa y deportable.

Los intentos para poner en marcha, otra vez, el acuerdo migratorio no tuvieron buenos resultados. El presidente Fox y la cancillería insistieron en diversas oportunidades y sólo se lograron declaraciones en las que se afirmaba que la coyuntura política internacional había cambiado y la agenda migratoria quedaba pospuesta a futuras negociaciones.

No obstante, en el campo de la política interna, cotidiana, se hicieron algunos avances. El más importante parece haber sido la reforma de la matrícula consular. Como se señaló anteriormente, la matrícula tenía serios problemas de diseño, confiabilidad y seguridad, de ahí que se elaborara un proyecto para modificar sustancialmente el formato, modernizar la captura de información y otorgarle seguridad, confiabilidad y una utilidad más allá de la simple identificación. La cancillería negoció con diferentes instituciones bancarias para que la matrícula fuera reconocida como un documento válido para abrir cuentas bancarias. A comienzos de 2003 eran 74 instituciones bancarias en los Estados Unidos las que aceptaban la matrícula y se habían expedido más de un millón en el año 2002. De este modo el migrante podía tener acceso a una cuenta de débito y reducir al mínimo el costo de sus transferencias de remesas. La medida fue exitosa y varios cientos de miles de

trabajadores matriculados pudieron abrir sus cuentas. También se gestionó ante los departamentos de policía de diferentes estados que se reconociera la identificación como válida. Hasta enero de 2003 eran 800 agencias policíacas las que aceptaban la matrícula como identificación, lo que evitaba que los migrantes utilizaran documentos falsos con los que complicaban su situación legal. Finalmente, se gestionó en distintos estados la posibilidad de utilizar la matrícula como identificación válida para tramitar la licencia de manejo y fue aceptada en 13 estados, pero en otros estados los migrantes siguen expuestos a toda una serie de problemas legales en caso de accidente y ausencia de seguro (*Reforma*, 15 de enero de 2003).

La mejor evaluación del impacto de la matrícula consular ha sido sin embargo la difusión del modelo entre otros países como Perú, El Salvador, Honduras y Polonia, que también están pensando implantarla. Finalmente, que algunos congresistas republicanos, como el representante de Colorado, Tom Tancredo, hayan propuesto al Congreso que se prohíba la matrícula consular por “razones de seguridad nacional” y porque se interpreta como una especie de legalización de la migración indocumentada al servir como documento de identidad alternativo es el mejor signo de que la medida ha sido útil para los migrantes (*The New York Times*, 8 de febrero de 2003). La lógica antiinmigrante paradójicamente propugna la ilegalidad. Si los migrantes están matriculados, es decir, si están semidocumentados y pueden abrir cuentas, identificarse ante la policía y sacar licencias, la batalla parece estar perdida. El argumento de la ilegalidad pierde fuerza, por lo menos ha quedado matizado.

El asunto ha quedado solucionado con una declaración del Departamento del Tesoro que en septiembre de 2003 definió su política con respecto a la matrícula consular y documentos semejantes afirmando que “es más fácil atacar algo que se ve, que algo que no se ve”; según la opinión del subsecretario del Tesoro, Wayne A Abernathy resultaría contraproducente orillar a los migrantes hacia el mercado negro de servicios financieros.

Otro problema pendiente era el de los mexicanos condenados a muerte. La política tradicional consistía en pedir clemencia, pero el gobierno de Fox llevó ante la Corte Internacional de La Haya su queja de que no se respetaban los convenios internacionales, como el de informar a los consulados sobre los juicios realizados a ciudadanos extranjeros. La corte falló a favor de México y quedan pendientes de revisión una serie de casos. Fox canceló una visita programada con el presiden-

te Bush precisamente porque en esos días fue ejecutado un mexicano condenado a muerte. La postura no sólo fue retórica. En la práctica la toma de conciencia y la discusión abierta del tema están dando resultados, como el de la Corte Internacional ya mencionado, y la decisión del gobernador de Illinois de conmutar la pena capital por cadena perpetua.

Comoquiera, hay un cambio notable en cuanto a la política exterior mexicana en el tema migratorio y en cuanto a política interna con respecto a los migrantes. Se ha dejado atrás el mutismo y se ha pasado a una fase propositiva y demandante. Los resultados no han sido los esperados debido, entre otros factores, a un cambio radical en el equilibrio mundial. Pero la propuesta teórica permanece intacta. Plantear el problema como un asunto de "responsabilidad compartida" rompe con el tradicional juego de echarse la culpa el uno al otro. Sin embargo, para algunos analistas no puede haber responsabilidad compartida en procesos de negociación asimétricos, donde lo que predomina es la "subordinación abierta" (Delgado, 2002).

También es necesario señalar que había mucho de proyecto personal en esta propuesta y que la renuncia del canciller Castañeda, después de dos años de gestión, dejó un acuerdo migratorio en fase invernal y muchos asuntos prácticos pendientes. Hay muchas dudas planteadas en el futuro inmediato, más aún con el nuevo canciller Eugenio Derbez que proviene de las filas de tecnócratas neoliberales. Difícilmente habrá un acuerdo migratorio, lo que se ha puesto a consideración de las cámaras estadounidenses, para variar, son proyectos unilaterales.

CONCLUSIONES

El panorama trazado pone en evidencia una política migratoria mexicana errática y pendular. Pesa demasiado la relación asimétrica de poder que siempre marca el ritmo de las negociaciones y justifica las actitudes unilaterales por parte de los Estados Unidos. También parece haber justificado la política priísta de hacerse a un lado, de no mover el agua, de dejar para más tarde lo que debía haberse hecho hacía décadas.

En síntesis, se puede afirmar que hay fases alternas de repliegue y avance. Las fases de repliegue suelen ser de larga duración, mientras que las de avance y negociación suelen ser más cortas. Al parecer, la negociación funciona cuando la proponen en los Estados Unidos. El Programa Bracero se negoció y acordó en pocos meses y duró, con modi-

ficaciones y renegociaciones anuales, más de dos décadas. En el año 2000 el acuerdo migratorio fue propuesto por México, la negociación tomó año y medio y no se llegó a ningún acuerdo. El balance resulta negativo.

Por el contrario, lo que parece funcionar, tanto para México como para los Estados Unidos, es la acción unilateral. En los últimos años México ha actuado de manera unilateral para resolver problemas cruciales para la comunidad mexicana en el exterior. El cambio constitucional para la no pérdida de la nacionalidad, en caso de adquirir otra, es un buen ejemplo. No se buscó la doble nacionalidad, que hubiera supuesto un acuerdo con los Estados Unidos, se actuó de manera soberana. Otro buen ejemplo es la matrícula consular, que fue una acción unilateral, pero al mismo tiempo se negoció de manera particular con los bancos, los estados y las policías locales. No tenían por qué negociar estos asuntos en Washington. Las críticas a la matrícula consular obligaron al Departamento del Tesoro a evaluar la situación y la consulta pública resultó favorable para los migrantes matriculados. La ley migrante, en Zacatecas, es otro ejemplo de política unilateral interna. El problema de la residencia para los migrantes que pudieran ser elegidos para cargos populares se resolvió a nivel estatal, sin participación del gobierno federal. Comoquiera, en todos estos casos ha sido indispensable contar con el apoyo de la comunidad migrante en el exterior.

Es más, los migrantes pueden tener su propia agenda, independiente de la comunidad mexicano-estadounidense, de la chicana y del gobierno mexicano. Se han convertido en un actor más, en la política mexicana y estadounidense. En la actualidad, distintas organizaciones de migrantes están apoyando propuestas para una posible reforma migratoria en los Estados Unidos. Ante la acción unilateral, toca al gobierno mexicano actuar unilateralmente y reglamentar y supervisar el sistema de reclutamiento de trabajadores temporales en el país, ya que las propuestas de ley van en ese sentido.

Pero éste es un problema que se arrastra desde hace décadas y donde todavía la política de no hacer nada sigue vigente. Los contratos de trabajadores H2A y H2B, que hoy en día resultan indispensables en muchos nichos laborales de los Estados Unidos, están controlados directamente por enganchadores y contratistas que responden ante las compañías estadounidenses. El sistema de visas de trabajadores temporales se ha privatizado y la corrupción y el negocio a costa de los migrantes está en su apogeo. Dado que la contratación se hace en el interior del territorio nacional, México puede y debe actuar de manera unilateral.

Los caminos de la política migratoria por una parte se han cerrado y por otra se han abierto. El acuerdo migratorio pasó a ser un espejismo, una ilusión, pero la política unilateral está dejando resultados concretos, de importancia vital para la comunidad migrante mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- ALANÍS, Fernando, 1999, *El primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917-1918*, México, El Colegio de San Luis.
- , 2003, "No cuenten conmigo. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos 1910-1928", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*.
- ANDREAS, Peter, 2000, *Border Games. Policing the US-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press.
- CALAVITA, Kitty, 1992, *Inside the State. The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.*, Nueva York, Routledge.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia y Jesús Martínez Saldaña, 2002, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora.
- DELGADO WISE, Raúl, 2002, "La agenda oculta de la administración foxista en materia migratoria", en Raúl Delgado Wise et al., *México en el primer año de Gobierno de Vicente Fox*, México, Porrúa, pp. 134-156.
- DURAND, Jorge, 1994, *Más allá de la línea*, México, Conaculta.
- , Douglas S. Massey y Emilio A. Parrado, 1999, "The new era of mexican migration to the United States", *Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, septiembre, pp. 518-536.
- y Patricia Arias, 2000, *La experiencia migrante*, México, U de G.
- FABILA, Alfonso, 1932, *El problema de la emigración de obreros y campesinos mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, 1998, "The Riverside incident", en *Migration Between Mexico and the United States. Binational Study*", vol III, Austin, Texas, Morgan Printing, pp. 1235-1240.
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, 1988, "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos. Frente a la migración de los indocumentados*, México, Porrúa, pp. 125-152.
- , 1998, "The Bracero Program", en *Migration Between Mexico and the United States. Binational Study*", 2a. vol. III, Austin, Texas, Morgan Printing, pp. 1215-1222.

- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, 2002, "Los proyectos productivos con migrantes en México hoy", ponencia presentada en el Segundo Coloquio sobre Migración internacional: México-California, Universidad de Berkeley, California, 28-30 de marzo.
- GÓMEZ QUIÑONES, Juan, 1994, *Mexican American Labor. 1790-1990*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- GONZÁLEZ, Luis, 1981, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México.
- JONES, Robert C., 1946, *Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico*, Washington, Unión Panamericana.
- MADERO, Francisco, 1911, *La sucesión presidencial en 1910*. México.
- MASSEY, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone, 2002, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- OCHOA, Álvaro y Alfredo Uribe, 1990, *Emigrantes del oeste*, México, Conaculta.
- SALINAS, José Lázaro, 1955, *La emigración de braceros. Visión objetiva de un problema mexicano*, México, Ediasa
- SANTIBÁÑEZ, Enrique, 1930, *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*, San Antonio, Texas.
- VALENZUELA, Javier, 2000, "El programa Beta. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde la perspectiva policiaca, no convencional", en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords), México, Plaza y Valdés, pp. 479-509.

Gustavo Iruegas*

México: seguridad nacional e inseguridad internacional

UNO de los aspectos de la vida nacional que ha evolucionado en el último decenio es el de la seguridad nacional. Primeramente la expresión misma pasó de ser una idea proscrita a ser un recurso retórico del lenguaje oficial y un tema de moda en los medios de comunicación. Fue así porque bajo ese nombre y pretexto se daba sustento doctrinario a la ideología anticomunista de los ejércitos golpistas de Sudamérica.

Después de la época de los gobiernos militares en Latinoamérica –un poco antes del decenio de que se ocupa este libro– la seguridad nacional empieza a ser objeto de estudio en instituciones operativas y académicas. De cualquier manera en México recibimos la expresión seguridad nacional de los Estados Unidos y le damos un sentido lato que incluye a la nación, al territorio y al gobierno. Sería más exacto hablar de la seguridad del Estado, pero también esta frase tiene cargas históricas y políticas. En términos más prácticos, lo que se ha ganado es la conciencia de que la seguridad nacional abarca mucho más que la defensa nacional.

Aún ahora, ya entrado el XXI e iniciado el nuevo capítulo de la historia que empezamos a vivir, en México se usa la expresión seguridad nacional oficialmente, pero sin comprender a cabalidad su significado. No tenemos nada más que una idea borrosa de lo que se quiere significar con ella. Una buena demostración de lo anterior está en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, en el párrafo XII de su artículo tercero, dice que, para los efectos de esta ley, se entenderá por “Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la so-

*Embajador.

ciudad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.” Esta es una de las definiciones más logradas en un texto oficial mexicano y, a menos que se pruebe lo contrario, la única que forma parte de una ley; no obstante se siente en ella el carácter circular proveniente de la elemental confusión entre Estado y gobierno. La inconsistencia surge cuando la misma ley dice en su “Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.” Parecería que deja fuera del carácter reservado la seguridad interior y la gobernabilidad democrática, aunque en realidad están comprendidas en la expresión seguridad nacional, de la cual las otras dos, la seguridad pública y la defensa nacional, son también un orden secundario. En realidad, toda esta concepción de la seguridad está orientada a la parte organizativa del Estado, es decir, al gobierno.

Más allá de estas precariedades conceptuales y normativas es posible hacer un somero repaso de los aspectos primarios de la seguridad nacional en México, clasificados a partir del cometido primigenio del Estado que, como enseñan los clásicos, es el bien común y nuestra ley de transparencia enuncia como bienestar general.

En el segundo orden tenemos que el cometido del Estado es el de ser y crecer, propósito que comparte con todo lo vivo –ser y medrar, diríamos para una enredadera pero que cuando lo trasladamos a la idea de Estado decimos seguridad y progreso–. En el caso de un país que, como el nuestro, se caracteriza generalmente como subdesarrollado, la expresión lógica es: seguridad y desarrollo.

En función de este propósito dual el Estado establece sus objetivos. El objetivo de la seguridad nacional y –más familiar para nosotros– el objetivo nacional del desarrollo. Para cumplimentarlos el Estado adopta una política (que casi siempre se puede identificar con un modelo; en nuestro caso y en nuestros días, el modelo neoliberal) y traza un plan. En México se llama Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en efecto está orientado a eso, al desarrollo. A partir de que los problemas de la seguridad se han hecho dramáticamente aparentes, los diseñadores del PND han sentido la necesidad de incluir en él algunos aspectos de la seguridad pero, como en el caso de la ley que norma el trabajo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), de manera desproporcionada y pobre.

Ya en el tercer orden estamos en la seguridad y se hace inevitable agregar una complicación: en la búsqueda de los objetivos nacionales es

necesario considerar al mismo tiempo que la perspectiva funcional, la perspectiva espacial del modelo. Esto introduce en nuestro binomio seguridad y desarrollo un corte transversal que lo divide en interior y exterior. Se produce así una matriz en la que la política nacional se lleva a la práctica en cuatro capítulos: la política de seguridad interior, la política de seguridad exterior; la política de desarrollo interior y la política exterior, para el desarrollo.

Es en el cuarto orden en el que, en la práctica, podemos entrar en materia.

LA SEGURIDAD INTERIOR

En el interior el Estado, a través del gobierno, pero valiéndose de todos sus recursos (del poder nacional, se diría en la jerga del tema), tiene que ocuparse del orden interno, de la seguridad pública, de la protección civil y de la calidad del territorio nacional. (De cada uno de estos capítulos hay subdivisiones. Por ejemplo, el cuidado del orden interno, que principalmente atiende la seguridad del gobierno, valiéndose de la policía política, debe también vigilar al gobierno, lo que hace por medio de la contraloría.)

En el exterior tiene que procurar la paz, ejercer la soberanía y mantener la integridad territorial y contribuir a preservar la calidad y la disponibilidad de los bienes públicos mundiales.

El orden interno

La falta crónica de resultados alentadores en los esfuerzos del desarrollo se traduce automáticamente en inconformidad social. Los abusos y la corrupción del poder producen desconfianza y rechazo a la autoridad. La información y la organización producen movimientos político-sociales que desafían el orden establecido.

En México, la insurrección zapatista es el movimiento social más importante después de 1968 y del terremoto de 1985. Su justa motivación y su precaria organización fueron insuficientes para promover un movimiento capaz de competir por el poder con la autoridad formal. El gobierno federal aplicó con éxito, una estrategia orientada a neutralizar, sin aplastar y sin cantar victoria. A pesar de que no logró prosperar como movimiento armado y proyecto revolucionario, la reacción

de simpatía por la causa indígena en las clases medias, locales, nacionales y extranjeras le dio la presencia e interlocución política que le ha permitido subsistir como un movimiento social reivindicatorio con alcance internacional.

Otros movimientos armados, más belicosos pero de menor alcance social, han sido reprimidos y prácticamente neutralizados militarmente. Sin embargo, como una secuencia de lo que fue el movimiento zapatista y de la respuesta que le dio el gobierno, los movimientos sociales en México han adquirido un carácter más que contestatario, pero menos que insurreccional. El gobierno ha limitado sus acciones de represión por el costo político que le representan. Los dos movimientos más importantes que se han producido en estas condiciones, ambos pírricamente victoriosos, son el de los campesinos y ejidatarios de San Salvador Atenco que impidió la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México y el que, defendiendo la educación gratuita, mantuvo cerrada por un año la Universidad Nacional Autónoma de México.

Aun cuando los actuales problemas en el orden interno no constituyen una amenaza para la estabilidad y seguridad del gobierno, sí son un irritante permanente en la cotidianidad pública y un abrasivo recurrente de la gobernabilidad.

La seguridad pública

La seguridad pública es el anhelo nacional más inmediato. Es la motivación primaria de la sociedad que se constituye en Estado y se da gobierno y crea el poder que se supone suficiente para sustituir la ley de la selva por la ley de los hombres.

Es también la primera responsabilidad del gobierno. Pero es una responsabilidad incumplida. Por la corrupción crónica y generalizada, dicen unos, por la miseria, el desempleo, la ignorancia, el subdesarrollo dicen otros. Por todo junto alegan los más. El hecho real es que hoy por hoy, cualesquiera que sean los orígenes de este mal, la impunidad es la causa eficiente de la criminalidad en México. Todo el mundo lo sabe y muchos toman ventaja de ello.

En una circunstancia en que la mayoría de las víctimas opta por no agregar el gorro de la denuncia inútil al daño recibido, es un vano ejercicio buscar confiabilidad en las estadísticas oficiales. Pero se pueden hacer algunas comparaciones. Quince por ciento de los compradores de billetes

de lotería obtiene el reintegro de su dinero o un premio. ¿Qué porcentaje de las personas que están presentes han sido víctimas de un acto delictivo? Es más probable que el azar nos traiga un asalto que un reintegro.

El mal consiste en que un número muy grande y creciente de personas ha llegado a la conclusión de que delinquir sí paga. Están convencidas de que si delinquen, no las van a atrapar; de que si las atrapan, las van a soltar; de que si no las sueltan, estarán presas poco tiempo; de que si las condenan a una larga pena de prisión, ésta será suave y llevadera. Cada una de estas posibilidades como una probabilidad insignificante de la anterior. La última termina siendo una posibilidad despreciable.

El éxito de los que así piensan es la mejor promoción del delito y cada día son más los que deciden incorporarse a las filas de la delincuencia. Consecuentemente, la autoridad es cada día menos capaz de prevenir, de perseguir, de enjuiciar y de sancionar porque simplemente el número la abruma. No es necesario agregar a tan triste panorama la propia corrupción de las autoridades en cada uno de los escalones mencionados. Así el círculo vicioso se convierte en una espiral interminable.

No fue suficiente que la población en pleno abominara del monumento a la barbarie y al crimen que se ha venido construyendo en Ciudad Juárez; fue necesario el reclamo desde el exterior para que el gobierno federal –los estatales resultaron incapaces– asumiera la responsabilidad de enfrentar el genocidio. Sí. Genocidio, la matanza o eliminación sistemática de un grupo por motivos de raza, credo o política. ¿De género no? No se reaccionó al crimen; se reaccionó a la publicidad.

Además del daño personal y familiar a las innumerables víctimas del crimen consuetudinario, el clima de temor tiene efectos que se reflejan en la conducta cívica. Lo mismo el que no denuncia, que la persona que decide poner por cuenta propia un tope frente a su casa para que los automovilistas disminuyan la velocidad; el que pone una barrera en la entrada de su calle; el que se hace de un arma para su protección personal o el que contrata guardaespaldas privados; los que sacan su dinero de México o emigran ellos mismos, son personas que han encontrado inútil recurrir a la autoridad y que han decidido, aun delinquiendo, tomar el problema en sus manos y protegerse a sí mismos.

También se refleja en las concepciones político-sociales. Hay quien propone dar a la zona fronteriza con los Estados Unidos un trato di-

ferente, porque los fronterizos son diferentes; quien sugiere se cancele la moneda nacional y se adopte el dólar como moneda de uso corriente. No falta quien piense que valdría la pena la anexión en el norte, la secesión en el sur. Hasta en la decisión de emigrar se encuentra la recurrente y fácil explicación de que "aquí ya no se puede vivir". Aun los procesos electorales son influidos por esta situación. Aunque en los últimos meses el péndulo latinoamericano se mueve hacia la izquierda, hemos visto repetidamente en nuestra América Latina cómo la ciudadanía descontenta, molesta, ofendida y mucho tiempo atrás decepcionada por la incapacidad del gobierno para cumplir con su cometido, con su obligación, con su tarea de dar seguridad a la población, ha votado por el candidato estafalario, el oportunista, el autoritario. Esa es la reacción de las clases medias cuando se desmoronan los cimientos de la convivencia. Recordemos que las sociedades en ese estado de ánimo son las que reciben con beneplácito las dictaduras.

El crimen organizado se mueve a sus anchas en esta situación. Sus modalidades son diversas y frecuentemente un mismo grupo se mueve en varios giros del negocio del crimen. Los traficantes de drogas, de armas, de personas, al acumular las enormes cantidades de dinero que logran, buscan su protección corrompiendo a los funcionarios de las instituciones encargadas de perseguirlos. Erosionan a las instituciones. Se convierten así en verdaderos competidores por el poder del Estado y socavan con ello nada menos que la soberanía, atributo del Estado que hace ya tiempo relacionamos principalmente con el extranjero, pero que, antes de cualquier otra consideración, debe asegurarse en el interior. El Estado que enfrenta a sus adversarios del exterior con su soberanía menguada en el interior sugiere una analogía con el canceroso terminal que quiere enfrentar a los pandilleros del barrio. Más allá de los daños que inflige a los individuos, a la sociedad y al gobierno, la lucha contra el crimen organizado, nacional y trasnacional, es un problema de la seguridad pública y, porque atenta contra la soberanía, también del orden interno.

La protección civil

La seguridad civil, la que el Estado debe proveer ante las calamidades con que nos azota la naturaleza y los desastres que provocamos nosotros mismos es, entre los elementos de la seguridad interior, el que más

se ha desarrollado en los últimos años y el único en que es posible observar importantes mejorías. El terremoto de 1985, otro de los grandes eventos nacionales que motivaron la movilización social, ha sido el despertador de la conciencia pública y del celo oficial al respecto. Los estudios científicos, la organización institucional y la conciencia social respecto de los riesgos de sufrir calamidades son muy superiores a los que había antes del 19 de septiembre de 1985. En la era de la información hemos aprendido que sólo estudiando, previendo y previniendo los fenómenos físicos que, ahora sabemos, no obedecen a nuestra mala suerte sino a la mecánica del planeta, podremos enfrentarlos.

Aunque hay protección civil desde que hay bomberos, la atención a los desastres se ha desarrollado sustancialmente menos que la relativa a las calamidades. Esto se debe a que la prevención de desastres descansa mucho más en la concientización popular acerca de los riesgos que la prevención de las calamidades. Otra encuesta instantánea permitiría ilustrar esto: ¿cuántas personas usan sistemáticamente cinturón de seguridad en el automóvil?

No hemos alcanzado los niveles de protección civil que necesitamos —de hecho nunca se alcanzan—, pero el capítulo de la seguridad nacional de México en que se registra progreso es el de la protección civil.

La calidad del territorio

Si el territorio es uno de los componentes del Estado, preservar su integridad e inviolabilidad es una necesidad de la seguridad nacional. Así lo enseña la historia y lo dicta la ley. Pero sólo muy recientemente se ha incorporado la idea de que preservar la calidad del territorio importa al Estado tanto como dar mantenimiento a la casa es una preocupación de la familia que la habita. Sin embargo, sólo recientemente se ha cobrado conciencia de que preservar el medio es una necesidad que atañe a la seguridad de la nación. La tierra, el aire y el agua sobre los cuales el Estado tiene jurisdicción constituyen el territorio nacional y los tres sufren de grave deterioro. El crecimiento de los desiertos, la reducción de los bosques, el agotamiento de los mantos acuíferos la contaminación de las aguas, la muerte de los lagos y ríos y la calidad del aire afectan la calidad de vida de la nación y por lo tanto a la seguridad del Estado.

Sin embargo, contrariamente a lo que sucede con los desastres y las calamidades, abusar del medio puede ser un buen negocio, por lo que

las campañas de concientización resultan menos efectivas. Se han registrado progresos en problemas específicos, como la moderada mejoría de la calidad del aire de la ciudad de México; es notorio el efecto que ha tenido la incorporación del tema en los programas educativos; pero la preservación del medio requiere aún intensos procesos de concientización en nuestra población.

INSEGURIDAD INTERNACIONAL

La circunstancia en que se desenvuelven actualmente las relaciones internacionales se reduce a que el derecho internacional ha entrado en una ominosa etapa de regresión y ha sido suplantado por el poder omnímodo de los Estados Unidos. Para una nación que tiene en el derecho el más importante instrumento de su defensa la situación es grave.

Desde hace unos cuantos meses hay conciencia pública de que el poderío de los Estados Unidos es tal que puede usar su fuerza militar con impunidad y que no necesita motivos muy serios para usarla. Aun los Estados que pudieran oponer cierta resistencia saben que al final resultarían derrotados. Esta situación no se inició el 11 de septiembre de 2001. Fue el colapso de la Unión Soviética lo que convirtió a los Estados Unidos en la hiperpotencia mundial. Lo que hicieron los terroristas de Al Qaeda fue despertar al tigre. Y el tigre también aterra. Sobre todo cuando advierte al mundo que se está con él o contra él. Ya lo demostraron los gobiernos que integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al legalizar la agresión, la invasión y la ocupación de Irak creando una fuerza multinacional con mando unificado de los Estados Unidos, después de haberse negado a autorizar la guerra.

En estas condiciones México tiene que encontrar la solución de continuidad a su relación con el vecino inevitable. La relación con los Estados Unidos es importante para todo el resto de los países del mundo. Pero para pocos es tan importante como lo es para México.

En todo su relato, la vida de relación de México ha estado determinada por dos factores dominantes: su propio atraso y el hecho de ser el vecino débil de una nación poderosa, hoy la más poderosa del planeta y de la historia. La relación con los Estados Unidos es ahora y ha sido prácticamente siempre la más importante entre las que México mantiene con el resto de la comunidad internacional y es la única que tiene carácter estratégico.

Los tres siglos de la intensiva explotación española del pueblo y el suelo de México causaron la desventaja con que el país nació a la vida independiente. Este rezago fue aprovechado por los Estados Unidos para hacer de México la víctima propiciatoria de su expansión territorial.

Cuando finalmente México tuvo conciencia de que la próspera democracia ejemplar e inspiradora era también un temible depredador, orientó su conducta frente a los Estados Unidos para buscar los beneficios de su riqueza y evitar los peligros de su talante.

Azarosa como ha sido su historia, México aún conduce sus contactos con el mundo a partir de la misma doble condición de país atrasado y vecino de los Estados Unidos. Hoy como antes, la nación mexicana se empeña en obtener de los Estados Unidos los recursos necesarios para contrarrestar su atraso en el desarrollo —el primordial entre los objetivos nacionales— mientras procura inducir en la relación criterios de convivencia que atenúen la naturaleza beligerante de aquella nación.

Sin embargo de lo anterior —y ciertamente con desconsuelo— hay, que admitir que esa pretensión no se ha cumplido pues, en la realidad de la vida, México ha sido un proveedor permanente y confiable para los Estados Unidos al mismo tiempo que padece su ascendiente económico, político y social. Es así como la relación de México y los Estados Unidos se coloca en la lógica del *argumentum a contrarii*.

La incesante búsqueda del desarrollo ha implicado el ensayo de diferentes vías que —sin olvidar que los Estados Unidos es el factor determinante en todas ellas— se entretajan y se alternan para finalmente conformar dos grandes líneas de conducta en la política exterior de México: la que hace de la vinculación a los Estados Unidos el factótum del desarrollo y la que procura diversificar los contactos políticos y económicos para reducir, en alguna modesta proporción, el abrumador peso del poderoso vecino. Hubo, por ejemplo, una época en que el objetivo del desarrollo se buscó a partir del esquema de “sustitución de importaciones”, la estrategia orientada a reducir las importaciones para alentar la producción de sustitutos nacionales y con ello la industrialización del país. Como se sabe, las importaciones no se sustituyeron, las exportaciones se redujeron y el desarrollo no llegó.

Hace 20 años que el gobierno de México decidió cifrar el componente exterior del objetivo nacional del desarrollo en su relación económica con los Estados Unidos. Para ello se ha comprometido en un proceso de asociación creciente que, sin embargo, no lo llevará a la integración con ese país en el futuro previsible. Al margen de que la integración se vea

como deseable o repugnante, esto es así porque el factor eficiente de la integración está en la homogeneidad de las sociedades a integrar y cuando menos el 67 por ciento de la población mexicana no califica para integrarse a la de los Estados Unidos. Estos son los parámetros contradictorios en que se desenvuelve la relación de México con los Estados Unidos.

No obstante, el país está comprometido en un proceso de asociación creciente con los Estados Unidos y debe encontrar la fórmula que le permita sobrellevar el carácter dual de su relación con el vecino rico y la potencia brutal. Como antaño, México debe administrar su dependencia de manera que ésta no implique abdicar de su condición de Estado soberano, incumplir sus responsabilidades en la comunidad internacional ni claudicar en la defensa de sus propios intereses.

Los Estados Unidos tienen con México una asociación y con Europa una alianza. La diferencia está en que Europa promueve su propia estrategia de desarrollo, pero mantiene su seguridad vinculada a los Estados Unidos, en tanto que México vincula su desarrollo a los Estados Unidos pero debe reservar su seguridad a sus propios medios y a los que, eventualmente, le pueda ofrecer la comunidad internacional organizada.

Esta situación se hizo patente cuando, después del colapso de la Unión Soviética y del resto del socialismo europeo, los Estados Unidos se quedaron sin enemigo al frente, pero con la Unión Europea exitosa y creciente hasta el punto de ser percibida como el rival en potencia. Era imprescindible encontrar la solución de continuidad para la alianza atlántica.

El afloramiento de innumerables conflictos nacionales en el tercer mundo, latentes durante la guerra fría, propició que los aliados actuaran en conjunto para imponer soluciones y desenlaces afines a sus intereses. La primera guerra contra Irak y la desmembración de Yugoslavia –y, por omisión, los conflictos en África– sirvieron muy bien a esos objetivos.

El aniversario 50 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue la ocasión para declarar la redefinición de la misión de la alianza: se rebasó su índole puramente defensiva y se le dio el carácter de vigilante de los valores e intereses del mundo desarrollado frente al resto de la humanidad. En esa coyuntura quedó tácitamente establecido que Europa sería libre de promover su desarrollo, su fortaleza y su unión por sí misma, pero que su seguridad, aun a regañadientes, seguiría vinculada a los Estados Unidos.

Por su parte México, atrapado en el *argumentum a contrarii*, encontró que debía promover su desarrollo acoplando su actividad económi-

ca a la de Norteamérica al mismo tiempo que, ante la decisión de los Estados Unidos de relegar a un segundo plano la alianza militar de los países americanos que comprometió en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y desacreditó en las Malvinas, podía apartarse de los afanes guerreros de su importante vecino.

Todavía no acababa de conformarse esta situación, cuando empezó a cambiar. Los horribles atentados del 11 de septiembre de 2001, aunque al principio cohesionaron la réplica de Occidente, en cuanto esa respuesta significó algo más que el castigo a los autores del gigantesco atentado, aceleraron las contradicciones entre Europa y los Estados Unidos.

La segunda guerra contra Irak significó mucho más que la desarticulación de un gobierno encabezado por un líder perverso. Además del control del petróleo iraquí, de los jugosos negocios de la reconstrucción y de servir de paliativo ante el fracaso de la destrucción de Al Qaeda, sirvió para marcar el fin del periodo de transición entre la guerra fría y el nuevo orden mundial. Después de esa guerra, las Naciones Unidas ya no son el foro donde los poderosos podían dirimir sus diferencias antes de llegar a las armas. El veto –ahora es obvio– no es un asunto de derecho es una cuestión de poder.

En esta realidad, los determinantes geográficos y circunstanciales de la relación de México con los Estados Unidos, junto con la asociación sin integración, exigen que las partes pongan límites en su relación.

Los Estados Unidos los han puesto: la migración. El libre tránsito de personas sólo se alcanza en los últimos escalones de la integración. Mientras tanto cualquier acuerdo resultará insuficiente para México o excesivo para los Estados Unidos.

México debe hacer lo propio tomando distancia frente a los Estados Unidos en lo que toca a la seguridad internacional: México no debe acompañar a los Estados Unidos en sus aventuras militares; no debe convalidar sus rupturas del derecho internacional y debe en cambio aplicar sus propios criterios y prioridades a su estrategia de seguridad. Por ello denunció el TIAR, se negó a coonestar la guerra de agresión contra Irak en el Consejo de Seguridad y ha hecho suyo el concepto multidimensional de la seguridad que recomendó la Organización de Estados Americanos (OEA). Lamentablemente, nuestro país y con el resto de los integrantes del Consejo de Seguridad se han doblegado y han puesto, de hecho y de derecho, a las Naciones Unidas al servicio de los Estados Unidos en la ocupación de Irak.

La Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, celebrada en octubre de 2003 en México, fue una mera ceremonia ya que el texto que emitió de la Declaración sobre Seguridad de las Américas fue negociado previamente en el seno de la mal llamada Comisión de Seguridad Hemisférica, subsidiaria del Consejo Permanente. En el documento hay tres elementos de importancia mayor: el carácter multidimensional de la seguridad en la región, que obedece a la diversidad en dimensión y en condición de los Estados de América; la declaración expresa de que cada Estado puede reservarse el derecho a determinar por sí mismo los problemas y las prioridades de su seguridad, y la aceptación del carácter flexible de la arquitectura de la seguridad regional. Esto implica que, a diferencia de lo que ocurría durante la guerra fría, la determinación de los problemas de seguridad puede ser decidida por cada Estado y no por los Estados Unidos. El terrorismo estará sin duda en la lista de todos; pero no en todos debe encabezarla.

Los tres elementos para que México tome su distancia de los Estados Unidos están dados. Pero aún hace falta una declaración explícita y clara en ese sentido. En los nuevos acomodos en que se desarrolla la vida política del país, es muy poco probable que esa declaración provenga del poder ejecutivo. Quizás es hora de que el Congreso de la república asuma la responsabilidad de restituir a la política exterior el carácter de política de estado. Ésta sería una gran oportunidad.

En materia de seguridad internacional los cambios han ocurrido en el exterior. Lo que corresponde a México es adecuarse a esa nueva realidad de manera que pueda promover su desarrollo y sus intereses y, a la vez, preservar su soberanía, su identidad y su dignidad.

Segunda parte

Los poderes

José Antonio Crespo*

Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil

INTRODUCCIÓN

EL RÉGIMEN posrevolucionario, inaugurado formalmente en 1917, se caracterizó por una Presidencia fuerte, al grado de haber subordinado los otros poderes del Estado (como el Congreso y el poder judicial) y gozar de facultades y poderes no considerados en la Constitución (llamados metaconstitucionales), como controlar los hilos del partido hegemónico que gobernó ininterrumpidamente desde su fundación en 1929, poner o quitar a voluntad a los gobernadores y elegir a su sucesor en la Presidencia, entre otros.¹ Desde luego, el presidencialismo autoritario no se construyó de un día a otro; tras la caída del régimen porfirista y la fase armada de la revolución de 1910, el poder quedó sumamente fragmentado entre distintos actores políticos (caciques y caudillos regionales, múltiples partidos políticos, organizaciones obreras y campesinas y un Congreso formado por diversas corrientes revolucionarias); la institución presidencial se vio acotada y debilitada. Pero el propio proceso de reconstrucción del Estado mexicano, ahora dirigido por los constitucionalistas de Venustiano Carranza, fue concentrando nuevamente el poder en la Presidencia. Es un proceso que culminó aproximadamente en 1940. A partir de entonces, volvió a surgir un presidencialismo absoluto y esencialmente autoritario (pues no rendía cuentas y en cambio gozaba de plena impunidad) como pieza central del sistema político, que utilizó como palanca fundamental del poder un partido hegemónico (el PNR-PRM-PRI), centralizado y corporativo, cuyo control recayó en el propio presidente, quien era considerado como su “jefe nato”.

En los últimos años ese presidencialismo ha venido acotándose, todavía incluso bajo la égida del régimen, pues poco a poco fue siendo li-

*CIDE.

¹Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

mitado por otros actores e instituciones políticas que fueron cobrando cierta autonomía. El avance de la oposición en cargos de elección popular, que durante años no pasó del nivel municipal y unas cuantas diputaciones que no mermaban la abrumadora mayoría parlamentaria en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llegó a cargos de más importancia, como algunas gubernaturas, cuyos titulares empezaron a mostrar signos de independencia. Todavía Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) logró manipular según sus intereses a los gobernadores electos bajo las siglas del PRI, removiendo a más de la mitad de ellos muchas veces para calmar la protesta de la oposición panista o perredista que incrementaba su intensidad. En el caso de Ernesto Zedillo (1994-2000), incluso gobernadores de filiación priísta se atrevieron a enfrentársele, cobrando así una autonomía impensable durante las últimas décadas; ese fue el caso al menos del gobernador de Tabasco Roberto Madrazo, quien rehusó renunciar según lo exigido por la Presidencia y respaldado por sus huestes en la entidad (y algunas figuras fuertes del priísmo tradicional), se mantuvo hasta terminar su mandato.

Más tarde, en 1997, el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada de la cámara baja, así como la importante plaza del Distrito Federal, al abrirse por primera vez en 70 años la elección directa del jefe de gobierno de la capital, lo cual, aunado al hecho de que en la reforma electoral de 1996 el gobierno y su partido cedían el control de las autoridades electorales (que habían asumido a nivel federal en 1946) provocó que el PRI perdiera su tradicional hegemonía, lo que significaba que no podría revertir artificialmente un resultado adverso y, por lo mismo, perdía la garantía de mantener la Presidencia de la república a partir de entonces. El presidencialismo mexicano, todavía en manos del PRI, se vio más acotado, aunque todavía contaba con palancas de poder con alguna eficacia. Ese régimen acabó formalmente en el año 2000, cuando se registró por primera vez en la historia de México una alternancia pacífica de un partido u otro. La hegemonía priísta terminó (no así el PRI, que se ha adaptado a su nueva condición de partido opositor) y el presidencialismo resultante, por diversas razones institucionales, quedó no sólo acotado (lo cual es propio de un régimen democrático) sino incluso debilitado (lo que no es condición de la democracia, que exige gobernabilidad). Esa situación será analizada en este capítulo tratando de detectar las causas institucionales de esta debilidad y sus posibles remedios.

LA TRADICIÓN PRESIDENCIALISTA

México, como la gran mayoría de los países latinoamericanos, muy pronto adoptó el modelo presidencialista desarrollado años antes en los Estados Unidos, frente a la alternativa europea de un sistema parlamentario. Tan pronto como se conquistó la independencia, los antiguos insurgentes y sus herederos liberales volvieron la mirada a las instituciones políticas estadounidenses, dado el éxito político que habían mostrado en lo que hace a encarnar los ideales democráticos abanderados por la Revolución francesa (donde ese ideario había fracasado, primero con el imperio napoleónico que lo enarbolaba, pero no se aplicaba políticamente, y después debido a la restauración monárquica de Luis XVII en 1815). Lo que se podía observar en el continente europeo en materia política estaba alejado casi completamente del modelo democrático, por lo que difícilmente podía constituir una inspiración a los liberales iberoamericanos. Aun en Inglaterra, que avanzaba desde su revolución del siglo XVII hacia una monarquía constitucional y parlamentaria en esos años, no podía considerarse cabalmente como un modelo de democracia política. La presencia de un monarca, así fuera crecientemente acotado, difícilmente podía considerarse como un elemento propiamente democrático. Sólo el pensamiento republicano parecía ser plenamente compatible con la práctica y el ideario democrático. Por otro lado, hasta la reforma de 1832, por ejemplo, sólo 5 por ciento de los ciudadanos británicos tenía derecho al sufragio, por contar con propiedad territorial suficiente para ello (era un sistema electoral censatario).

Así, la confrontación política entre liberales (demócratas por principio) y conservadores (monárquicos o dictatoriales) giró, entre otros temas en torno al arreglo institucional que se pensaba más adecuado para un país como México. La pregunta clave, en relación con la adopción de las instituciones políticas estadounidenses, era si éstas eran compatibles con la herencia institucional, política y social del patrimonialismo virreinal que prevaleció durante tres siglos. La postura conservadora era que no, que debíamos revivir instituciones más adecuadas a esa herencia, como una monarquía o una presidencia altamente centralizada que lograra imprimir orden social e impulsar con mano firme el desarrollo económico. Incluso algunos insurgentes y liberales percibían las grandes diferencias en la colonización estadounidense respecto de la experimentada por Latinoamérica, por lo cual ponían en entredicho la conveniencia de simplemente trasladar a nuestros paí-

ses las instituciones de los Estados Unidos (incluyendo el modelo federal). En efecto, las diferencias entre la experiencia colonial de los Estados Unidos respecto de América Latina hacían cuestionable la transferencia automática de instituciones políticas de una región a otra. En principio, la modernización social y el despegue económico en una sociedad con fuertes sectores tradicionales (una Iglesia de Estado y una poderosa clase oligárquica propietaria de la tierra, exigía en un primer momento un fuerte poder central comprometido con la modernización para subordinar tales poderes tradicionales y despejar el terreno para las reformas modernizadoras. Como lo ha escrito el politólogo estadounidense Samuel Huntington:

La experiencia de América Latina [...] es casi exactamente la inversa de la de Estados Unidos. Después de su independencia, EEUU conservó en esencia las mismas instituciones políticas que poseía antes de ella, y que se adaptaban muy bien a su sociedad. Cuando los países de América Latina se independizaron, heredaron y mantuvieron una estructura social que en lo esencial era feudal. Trataron de superponerle instituciones republicanas [...] tales instituciones no tienen sentido en una sociedad feudal. Esos primeros esfuerzos para llegar al republicanismo dejaron a América Latina con gobiernos débiles, que hasta el siglo xx carecieron de la autoridad y el poder necesarios para modernizar la sociedad.²

En el caso concreto de México, el historiador David Brading llegó a una conclusión semejante:

La paradoja central del liberalismo mexicano consistió en que los partidarios de una transformación masiva de las relaciones de propiedad se negaron a sancionar un poder ejecutivo central dotado de suficiente poder ya fuera para poner en práctica estas metas o para resistir a la reacción que inevitablemente provocaron. Los liberales se negaron resueltamente a adoptar los medios apropiados para alcanzar los fines deseados.³

²Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 128.

³David Brading, *The Origins of Mexican Nationalism*, Cambridge, Center of Latin American Studies, 1986, p. 75.

De alguna manera, el fracaso de los liberales latinoamericanos cuando llegaron al poder consistió precisamente en descentralizar el poder de acuerdo con un esquema democrático, lo cual fue aprovechado por los sectores tradicionales para detener o echar abajo las reformas socioeconómicas modernizadoras que también aplicaban los liberales. Esa visión no sólo la poseían los conservadores y antiguos realistas, sino algunos insurgentes visionarios como Fray Servando Teresa de Mier, quien escribió en 1823:

La acción del gobierno, ahora más que nunca, debe ser enérgica para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación [...] yo creo que la federación a los principios debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres [...] La prosperidad de esa república vecina (Estados Unidos) ha sido, y está siendo el disparador de nuestra América porque no se ha ponderado bastante la misma distancia que media entre ellos y nosotros.⁴

Fray Servando consideraba que una descentralización prematura del poder político (que incluía el federalismo) no se traduciría en un ambiente democrático, sino anárquico, precisamente por no haber creado previamente ciertas condiciones socioeconómicas necesarias para la debida actuación de la institucionalidad democrática. La argumentación de Mier evocaba fallidas experiencias federalistas en Sudamérica, que fueron seguidas por un experimento centralista, por lo cual preveía que la situación de México sería penosa en los años venideros. Como su postura fue derrotada en el primer Congreso independiente de México, fray Servando advirtió lo que en su opinión ocurriría: "Protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos de Anáhuac. Los han seducido para que pidan lo que no saben ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos."⁵

En efecto, no fue la democracia, sino la anarquía, el resultante de haber reproducido sin más las instituciones políticas estadounidenses en condiciones socioeconómicas y políticas harto diferentes, de modo que años más tarde, un agudo observador de la democracia estadouni-

⁴Fray Servando Teresa de Mier, "Profecía sobre la federación", 1823.

⁵*Idem.*

dense, Alexis de Tocqueville, aludía a esta contradicción de una herencia colonial que obstruía la implantación de las instituciones políticas que mal que bien habían funcionado en los Estados Unidos:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los anglo-americanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que las vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno [...] Actualmente todavía México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar, y del despotismo militar a la anarquía.⁶

Tuvo que surgir un poder altamente centralizado para lograr la estabilidad política y dar algunos pasos decisivos hacia la modernización social y económica del país. Eso se logró a través de un presidencialismo fuerte, que pasaba por alto los demás poderes, primero con Benito Juárez y más tarde, con Porfirio Díaz. Pero eso implicaba sacrificar por un buen tiempo la democracia, idea que Díaz imprimió hasta el final en su discurso político. En ambos casos, como se sabe, el ejercicio presidencial optó por soslayar la Constitución liberal de 1857, dado que ésta daba gran poder al Congreso limitando considerablemente el poder del ejecutivo, por lo cual tanto Juárez como Díaz decidieron aludir a diversos mecanismos para gobernar con el poder centralizado y hacer que se respetara la formalidad de la democracia presidencialista. En efecto, dicho ordenamiento constitucional amarraba las manos del presidente a favor del Congreso, en lo que puede denominarse "asambleísmo", mediante el cual el poder ejecutivo se encuentra a merced del poder legislativo, sin siquiera contar, como ocurre en un sistema parlamentario, con la posibilidad de disolver legalmente el Congreso para dejar al electorado la decisión ante un conflicto entre ambos poderes. Igualmente, el presidente quedaba sin derecho de veto, mecanismo típico del presidencialismo que sin embargo aquí era borrado. Todo ello era, desde luego, la reacción natural contra la dictadura santannista derrocada en 1855 por el movimiento de Ayutla; se veía necesario limitar el poder presidencial tanto como fuera posible, dejándolo en la práctica altamente neutralizado, es decir, incapaz de desplegarse para tomar decisiones que hicieran gober-

⁶Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1994, p. 159.

nable el país. Esto llevó a Justo Sierra a evaluar el nuevo orden constitucional como una “generosa utopía liberal”.⁷ De ahí que Ignacio Comonfort, presidente durante la elaboración de esa nueva constitución liberal, al analizarla haya exclamado: “La Constitución no era la que el país quería y necesitaba[...]su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable: el gobierno que ligara su suerte a ella era un gobierno perdido.”⁸ Por ello, Juárez gobernó apelando a poderes extraordinarios en virtud de la invasión francesa, primero, y de múltiples levantamientos armados, tras la caída del segundo imperio, pese a que tal cláusula no estaba prevista por la Constitución, por temor, justamente, a que propiciara una dictadura *de facto*. Porfirio Díaz hizo otro tanto, y si bien mantuvo la formalidad democrática que ordenaba la Constitución, concentró el poder en la Presidencia que generó estabilidad política y gobernabilidad, pero a costa de un contrapeso real de poderes y mecanismos de rendición de cuentas.

Tras la revolución de 1910, que derrocó al porfiriato, y ante el brutal fracaso del experimento democrático de Francisco Madero, volvió a ponerse a discusión la conveniencia de dotar al presidente de mayor poder para imprimir gobernabilidad sin necesidad de pasar por alto la constitucionalidad en la práctica. Es la conocida tesis de Emilio Rabasa expuesta en su célebre ensayo *La constitución y la dictadura*, de 1912.⁹ Aunque Madero no había considerado la conveniencia de diseñar un nuevo ordenamiento constitucional (pues pensaba que bastaba con que se cumpliera el vigente), Venustiano Carranza concibió poco a poco la necesidad de hacer una modificación radical al ordenamiento jurídico, no tanto en lo que hacía a su contenido social (que por cierto resultó de vanguardia en el mundo), sino en su aspecto estrictamente político: “El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado con un puñado de leyes que en nada le favorecen; tendremos que removerlo todo, drenarlo y construirlo de verdad.”¹⁰ En suma, proponía una nueva Constitución para un nuevo régimen. Entonces se modeló el presidencialismo exacerbado que caracterizó al régimen posrevolucionario desde que se institucionalizó alrededor de la década de los cuarenta, pero en el cual

⁷Citado por David Brading, *Mito y profecía en la historia de México*, México, Vuelta, 1988, p. 157.

⁸Citado por Krauze, *Siglo de caudillos; Biografía política de México (1810/1910)*, México, Tusquets, 1994, p. 226.

⁹Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, México, 1912.

¹⁰Citado por Enrique Krauze, *Biografía del poder; caudillos de la revolución mexicana (1910-1940)*, México, Tusquets, 1997, p. 204.

también tuvieron que ver los poderes metaconstitucionales, es decir, los que rebasan el marco constitucional concentrando aun más el poder en el titular del poder ejecutivo. En efecto, la historia institucional de México marca una gran oscilación entre gobiernos excesivamente débiles, rayanos en la anarquía y marcados por la ingobernabilidad, y otros excesivamente fuertes, que si bien pudieron brindar estabilidad y gobernabilidad, se caracterizaron por la concentración del poder y su consecuente ejercicio abusivo e impune. No ha sido posible hasta ahora encontrar el equilibrio institucional que representa la democracia, donde el presidente tenga el poder suficiente para gobernar sin que ello implique su impunidad. La pregunta es si tras la alternancia presidencial del año 2000 será posible, dentro del esquema presidencialista, lograr ese equilibrio entre gobernabilidad y responsabilidad política. Al analizar la breve presidencia democrática de Vicente Fox, la respuesta no es tan clara.

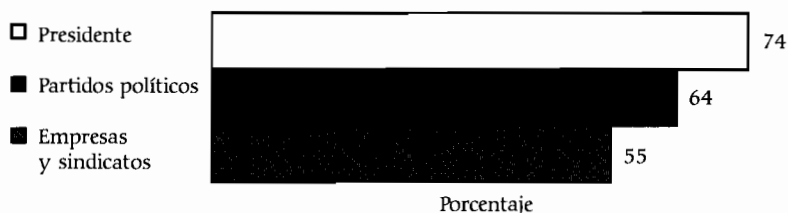
DEBILITAMIENTO PRESIDENCIAL FRENTE AL LEGISLATIVO

Durante su campaña presidencial, Vicente Fox ofreció terminar con el presidencialismo excesivo que se había vivido bajo el régimen priísta. No tuvo Fox que hacer ningún esfuerzo para ello, ni cumplir con la palabra dada. La propia alternancia provocó una redistribución del poder que dio fin al absolutismo presidencial que había imperado en el país durante las últimas décadas. Los poderes "metaconstitucionales" de la presidencia llegaron a su fin por esa misma distribución. Con ello se ponía fin, no sólo formal sino realmente, al presidencialismo autoritario y el sistema de partido hegemónico, con lo cual el esquema de elevada concentración del poder ha dado lugar a uno más descentralizado, que en principio se adecua al formato democrático de separación de poderes, de pesos y contrapesos. "El Ejecutivo propone, y el Congreso dispone", dijo el presidente de la alternancia durante su discurso de toma de posesión. Igualmente, subrayó la nueva pluralidad política y partidista: "El presidencialismo tradicional impuso por muchos años su monólogo. Ahora, más que nunca, gobernar exige dialogar. La fuerza de la nación no puede venir ya de un solo punto de vista, de un solo partido o de una sola filosofía." Y en virtud de que el nuevo mandatario no contaba con la mayoría absoluta (ni relativa) en ninguna de las dos cámaras legislativas (lo que se conoce como un gobierno dividido o gobierno sin mayoría), sería menester concitar el

concurso de diversas fuerzas políticas para tomar decisiones legislativas, por lo cual, dijo Fox: “Ahora como nunca, es necesario el entendimiento, el acuerdo y la convergencia entre los distintos actores políticos, económicos y sociales, los diferentes intereses legítimos y las diversas visiones ideológicas.”¹¹ Esto ha sido percibido por la ciudadanía, de la que si bien todavía una parte considera que en México no hay democracia, pocos dudan que el poder del presidencialismo ha menguado frente a otras instituciones políticas, en particular los partidos políticos (que integran el poder legislativo). Sin embargo, todavía otorgan a la institución presidencial la mayor influencia, lo cual en la realidad ya no es así necesariamente (véase gráfica 1)

En principio, no podría esperarse menos de un régimen democrático. Pero en la amplia gama que va de la concentración total del poder (autocracia) a su dispersión total (anarquía) hay varios puntos intermedios. La democracia se ubicaría en un segmento medio de esa gama, como un punto de equilibrio entre cierta concentración del poder (para imprimir gobernabilidad) pero con cierto grado de desconcentración (para obligar a la rendición de cuentas y acotar la impunidad). En un régimen presidencialista hay varias opciones que se acercan o se alejan respectivamente de alguno de los polos extremos de esa gama de la distribución del poder: A) un gobierno unificado, B) un gobierno sin mayoría, C) un gobierno de minoría y D) un gobierno dividido.¹²

GRÁFICA 1
QUÉ TANTO INFLUYEN



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2002.

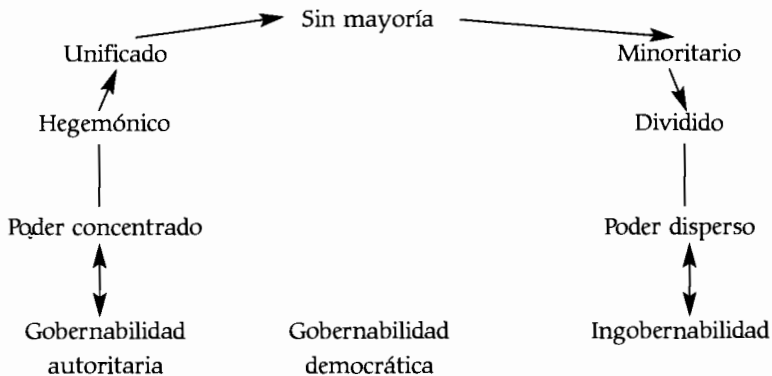
¹¹ Discurso de toma de posesión, 1o. de diciembre, 2000.

¹² La diferencia entre “gobierno dividido” y “gobierno sin mayoría” lo establece con claridad. Amparo Casar, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría; México, 1867-1997*, Taurus, 2002.

A. El “gobierno unificado” es aquel en el cual el partido del presidente cuenta con una mayoría absoluta en el Congreso, aunque no calificada (no puede cambiar por sí mismo la Constitución, cosa que es característica de un gobierno hegemónico más propio del autoritarismo que de la democracia). B) En el “gobierno sin mayoría”, el partido del presidente cuenta con mayoría relativa en el Congreso. C) El “gobierno de minoría” es aquel en que el partido del presidente es minoritario en el Congreso, en un segundo o incluso tercer lugar. D) El “gobierno dividido”, término que se utiliza genéricamente para designar a los que no son unificados (es decir, todos aquellos en que el partido gobernante no tiene mayoría absoluta en el Congreso) es precisamente aquel en el cual un partido de oposición cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso (con la posibilidad para aprobar por sí mismo iniciativas de leyes secundarias). Conforme pasamos del primer tipo de gobierno a otro, nos vamos moviendo del polo de concentración del poder al de dispersión del mismo, con lo cual la toma de decisiones se va complicando, al riesgo de provocar cierto grado de ingobernabilidad (véase diagrama 1).

Partimos de que los tipos de gobierno no unificado se aproximan más al polo de poder disperso porque, esa medida, se complica la formación de mayorías que aprueben el proyecto gubernamental, y es más probable caer en periodos de parálisis o atasco, al menos en algunos puntos esenciales de la agenda gubernamental. Desde luego, en los países que, como México, cuentan con un Congreso bicameral es posible

DIAGRAMA 1
TIPOS DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DEL PODER



concebir diversas combinaciones (gobierno unificado en la cámara baja, pero sin mayoría en la cámara alta; o gobierno sin mayoría en la cámara baja y minoritario en la cámara alta; incluso, un gobierno dividido en el que la cámara baja es controlada por un partido de oposición y la cámara alta, por otro partido opositor, etcétera). En México, hemos transitado de un esquema de gobierno hegemónico a una combinación de gobierno minoritario en ambas cámaras legislativas. Durante décadas tuvimos una serie consecutiva de gobiernos hegemónicos, en los que el partido gobernante contaba con mayoría calificada en ambas cámaras legislativas. Eso, al menos desde que se institucionalizó el régimen posrevolucionario de partido hegemónico, durante el maximato de Plutarco E. Calles y la presidencia de Lázaro Cárdenas, pues antes de ello había mayor pluralidad de corrientes políticas en el Congreso, así pertenecieran al mismo partido (el PNR) o simplemente a la extensa "familia revolucionaria".¹³

En 1988 se empezó a registrar lentamente un movimiento hacia el polo de dispersión del poder, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada en la cámara baja, aunque mantuvo una mayoría absoluta (y todavía calificada en la cámara alta). De hecho, la nueva legislación electoral de 1990 prohibió que cualquier partido contara por sí mismo con la mayoría calificada en la cámara baja (estableciendo como límite máximo 64 por ciento de la diputación nacional, porcentaje que más tarde, en 1993, bajó al 60 por ciento), con lo cual se establecía un impedimento legal para la formación de futuros gobiernos hegemónicos. En 1997, casi nueve años más tarde, pasamos a un gobierno sin mayoría en la cámara baja y sin mayoría calificada en la cámara alta. La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo cambió significativamente; la oposición, en bloque, cobró mayor fuerza que nunca y logró, entre otras cosas, controlar la mesa directiva así como la mayoría de las comisiones parlamentarias. Igualmente, por primera vez en décadas se rechazaron algunas iniciativas enviadas por el poder ejecutivo al Congreso. Desde ese momento podría hablarse cabalmente del fin del partido hegemónico, si bien el PRI seguía siendo el partido en el gobierno.

En el año 2000, al registrarse la alternancia política a nivel presidencial, el cambio fue más dramático, pues entramos entonces a un gobierno no sólo sin mayoría, sino incluso minoritario, pues el nuevo partido gobernante, el Partido Acción Nacional (PAN), quedó como se-

¹³Cfr. Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado; México, 1920-1993*, México, FCS, cap. II.

gunda minoría en ambas cámaras legislativas. Finalmente, en la elección intermedia federal de 2003, el PAN no logró superar su condición de segunda minoría, pero en términos absolutos y porcentuales quedó en una posición más débil frente a un PRI que, sin haber alcanzado la mayoría absoluta (lejos estuvo de ello), marcó más claramente su distancia respecto al partido gobernante (véase cuadro 1).

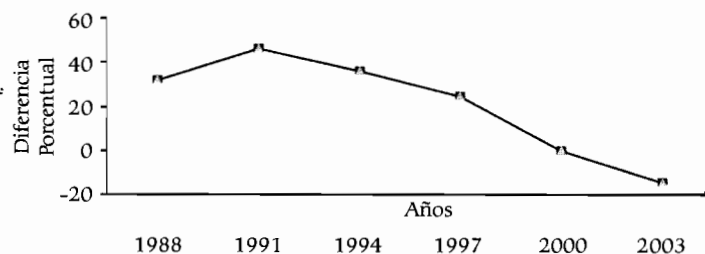
CUADRO 1
FORTALEZA LEGISLATIVA DEL PARTIDO GOBERNANTE
CÁMARA BAJA

<i>Año</i>	<i>Partido gobernante</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Mayor oposición</i>	<i>Porcentaje</i>
1988	260 (PRI)	52.0	108 (PAN)	20.2
1991	320 (PRI)	64.0	89 (PAN)	17.8
1994	300 (PRI)	60.0	119 (PAN)	23.8
1997	248 (PRI)	49.6	126 (PRD)	25.2
2000	209 (PAN)	41.8	211 (PRI)	42.2
2003	151 (PAN)	30.5	222 (PRI)	44.8

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Tal diferencia era de algunas décimas en 2000, pues tanto el PRI como el PAN tenían aproximadamente 42 por ciento de la bancada, y para 2003 se abrió una brecha de 14.3 por ciento entre la mayor oposición (el PRI), y el partido gobernante (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2
DISTANCIA PORCENTUAL ENTRE EL PARTIDO GOBERNANTE
Y LA MAYOR OPOSICIÓN, 1988-2003
(Cámara de Diputados)



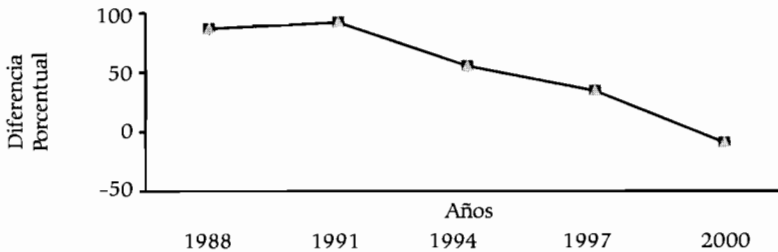
En el caso de los senadores, la fortaleza del partido gobernante durante los gobiernos del PRI fue mayor, aun en sus últimos años antes de perder la Presidencia, y como partido opositor tiene una presencia superior a la del nuevo partido gobernante, el PAN.

CUADRO 2
CÁMARA ALTA

Año	Partido gobernante	Porcentaje	Mayor oposición	Porcentaje
1988	(PRI) 60	93.7	(PMS) 4	6.3
1991	(PRI) 61	95.3	(PRD) 2	3.1
1994	(PRI) 95	74.2	(PAN) 25	19.5
1997	(PRI) 77	60.2	(PAN) 25	25.8
2000	(PAN) 48	37.5	(PRI) 60	46.8

Fuente: Instituto Federal Electoral.

GRÁFICA 3
RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL PARTIDO GOBERNANTE
Y LA MAYOR OPOSICIÓN, 1988-2000
(Cámara de Senadores)



En el caso del Senado, sin embargo, cabe una aclaración. Dado que la fórmula en esa cámara era la de mayoría relativa para dos senadores del mismo partido en cada entidad (*first past the post*), el partido mayoritario quedaba con una enorme sobre representación. De ahí que todavía en 1988 (año en que hubo por primera vez senadores de oposición) y 1991, la diferencia porcentual entre el partido mayoritario y la principal oposición fuera enorme. En 1994 se registra una caída en esa diferencia dado que se inauguraron los senadurías de prime-

ra minoría (una en cada entidad, para el partido que obtuviera el segundo lugar) y 32 senadurías más de “representación proporcional” (aunque tal figura fuese en contra del pacto federal que priva en la composición de la cámara alta). Pero el PRI siguió ocupando el primer lugar en la mayoría de las entidades. La caída más dramática en ese indicador, incluso con signo negativo, ocurre justo en 2000, pues el PAN, siendo partido gobernante, obtuvo sólo 48 de las 128 curules en el Senado, en tanto que el PRI ganó 60. La diferencia entre la presencia del partido gobernante y la primera oposición es, pues, negativa, como ocurre también en la cámara baja, en particular tras la elección de 2003. Esta evolución refleja una trayectoria del poder concentrado (presidencialismo absoluto) hacia el polo opuesto, del poder relativamente más disperso (presidencialismo débil), proceso que se acelera a partir de 1997 (véase diagrama 2).

De hecho, el saldo de los comicios de 2003 es un esquema ya muy cercano en la práctica al gobierno dividido, aunque formalmente no lo sea, pues el PRI, aliado con algunos partidos menores, logra controlar la mayoría absoluta en ambas cámaras. En el Senado, desde 2000 cuenta junto con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), su nuevo aliado, con 65 de los 128 asientos, en tanto que en la cámara baja, si se suman las 222 curules del tricolor, más las 17 del PVEM, más las seis del Partido del Trabajo (PT) y cinco del Partido Convergencia (PC), suman 250 de las 496 curules disponibles (quedaron 4 pendientes por haberse anulado los comicios en dos distritos, y por tanto también se retuvo la distribución de dos diputaciones plurinominales). Ese bloque impuso su voluntad al dar marcha atrás al juicio de procedencia para determinar el retiro del fuero constitucional del senador priísta Ricardo Aldana, relacionado con el desvío de fondos de Pemex al PRI en la campaña presidencial del 2000. En otros temas, el Partido de la Revolución Democrá-

DIAGRAMA 2
TIPO DE GOBIERNO EN EL MÉXICO MODERNO,
1940-2003

<i>Poder concentrado</i>	<i>Poder disperso</i>
Hegemónico (1940)	Minoritario (2000)
Unificado (1988)	Minoritario (2003)
Sin mayoría (1997)	

tica (PRD) podría también sumarse al PRI para formar una amplia mayoría, lo que podría ocurrir para oponerse a las reformas que plantea el gobierno del PAN en materia fiscal (con IVA a alimentos y medicinas), eléctrica (Manuel Bartlett y Cuauhtémoc Cárdenas formaron un frente nacionalista para ello), y otras que afecten el esquema “nacionalista-revolucionario” que abanderó el viejo PRI y de donde surgió el PRD. También es posible una alianza PRI-PAN para ciertas decisiones que los beneficien mutuamente, como fue el reparto de los cargos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en octubre de 2003, en el cual el PRI quedó con la presidencial del instituto y cuatro de los ocho consejeros electorales, en tanto que el PAN pudo proponer los otros cuatro, con exclusión absoluta del PRD (lo que podría generar un conflicto electoral en la sucesión presidencial de 2006, al no contar el IFE con la confianza del PRD, que podría ser un fuerte contendiente en esa ocasión).

No se puede descartar, desde luego, la posibilidad real de que el Congreso funcione en ambas cámaras como parte de un auténtico gobierno dividido. De hecho, ha habido mejor funcionamiento de gobiernos divididos en los estados que a nivel federal, pero ello podría explicarse porque en la mayoría de las entidades mexicanas prevalece un esquema bipartidista, lo que facilita la operación de un gobierno dividido (como ocurre en los Estados Unidos), en tanto que a nivel federal existen tres partidos fuertes, lo que puede complicar la consecución de acuerdos y la aprobación de iniciativas.¹⁴

En ese sentido puede decirse que con la elección intermedia de 2003 el electorado (40 por ciento del padrón electoral) decidió transferir el poder de iniciativa política en el PRI, a través del poder legislativo, arrebatándosela al poder ejecutivo. El dirigente nacional del PRI, Roberto Madrazo, habló incluso de que se gobernaría desde el Congreso bajo la égida del PRI y sus aliados. Habló de empujar las reformas estructurales propuestas por el gobierno pero adecuadas al programa legislativo del PRI, la primera minoría ahora fortalecida en la cámara baja:

No estamos hablando de las mismas reformas, como hoy se han presentado, porque algunas nos parecen incompletas, otras inoportunas, otras carentes de contenido, en beneficio del país y de la gen-

¹⁴Cfr. Alberto Aziz, “Gobiernos divididos; entre la reforma y la polarización”, en Casar y Marván, *Gobernar sin mayoría*, op. cit.

te. Veo que las reformas van a beneficiar a la próxima administración. Prácticamente veo que estos tres años que ha perdido el gobierno para implementar las reformas, van a impedir que estas reformas favorezcan a la actual administración.¹⁵

La posibilidad de que tales reformas avancen radica, pues, fundamentalmente en el Congreso. ¿Señal de la nueva autonomía parlamentaria? En parte sí. Pero también de una situación de gran debilidad de la institución presidencial, cuando la circunstancia es la de un gobierno minoritario, como el que rige desde 2000, cuando además el carácter minoritario del partido gobernante se acentuó en 2003. Pero la posibilidad de que surjan gobiernos divididos da también lugar a una especie de “esquizofrenia gubernamental”, pues conviven distintas plataformas electorales que se contradicen entre sí, pero que fueron votadas mayoritariamente por el electorado, por lo que pueden ser consideradas como parte del mandato popular. Un buen ejemplo radica en el debate sobre la reforma eléctrica, pues la agenda del gobierno de Fox propone una modificación a la Constitución en sus artículo 27 y 28 para permitir la inversión privada en el ramo. Y dicha plataforma fue ganadora a nivel ejecutivo, con 42 por ciento del voto en el año 2000. Pero también en ese mismo año ganó con mayoría del voto la plataforma del PRI en ambas cámaras del Congreso, que si bien no prohíbe explícitamente que se modifiquen esos artículos constitucionales, guarda mayor reserva que la propuesta panista sobre el sector energético. En principio ambas plataformas podrían no ser antagónicas, aunque sean diferentes. Pero después viene la plataforma priísta de 2003, que es distinta a la de 2000, pues la declaración de principios de ese partido fue modificada radicalmente en algunos puntos durante su XVIII Asamblea Nacional (noviembre de 2001), y ahí sí hay una defensa explícita de los artículos constitucionales 27 y 28 tal como están redactados (y que se traducen en una prohibición partidista para que los diputados priístas voten en sentido contrario). Y como el PRI ganó la mayoría de la cámara baja en 2003, su plataforma puede considerarse como el mandato mayoritario de la ciudadanía. ¿Cuál es el mandato ciudadano en tales circunstancias? ¿La plataforma del PAN que ganó el poder ejecutivo con mayoría? ¿La del PRI del año 2000 con la cual surgió la mayoría priísta en el Senado? ¿La del PRI de 2003 con la cual se eligió a la

¹⁵ *Reforma*, 8 de julio de 2003.

mayoría priísta en la cámara baja, que en ciertos temas es distinta a la de 2000 del mismo partido?

Para empeorar las cosas, las reglas legislativas para aprobar decisiones son más complicadas en México que en otros países (primero se aprueban las iniciativas en lo general y después en lo particular), lo cual, como señalan Heller y Weldon, no era problema en tiempos de un gobierno hegemónico. Cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la cámara baja en 1997 (primer gobierno dividido), quedó claro que las viejas reglas no eran las más adecuadas para la nueva situación de pluralidad parlamentaria. “Sin embargo –dicen estos autores– las nuevas reglas parecen estar diseñadas para inducir todavía más inestabilidad en lugar de reducirla, alentando a los partidos a no cumplir con los acuerdos incorporados en la legislación.”¹⁶ De lo anterior puede inferirse que no sólo el presidencialismo en sí sino ciertos arreglos normativos, heredados del régimen de partido hegemónico, fragmentan en mayor medida el gobierno y dificultan el proceso político y de toma de decisiones en general, incluso en mayor medida de lo que permiten diversos arreglos semiparlamentarios de otros países de América Latina.¹⁷

CONVOCAR AL PÚBLICO

El presidente Fox y su equipo, tras haber derrotado al PRI por primera vez en su larga historia, llegaron al poder con un exceso de confianza para enfrentar los múltiples problemas del país y cumplir sus múltiples ofertas de campaña, no siempre realistas. Sabía el presidente que no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso pero pensó que eso no sería necesario para impulsar su agenda. Contaba con una popularidad ciudadana cercana a 90 por ciento y pensaba que a través de ella podría presionar a las fracciones parlamentarias en el Congreso para que aceptaran sus iniciativas. Es decir, se trataba de aplicar la estrategia de “convocar al público”, que muchas veces ha sido aplicada con éxito por diversos presidentes estadounidense.¹⁸ Que esa era su convicción lo refleja su política hacia el conflicto chiapaneco. Apenas el primer día en que

¹⁶ William Heller y Jeffrey Weldon, “Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados”, en Luisa Béjar y Rosa María Mirón (coords.), *El congreso mexicano después de la alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 2003, p. 86.

¹⁷ Cfr. Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano; evolución y perspectivas*, México, FCE, 2001, cap. 1.

¹⁸ Cfr. Samuel Kernell, *Going Public; New Strategies of Presidential Leadership*. Washington. D.C. C.Q. Press. 1997

asumió la presidencia, ordenaba cumplir algunos requisitos exigidos por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para pactar una salida pacífica al conflicto surgido desde 1994. Pensaba Fox que la opinión pública estaría con él en esta empresa (y no se equivocaba) por lo cual no tuvo el cuidado de pactarla con otras fuerzas políticas que serían decisivas, empezando por su propio partido. El PAN y otros sectores empresariales consideraban que no convenía “resucitar” al EZLN –que bajo el gobierno de Zedillo había quedado confinado política y territorialmente– sin obtener un compromiso por la paz por parte de la dirigencia zapatista; que no podía abrirse el cerco militar de par en par, sino que convenía hacerlo gradualmente, intercambiando con los guerrilleros señales y garantías. En su discurso de toma de posesión, Fox ofreció:

En Chiapas, serán las acciones –no las palabras huecas– el eje vertebral de una nueva política federal y presidencial que conduzca a la paz. Fue mi palabra empeñada enviar al Congreso de la Unión, como iniciativa de ley, el documento elaborado por la Cocopa que sintetiza el espíritu de los acuerdos de San Andrés. Y éste será el primer acto de mi gobierno en referencia al Congreso.

Como temían los sectores más conservadores (incluido el PAN), la precipitación del gobierno se tradujo en que el proyecto salió de control; los zapatistas anunciaron una marcha a la capital pasando por varios estados de la república para buscar apoyos a favor de una ley indígena que ellos aprobaban (y que Fox hizo suya presentándola al Congreso, siendo ésta otra exigencia del EZLN). El gobierno no tuvo más remedio que aceptar la marcha e incluso darle la bienvenida en la opinión pública (para lo cual contó con el franco respaldo de las dos grandes compañías televisoras privadas). Los zapatistas exigían también conversar en el Congreso con los legisladores para convencerlos de las bondades de su iniciativa sobre derechos indígenas, a lo cual el PAN empezó oponiéndose, dado el carácter armado del movimiento. De acuerdo con lo narrado posteriormente por la senadora panista Luisa María Calderón, integrante de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), se logró un acuerdo entre el PAN y el EZLN; los panistas aceptarían que los guerrilleros entraran a la sede del Congreso para conversar con los legisladores, sin necesidad de quitarse sus máscaras (petición original panista), pero que no subirían a la máxima tribuna de la nación, en un pleno de la asamblea. Los zapatistas aceptaron el acuerdo, pero pocos días antes de la fecha el subcomandante Marcos acusó ante la opinión

pública la negativa del PAN para que los zapatistas hicieran uso de la máxima tribuna, presentando como racismo dicha decisión, con lo que rompía lo pactado previamente. El PAN se mantuvo en su negativa asumiendo un gran costo ante la ciudadanía, que daba la razón en su mayoría al EZLN. El PRI y el PRD aprobaron la presencia de los zapatistas en el pleno de la asamblea, lo que los zapatistas y sus adeptos consideraron como un triunfo simbólico contra los grupos conservadores representados (en su óptica) por el PAN, que quedó sumamente humillado.

Todo esto hacía previsible que en el momento de votar la iniciativa presidencial sobre derechos indígenas el PAN apoyaría su propia iniciativa (distinta a la que exigía el EZLN), previamente acordada con el PRI (que hábilmente logró desviar todo el costo para el PAN, pero después votó con éste una iniciativa distinta a la que Fox necesitaba para pactar la paz, frustrando esta aspiración). Los zapatistas rompieron el diálogo con Fox acusándolo de negligencia y debilidad, cuando en realidad no fue falta de voluntad, sino un error de cálculo político, precipitación en su estrategia, exceso de confianza en el respaldo ciudadano y negligencia para pactar con los factores reales de poder. En ese momento quedó vislumbrado que el presidente, con una elevadísima popularidad y el apoyo de la opinión pública en su proyecto chiapaneco, no logró presionar a las dos grandes fuerzas parlamentarias, contrariamente a lo que suele suceder en los Estados Unidos. En otras palabras, la estrategia presidencial de “convocar al público” no parecía funcionar en México, aun en condiciones favorables. Una posible explicación es la ausencia de reelección legislativa inmediata (deficiencia que México comparte sólo con Costa Rica, entre las naciones democráticas). La presión de la ciudadanía, encabezada por el poder ejecutivo, no hace efecto sobre los legisladores en lo particular o las fracciones parlamentarias en lo general. Fox lo descubrió en su programa sobre el conflicto chiapaneco.

Pero el presidente pensó que perder una batalla no implicaba perder la guerra. Por lo tanto pasó al siguiente punto de la agenda (no volviéndose a ocupar, hasta ahora, de la cuestión chiapaneca); la reforma fiscal. Fox había prometido durante su campaña impulsar una profunda reforma fiscal que lograra recaudar varios puntos porcentuales más del producto interno bruto (PIB), pues México es uno de los que menos recauda (11 por ciento del PIB, frente a más del 15 por ciento de países latinoamericanos, o porcentajes del 30 y hasta 40 por ciento de los países desarrollados). El presidente delineó lo que esperaba de una reforma fiscal durante su toma de posesión, en diciembre de 2000:

La reforma fiscal no es la salida fácil para resolver los problemas de ingreso del gobierno; es la salida correcta. El México que queremos edificar tendrá una piedra angular en la reforma fiscal integral como vía para estimular el ahorro, las inversiones y transformar la recaudación en motor del desarrollo [...]. Su objetivo será disponer de mayores recursos para beneficiar a los más pobres; para incluir a los excluidos [...] Como presidente de la república, pondré en ese objetivo sustancial la fuerza jurídica de mis facultades constitucionales, la legitimidad que me otorgó el voto y toda mi voluntad política.

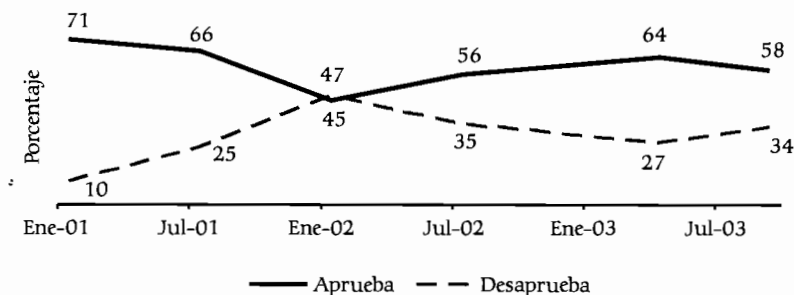
En esta última frase Fox destaca la base de su estrategia; su fuerza legislativa radicaba, según él, en “la legitimidad que me otorgó el voto y toda mi voluntad política”. Una vez más, Fox confió en la (desde su perspectiva) bondad intrínseca de su proyecto (centrado en elevar el IVA a 15 por ciento, incluso en alimentos y medicinas), lo que permitiría eliminar el subsidio de facto que la exención sobre esos productos representa a las clases más pudientes. Para equilibrar el desembolso de los sectores más humildes, el proyecto incluía una compensación que convertiría el IVA de un impuesto regresivo en otro progresivo. Pero la efectividad de tal mecanismo de compensación fue cuestionada tanto por el PRD como por el PRI, y Fox no intentó centrar el debate en ese punto, cayendo en cambio en la polémica sobre lo inadecuado (socialmente) de gravar alimentos y medicinas por el daño que ello representaría a los sectores humildes.

El debate se prolongó por varios meses, desde que se presentó públicamente (en marzo de 2001) hasta la aprobación de la miscelánea fiscal (en diciembre del mismo año) por parte de la cámara baja. El resultado fue muy distinto a lo que Fox había propuesto. Su iniciativa buscaba recaudar 130,000 millones de pesos más, y la reforma que finalmente fue aprobada (que excluyó el IVA a alimentos y medicinas), no recaudaría ni siquiera 60,000 millones. Dicha reforma fue aprobada por el PAN –ante la ausencia de opciones– y el PRD, lo cual reveló las distorsiones que pueden generarse en un gobierno minoritario; un partido que contaba con apenas 10 por ciento de representación parlamentaria no fungió como “partido bisagra”, como ocurre en otros países; es decir, inclinando la balanza a favor de alguno de los dos grandes partidos para hacer valer su respectivo proyecto. En cambio, logró aprovechar las circunstancias para hacer

aprobar su propio proyecto, al menos en un 70 por ciento, según afirmaron sus dirigentes. El PRI, de nuevo mostrando habilidad, había retrasado la presentación de un proyecto alternativo para abortar el proyecto presentado por Fox, sacando las manos del proceso (pues los priístas se abstuvieron de votar la miscelánea fiscal), evitando así pagar cualquier costo político de tal chasco. Desde luego, las condiciones en este caso eran menos favorables que en la iniciativa sobre la Ley de Derechos y Cultura Indígena, pues por principio la ciudadanía es reacia a cualquier alza de impuestos, amén de que la bandera demagógica de defensa de los pobres, enarbolada por el PRI y el PRD, fácilmente encontraría eco en la sociedad. Eso, pese a la popularidad del presidente que continuaba bastante elevada, aunque empezaba a menguar. Sobre todo después del “fiasco fiscal”, y contabilizando también el fracaso en Chiapas, la popularidad de Fox llegó a su punto más bajo, empatando quienes aprobaban y quienes desaprobaban. Después volvió a subir la popularidad de Fox por razones diversas (véase gráfica 4).

Como corolario de ello, puede inferirse que en el PRI hubo una estrategia deliberada para obstruir los puntos esenciales de la agenda de Fox y para hacerlo aparecer como inepto de esa manera, estimular una especie de “voto de la añoranza” por el PRI a partir de su larga experiencia en conducir el país. Al menos eso sugiere una declaración del senador Manuel Bartlett, a pocos días de asumir el nuevo gobierno foxista, quien pretendió presentar esa estrategia como una causa en defensa de la nación: “A México le puede ir mejor si le va mal a Fox [...] El señor

GRÁFICA 4
POPULARIDAD DE FOX



Fuente: Nexos, núm. 310, octubre de 2003.

Fox es un producto nuestro, creció porque nosotros le permitimos que creciera [...] Tenemos que definir claramente nuestro perfil de partido popular y combatir todos los días al régimen de derecha de Fox.”¹⁹

La expresión de otro distinguido priísta, el senador Fidel Herrera, pareciera apuntar en la misma dirección, pero develando con más claridad el objetivo real de la estrategia de no cooperación, y exculpar al PRI por su inacción o abierta obstrucción legislativa en los asuntos torales del gobierno:

El presidente ganó la elección y él debe asumir las responsabilidades. Nosotros creemos que la lógica de la alternancia es volver al poder [...] Quien tiene que propiciar con mayor capacidad los cambios y conducirlos es la sociedad, pero tienen que ser impulsados por el gobierno y este gobierno se enredó o nos plantea un cambio para atrás, una involución [...] Nosotros queremos señalarle a México que el cambio somos nosotros.²⁰

Y al finalizar la LVIII Legislatura, la coordinadora de la bancada priísta, Beatriz Paredes, de alguna forma confesó que en efecto ese espíritu predominaba entre sus correligionarios, al negarse a formar una mancuerna PAN-PRI para impulsar las reformas estructurales que proponía el poder ejecutivo:

Existía la posibilidad de hacer un esquema bipartidista que privilegiara el acuerdo entre las dos fuerzas políticas con un número mayor de diputados, que orientara el rumbo del país sólo en una franja de la gama ideológica de la diversidad nacional. Esta vía tenía la desventaja del ánimo de un grupo amplio de legisladores que difícilmente aceptaba aliarse con quienes acababan de propinarle una derrota fundamental a su partido (el PRI).²¹

Fox había confiado en exceso en su capacidad mediática, lo que junto con su voluminoso “bono democrático” presionaría a la oposición, PRI y PRD, para aprobar las reformas que había ofrecido a sus electores. Con todo, pensó que su popularidad por lo menos podría traducirse en un

¹⁹Proceso, núm. 1254, 12 de noviembre de 2000.

²⁰Bucareli Ocho, 20 de mayo de 2002.

²¹Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con motivo del cierre de la LVIII Legislatura, 26 de agosto de 2003.

respaldo ciudadano en la elección de 2003 (que en julio volvió a elevarse por encima del 60 por ciento) para fortalecer su posición en el Congreso, elevando con ello la representación del PAN. En principio, las tasas de popularidad presidencial en efecto pueden fortalecer la votación a favor del partido gobernante. Eso ocurrió con el presidente George Bush en la elección intermedia de 2002, en la que el Partido Republicano quedó como mayoría en ambas cámaras. Pero en el caso de Fox no sucedió así. Como se vio, el PAN sufrió un importante desplome en la Cámara de Diputados, reduciendo su presencia de 42 a 30 por ciento de curules. Por contraste, el jefe del gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, quien también cultivó a lo largo de los primeros tres años de gobierno una elevada popularidad entre los capitalinos, sí logró verla reflejada en un fortalecimiento claro en la asamblea capitalina (el congreso local), donde el PRD, partido de López Obrador, alcanzó no sólo una mayoría relativa que ya tenía, sino la mayoría absoluta, al máximo de lo que la ley permite (así como 14 de las 17 delegaciones políticas en que está dividido el Distrito Federal) (véase cuadro 3).

La pregunta es obligada; ¿por qué la popularidad de Fox a nivel nacional no se tradujo en votos para el PAN en la cámara baja, en tanto que la popularidad de López Obrador en el Distrito Federal sí lo hizo respecto al PRD en la asamblea capitalina? La pregunta se presta a diversas explicaciones, algunas quizá complementarias y otras excluyentes. Aquí sugerimos una de las muchas que pueda haber, que puede contribuir a explicar este

CUADRO 3
INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA CAPITALINA,
2003

<i>Partidos</i>	<i>Diputados Mayoría</i>	<i>Diputados representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
PRD	37		37	56
PAN	3	13	16	24.2
PRI	0	7	7	10.6
PVEM	0	5	5	7.6
Otros		1	1	1.6
Total	40	26	66	100

Fuente: Asamblea del Distrito Federal.

extraño fenómeno. De acuerdo con las encuestas de popularidad, las razones por las cuales un ciudadano respalda al respectivo jefe de gobierno pueden ser muy diferentes. Se trata de desglosar aquellas que reflejan mera simpatía personal o la convicción de que el gobernante en cuestión es honesto y bien intencionado, de la evaluación de su desempeño en el gobierno. En el primer caso está claramente Vicente Fox. Buena parte de quienes le otorgan su respaldo lo consideran esencialmente honesto, bien intencionado y comprometido con la suerte de México, pero consideran que el país ha salido de control, que su gobierno no ha dado resultados o que no ha cumplido sus promesas. Hay voluntad, pero no eficacia, fórmula que se traduce en popularidad, pero no en votos para el partido gobernante. Algunas encuestas posteriores a la elección de julio de 2003, arrojan datos muy ilustrativos al respecto (véase cuadro 4).

CUADRO 4
NIVEL DE ACEPTACIÓN DE FOX

	<i>Aprueba</i>	60%		
	<i>Desaprueba</i>	24%		
	<i>Aprueba por</i>		<i>Desaprueba por</i>	
Bien intencionado	42%	Mal intencionado	2%	
Sabe gobernar	30%	No sabe gobernar	38%	
Mejóro economía	8%	No mejoró economía	16%	
Cumple promesas	5%	No cumple promesas	39%	
Combate corrupción	8%	No combate corrupción	1%	

Fuente: *El Independiente*; 31 de agosto de 2003.

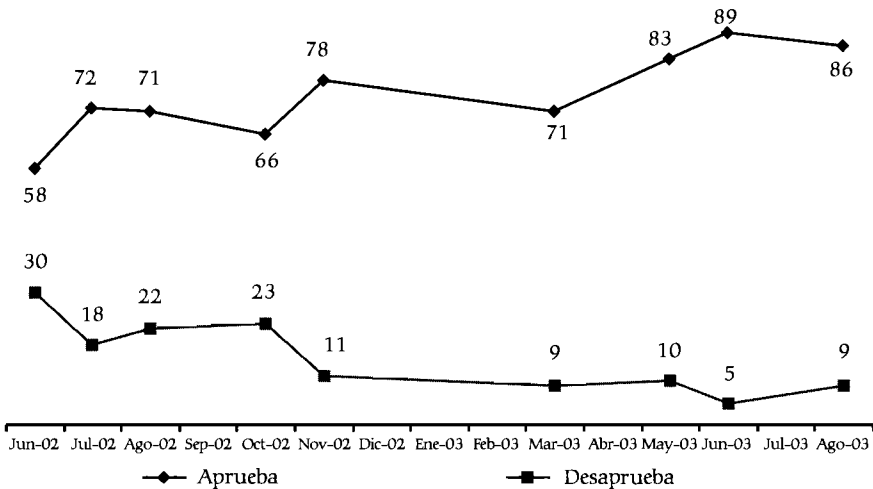
¿FOX CONTROLA LOS PROBLEMAS DEL PAÍS,
O ÉSTOS LO HAN DESBORDADO?

	2003	Los controla	Está desbordado	
	Febrero	35%	54%	
	Mayo	32%	56%	
	Agosto	32%	59%	
<i>Percepción del gobierno y su partido</i>			<i>Sí</i>	<i>No</i>
El gobierno de Fox ya se acabó			60%	14%
El PAN desperdició la oportunidad de hacer cambios			51%	42%

Fuente: *El Universal*, 1o. de septiembre de 2003.

Por otra parte, además de que la popularidad de López Obrador ha ido al alza, entre las razones que ofrecen los ciudadanos para ese apoyo, que incluye sin duda una imagen de honestidad y compromiso del jefe de gobierno (como en el caso de Fox) prevalecen las razones de eficacia y buen desempeño, aunque no en todos los rubros (véase gráfica y cuadro 5).

GRÁFICA 5
NIVEL DE APROBACIÓN DE LÓPEZ OBRADOR



Fuente: *El Independiente*, 17 de septiembre de 2003.

CUADRO 5
RAZONES DE LA APROBACIÓN

Razones	Porcentaje
Sabe gobernar	27
Es bien intencionado	25
Cumple sus promesas	24
Ha mejorado la economía	8
Combate la corrupción	3

Fuente: *El Independiente*, 17 de septiembre de 2003.

Es más que probable que los malos resultados para el PAN de la elección intermedia de 2003 hayan hecho recapacitar al presidente Fox de que las tasas de popularidad, por muy elevadas que sean, no bastan para obtener mayor fuerza en el Congreso ni para presionar a éste a que se alinee a las iniciativas del poder ejecutivo, como sí ocurre en los Estados Unidos, por lo cual parece haber dado un viraje sustancial en la estrategia para impulsar su agenda gubernamental, convocando al Congreso, y en particular a la oposición ahí representada de manera mayoritaria, a cooperar para sacar adelante los problemas del país, a buscar acuerdos para aprobar las reformas estructurales pendientes. El presidente, en su tercer Informe de gobierno (1o. de septiembre de 2003), de alguna forma reconoció que la iniciativa política, en lo fundamental, radica en el Congreso, más aún después del fortalecimiento relativo del PRI en la cámara baja. De ahí que, lejos de pretender encabezar las grandes reformas estructurales como lo intentó en la primera mitad de su gobierno, haya reconocido que es el Congreso el que tiene la facultad para ello. Convocó a las fuerzas políticas a buscar, en beneficio no sólo del país, sino de ellas mismas, pactar esas reformas dentro de lo que los acuerdos interpartidistas lo permitan, para romper los grandes cuellos de botella que detienen el desarrollo y actualización nacionales:

En las pasadas elecciones, el voto ciudadano decidió una integración plural de la Cámara de Diputados, sin dar a ninguna de las fuerzas políticas aquí representadas la condición mayoritaria. Será responsabilidad de todas, de todas, articular, mediante acuerdos, esta diversidad política.

Lo que no queda claro es qué tanto se podrán lograr los acuerdos entre los partidos (y dentro de ellos) pese a que el presidente Fox abandonó su estrategia de “convocar al público” a favor de la negociación directa con las fracciones parlamentarias en el poder legislativo. El gobierno dividido o minoritario podría ser factor explicativo para que ello encuentre dificultades mayores en ese propósito.

CONCLUSIÓN: DEBATIR EL PARLAMENTARISMO

Puede concluirse que lo que debe discutirse en México no es sólo si es posible la consolidación de la democracia en términos generales, sino si conviene mantener un modelo presidencialista al estilo estadounidense, o quizá caminar hacia un modelo parlamentario de tipo europeo. Esto se inscribe desde luego en un debate sobre los alcances y limitaciones del presidencialismo fuera de los Estados Unidos, la premisa de que las condiciones políticas estadounidenses no son fácilmente reproducibles en otras latitudes, y que, por lo mismo, quizás el arreglo institucional parlamentario resulta más adaptable a condiciones políticas distintas a las que prevalecen en los Estados Unidos. Por ejemplo, se parte de que en un gobierno dividido es más fácil lograr mayorías en un sistema bipartidista, pero un mayor número de partidos, que fragmenta el Congreso, dificulta la toma de decisiones. Y en América Latina existe, como promedio, un número de tres partidos importantes (y de otros pequeños, pero con representación en el Congreso) por cada país. Otro aspecto que facilita la gobernabilidad en los Estados Unidos es la poca distancia ideológica entre los partidos principales; el Republicano y el Demócrata, pues los legisladores de uno de los partidos pueden apoyar más fácilmente las iniciativas que surgen de un gobierno del partido contrario. Pero las distancias ideológicas que prevalecen en los partidos latinoamericanos (en la gama izquierda-derecha) dificultan que las fracciones parlamentarias de un signo apoyen iniciativas que surgen de un gobierno de signo contrario. La flexibilidad y la descentralización de los partidos estadounidenses imponen una sanción menor —o inexistente— sobre los legisladores que votan por iniciativas de otros partidos, así lo hagan a título individual, lo que favorece la creación de mayorías. La estructura y la mayor centralización de los partidos latinoamericanos en general hacen más costoso para un legislador en particular votar de manera individual a favor de iniciativas de un gobierno de signo distinto.

En México, ante la rápida transferencia del poder del ejecutivo hacia el poder legislativo, con la consecuente dispersión del poder que podría obstaculizar o al menos complicar enormemente la toma de decisiones legislativas, ¿cuál es la opinión de la ciudadanía? Una primera reacción es responder que el electorado así lo desea, pues de lo contrario no votaría para generar un gobierno sin mayoría, de minoría o casi dividido. Sin embargo esto podría aplicarse tan

sólo a la pequeña proporción que deliberadamente vota dividido (es decir, por un partido para el poder ejecutivo y por otro para una o las dos cámaras legislativas). Pero los datos disponibles todavía sugieren que la gran mayoría de los electores votan unificado, es decir, por el mismo partido para todos los niveles de gobierno (al menos los poderes federales), lo que implicaría que quiere un gobierno unificado controlado por el partido de su preferencia. Sólo que la distribución de esos electores es tal que no se forma un bloque que en verdad logre generar un gobierno unificado. Una encuesta posterior a la elección intermedia de julio refleja que una mayoría prefiere un gobierno unificado o al menos que el Congreso funja más como apoyo del presidente que como contrapeso, mayoría que subió en el último año quizá debido a que la ciudadanía pudo percatarse de los riesgos de un gobierno minoritario donde el partido gubernamental reduce dramáticamente su presencia. Y no sólo hay el deseo de que eso ocurra, sino la expectativa de que en efecto así ocurrirá (véase cuadro 6).

De cualquier manera, hay un segmento que, aunque espera una mayor colaboración entre ambos poderes, duda de que así ocurrirá, pues si 56 por ciento desea que los diputados cooperen con el presidente y 51 por ciento quiere que el Congreso apoye las acciones del poder ejecutivo, sólo 42 por ciento considera que sucederá (14 puntos porcentuales menos en el primer caso, y 9 puntos en el segundo). También podemos inferir (con un margen de error, desde luego), que una parte de los votantes priístas no desean una confrontación entre ambos poderes, pues 34 por ciento sufragó por el tricolor, en tanto que sólo 29

CUADRO 6
EL CONGRESO FRENTE A FOX

<i>Función de los legisladores</i>	<i>Agosto de 2002</i>	<i>Agosto de 2003</i>
Los diputados deben cooperar con las decisiones del presidente	56%	65%
Los diputados deben ser un contrapeso al presidente	29%	26%
<i>¿Qué espera la LIX legislatura? (2003-2006)</i>		
	<i>Agosto de 2003</i>	
Que apoye las acciones del Presidente	51%	
Que controle mejor las acciones del presidente	40%	

Fuente: *Reforma*, 1o. de septiembre de 2003.

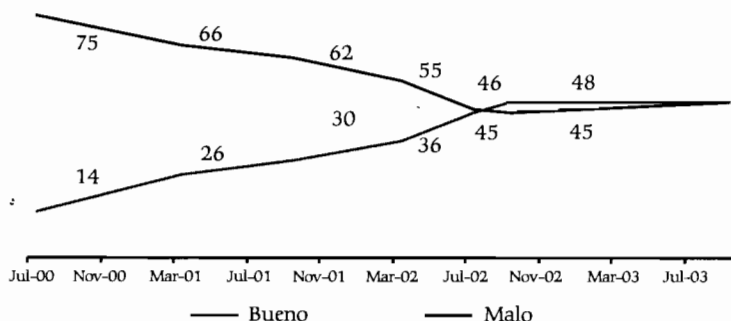
por ciento piensa que el Congreso debe ser contrapeso del presidente (5 por ciento menos). Pero por otro lado, algunos no prístas parecen desear que el Congreso controle al poder ejecutivo, (4 por ciento, si restamos al 40 por ciento que así se expresa el 36 por ciento de voto efectivo que obtuvo el tricolor). Son meras inferencias poco precisas que sugieren, sin embargo, que hay electores prístas que quieren que el Congreso, sus propios diputados prístas, no constituya un freno a la acción del gobierno, pero otros electores no prístas ven el Congreso como un debido contrapeso contra el presidencialismo.

Algunas encuestas indican, sin embargo, que el entusiasmo por un gobierno sin mayoría (en cualquiera de sus modalidades), comprensible tras casi siete décadas de presidencialismo hegemónico, ha ido perdiendo fuerza, probablemente al palpar los pocos resultados gubernamentales y lo que se percibe como una parálisis (aunque relativa) legislativa (véase gráfica 6).

El hecho es que, más allá de los deseos o cálculos del electorado, hemos pasado a un gobierno minoritario, rayano en la frontera de un gobierno dividido, que tiende a complicar la configuración de mayorías que tomen decisiones parlamentarias, es decir, que implican una creciente debilidad de la institución presidencial en su relación con el poder legislativo. Pero es probable que, pese a que los ciudadanos con el tiempo lleguen a concluir categóricamente que no conviene tener gobiernos sin mayoría, éste sea el resultado de los comicios, por la fragmentación

GRÁFICA 6

¿UN GOBIERNO DIVIDIDO ES BUENO O MALO PARA EL PAÍS?



Fuente: *Nexos*, núm. 310, octubre de 2003.

del electorado (así éste vote por un mismo partido para todas las pistas en disputa), por lo cual, de considerarse el modelo presidencial el causante de este problema, la salida sería más institucional que de cultura electoral; implicaría avanzar significativamente hacia el modelo parlamentario, lo que se ve lejano cuando ese debate es prácticamente inexistente fuera de los muros universitarios, es decir, en los círculos políticos y periodísticos del país.

Benito Nacif*

¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México

LA TRANSICIÓN a la democracia en México supuso la demolición de los dos pilares del modelo autoritario mexicano: la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidencialismo, entendido como la subordinación de los poderes constitucionales al presidente de la república.¹ La democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras que hicieron posible una verdadera competencia por el poder en las elecciones y que activaron contrapesos institucionales a la autoridad presidencial.² La desaparición de la hegemonía del PRI y el fin del presidencialismo son dos fenómenos relacionados.

El largo proceso de transición a la democracia se caracterizó por un lento pero sostenido crecimiento de la base electoral de los partidos de oposición, así como la negociación de sucesivas reformas electorales, mediante las cuales los partidos de oposición extrajeron concesiones que fueron abriendo al régimen autoritario de forma incremental. La clave para la apertura del Congreso fue la incorporación de escaños de representación proporcional a un sistema puramente mayoritario que castigaba a los partidos de oposición. Por otro lado, la competencia electoral no fue posible hasta conseguir la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral para limitar la capacidad del partido en el poder de manipular las elecciones a su conveniencia.

El efecto combinado del crecimiento de la base electoral de los partidos de oposición y los incrementos en la proporcionalidad del sistema de representación fue el establecimiento de límites al dominio del PRI sobre el Congreso. En 1988, una caída de 15 puntos porcentuales

*División de Estudios Políticos del CIDE.

¹Sobre las características del modelo mexicano de autoritarismo véase Vincent Padget, *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin, 1976; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano; las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1972; Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI, 1977.

²Carlos Elizondo y Benito Nacif (eds.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002.

en la votación dejó al PRI por primera vez sin los suficientes escaños en la Cámara de Diputados para imponer cambios constitucionales a los demás partidos políticos. Más adelante, en 1997, otro revés en las elecciones dejó al PRI sin la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y perdió de esta forma la capacidad de legislar unilateralmente. Las elecciones de 1997 constituyen un momento crucial de la transición a la democracia, pues echaron abajo una de las condiciones necesarias del presidencialismo: el control del partido del presidente sobre la mayoría en el Congreso, también conocido como gobierno unificado.³

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000 es el momento culminante en la transición a la democracia, dado que significa el fin de 70 años de control ininterrumpido del PRI sobre la posición más importante en la política mexicana. Pero la alternancia en la Presidencia de la república tiene lugar dentro de un proceso de dispersión del poder iniciado tiempo atrás, y que constituye una de las claves para entender el funcionamiento de la naciente democracia. La dispersión del poder se refleja en el equilibrio de fuerzas que prevalece en el Congreso. El electorado dio el triunfo a Fox en las elecciones presidenciales por un cómodo margen, pero en el Congreso su partido, el Partido Acción Nacional (PAN), quedó lejos de conseguir la mayoría. Peor aun, el PRI, sin alcanzar la mayoría, conservó su posición como primera fuerza política en el Congreso. En consecuencia, la alternancia en la Presidencia ha coincidido con la exacerbación del fenómeno de gobierno dividido que se inició en 1997.

Muchos analistas políticos que en 1997 celebraron el nacimiento de la Presidencia acotada hoy se muestran preocupados por el equilibrio de poderes que se ha generado con la democratización del país. La nueva visión pesimista sostiene que la naciente democracia mexicana no está siendo capaz de producir los cambios que la sociedad demanda, pues se ve afectada recurrentemente por el problema de la parálisis legislativa. Los portavoces de esta visión señalan que el estancamiento de algunas iniciativas importantes del presidente Fox es un síntoma claro de la enfermedad que aqueja al nuevo régimen. Argumentan también que el origen del problema es estructural y que sin

³De acuerdo con Jeffrey Weldon, las condiciones necesarias para el presidencialismo son tres: gobierno unificado, disciplina partidaria y liderazgo del presidente sobre su partido. Véase "The political sources of presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

una profunda reforma a la Constitución no es posible hacer frente al peligro de la parálisis.

Sin embargo, antes de proponer los remedios y especular acerca de un modelo constitucional alternativo, convendría aclarar si la parálisis efectivamente representa una amenaza seria para la democracia mexicana. Cuando nos proponen una cirugía mayor, vale la pena asegurarse de que el diagnóstico sea correcto y la gravedad del padecimiento lo amerite. Después de todo, no se debe olvidar que a menudo el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Parte del problema con la visión pesimista acerca de la democracia mexicana es la indefinición del término parálisis. Mucho de lo que pasa como parálisis tras una inspección cuidadosa no puede verse como parálisis. Después de establecer una definición clara de la parálisis, podemos apreciar que no hay evidencia de que se presenta de forma regular en la democracia presidencial mexicana. Peor aun, que incluso cuando ocurre no está claro que represente una amenaza para la estabilidad democrática. Por el contrario, dentro de ciertos límites, la parálisis puede contribuir a la estabilidad y al éxito de las políticas públicas.

LA ESTIMACIÓN DE LA PARÁLISIS

La preocupación por la parálisis ha llevado a la búsqueda de indicadores que midan la capacidad del sistema político de producir los cambios que el electorado demanda. Los indicadores a los que usualmente se hace referencia son el volumen de legislación producida, la “productividad” legislativa y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el presidente de la república. Se asume que si estos indicadores muestran una caída significativa con la llegada del gobierno dividido, entonces se estaría confirmando la hipótesis de que la naciente democracia mexicana padece un problema estructural de parálisis. Sin embargo, la revisión de los datos del proceso legislativo durante las últimas cuatro legislaturas (1991-2003) muestra que las variaciones en el volumen, la productividad y la tasa de aprobación del poder ejecutivo no son consistentes con la hipótesis de la parálisis. Pero incluso si lo fueran, no habría por qué alarmarse. Una caída en el volumen de legislación, la productividad legislativa o en la tasa de aprobación del poder ejecutivo no estaría reflejando necesariamente anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.

El volumen de legislación aprobada indica la cantidad de cambios legislativos realizados. Los cambios legislativos son a menudo una condición necesaria para llevar a cabo cambios en las políticas del gobierno. Un ejemplo de ello es la política energética del gobierno federal que no ha podido cambiar durante el gobierno del presidente Fox debido a que el Congreso ha rechazado las propuestas para reformar la Constitución y las leyes secundarias que regulan el sector. Dado que los cambios legislativos y los cambios en las políticas públicas van de la mano, es muy tentador pensar que, si el volumen de legislación aprobada se viera abajo algo andaría mal con la democracia mexicana.

El indicador que usualmente se utiliza para medir el volumen de legislación producida es el número de iniciativas aprobadas por legislatura. Se trata de un indicador imperfecto pues las iniciativas no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes. Sin embargo, es una de las formas más sencillas de medir lo que el sistema político “produce”. El cuadro 1 muestra el número de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados por legislatura de 1991 a 2003. Los datos permiten comparar la producción legislativa en las dos últimas legislaturas –LV y LVI– en las que el PRI tuvo mayoría con las dos primeras legislaturas que han operado bajo gobiernos divididos –LVII y LVIII.

El cuadro 1 muestra que el volumen de producción legislativa, medida como el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, en realidad no disminuyó después de que el PRI perdió la mayo-

CUADRO 1
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1991-2003
(Iniciativas de ley procesadas)*

<i>Legislatura</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Aprobadas/ presentadas</i>
LV (1991-1994)	243	149	61.3
LVI (1994-1997)	251	108	43.0
LVII (1997-2000)	606	137	22.6
LVIII (2000-2003)	1,207	275	22.8

*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la *Gaceta Parlamentaria* (<http://gaceta.cd.org.mx>) para la LVIII Legislatura.

ría en 1997. Si comparamos la primera legislatura bajo gobiernos divididos (1997-2000) con la última con mayoría del PRI (1994-1997), encontraremos que el volumen de producción legislativa más bien aumentó. El dato más sorprendente quizás es que el mayor volumen de cambios legislativos se ha producido durante la LVIII Legislatura (2000-2003), después de la alternancia en la Presidencia de la república, a pesar de que el PAN sólo tenía 41 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados y el 36 por ciento en el Senado en el año 2000.

¿Significa esto que, contrario a lo esperado por los analistas, el sistema presidencial mexicano funciona mejor bajo gobiernos divididos que bajo gobiernos unificados? La respuesta es no. Un mayor número de cambios legislativos no es igual a un mejor funcionamiento del sistema político. Tampoco se puede afirmar lo contrario. Los cambios legislativos no son *bienes* como los que se intercambian en el mercado. Una nueva legislación puede generar beneficios sociales netos al reducir costos de transacción o proporcionar bienes públicos. Sin embargo, también es posible que un cambio legislativo deje a la sociedad peor de lo que estaba antes de su promulgación. Tal es el caso de las medidas que protegen intereses especiales imponiendo costos a los consumidores. En otras palabras, hay cambios legislativos socialmente eficientes y cambios legislativos socialmente ineficientes. De ahí la advertencia de Woodrow Wilson respecto a que el principal trabajo de los legisladores no es legislar, sino evaluar los efectos de las leyes.⁴

El segundo indicador que suele utilizarse para medir la parálisis es el de la productividad legislativa, entendida como el porcentaje de los proyectos presentados que se convierten en cambios legislativos. Se asume que un alto porcentaje representa una mayor capacidad de procesar proyectos de cambio legislativo. Asimismo, una baja productividad legislativa sugiere que la legislatura deja sin respuesta a una proporción significativa de las propuestas de cambio.

El cuadro 1 muestra que el número de iniciativas aprobadas como proporción de las presentadas ha caído de manera sensible a partir de 1997. La productividad legislativa en las legislaturas donde hubo mayoría del PRI osciló 61.3 y 43 por ciento. La productividad legislativa de las legislaturas que han operado bajo gobierno dividido ha sido del 22.6 y 22.8 por ciento para los periodos 1997-2000 y 2000-2003, respecti-

⁴Woodrow Wilson, *El gobierno congresional: régimen político en los Estados Unidos*, México, UNAM, 2002. Véase la cuidadosa introducción de Alonso Lujambio.

vamente. Esta caída se debe al extraordinario crecimiento de las iniciativas presentadas por los propios legisladores a partir de 1997 y no a una reducción en el volumen de legislación aprobada.

No obstante, es un hecho que bajo gobiernos divididos la gran mayoría de las iniciativas presentadas –alrededor del 77 por ciento– no se han dictaminado o se han desechado en las comisiones de dictamen legislativo. ¿Indica esto un mal funcionamiento de la legislatura? Otra vez, la respuesta es no, por dos razones. En primer lugar, el crecimiento en el número de iniciativas presentadas responde al hecho de que bajo gobiernos divididos los partidos de oposición han empezado a competir con el presidente y su partido como fuentes relevantes de cambios legislativos. Se ha establecido como práctica que, además del poder ejecutivo, los grupos parlamentarios de los tres principales partidos presentan su propia iniciativa en torno a un mismo asunto. Al final, se dictamina sólo la iniciativa que tiene mayores posibilidades de ser aprobada.⁵

En segundo lugar, como todo sistema presidencial, México cuenta con un proceso legislativo completamente abierto en su fase inicial. De acuerdo con la Constitución, cada uno de los 500 diputados y de los 128 senadores que forman el Congreso, las 32 legislaturas locales y el presidente de la república tienen el derecho de presentar iniciativas. Además, la práctica parlamentaria que prevalece en México es que todas las iniciativas presentadas se turnan a las comisiones de dictamen legislativo. Sin embargo, ninguna legislatura puede operar bajo el principio de que todas las iniciativas sean atendidas por igual. En todos los casos hay filtros, mecanismos para regular la agenda de la legislatura. En los regímenes parlamentarios, el filtro actúa desde el principio del proceso legislativo. El trabajo legislativo realmente se realiza en el gobierno y éste determina qué propuestas se someten a la consideración del parlamento.⁶

En los sistemas presidenciales como el mexicano se espera que el trabajo legislativo se realice en el propio Congreso, y las comisiones son el instrumento para llevarlo a cabo. Las iniciativas no son más que materia prima que las comisiones utilizan para formular dictámenes, pues el trabajo legislativo se inicia realmente en las comisiones con la selec-

⁵Al respecto véase Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, 2004, pp. 9–41.

⁶En el Reino Unido, por ejemplo, se permiten tan sólo 20 *Private Member Bills* (iniciativas presentadas por los miembros del parlamento a título personal). El resto de la agenda del parlamento está reservada para las iniciativas del gobierno (*Government Bills*). Gavin Drewry, “Legislation” en Michael Ryle y Meter G. Richards, *The Commons Under Scrutiny*, Londres, Taylor and Francis Books, 1988.

ción de los asuntos que merecen la atención del pleno.⁷ Se puede estar en desacuerdo con los criterios que prevalecen en las comisiones del Congreso mexicano –usualmente establecidos por los propios partidos políticos–, pero su trabajo es separar el trigo de la paja. En suma, el hecho de que un porcentaje alto de las iniciativas que llegan a comisiones se queden sin dictamen no es en sí mismo una señal anómala.

Un tercer indicador de la parálisis es la tasa de aprobación de las iniciativas del poder ejecutivo. El presidente de la república representa a toda la nación. Se espera que contribuya al proceso legislativo no sólo señalando los asuntos de política pública más importantes, sino también proponiendo soluciones. Si existe una relación armoniosa con el Congreso, sus propuestas se traducirán en cambios legislativos y en nuevas políticas públicas. Por eso, una tasa alta de aprobación para sus propuestas podría ser señal de una adecuada relación entre poderes. Por el contrario, una tasa de aprobación baja sería señal de conflicto y parálisis.

CUADRO 2

EL PRESIDENTE COMO LEGISLADOR, 1991-2003
(Comparación entre la contribución al volumen de producción legislativa y la tasa de éxito del presidente y los diputados)*

Legislatura	<i>Presidente</i>		<i>Diputados</i>	
	Contribución ¹	Tasa de éxito ²	Contribución ¹	Tasa de éxito ²
LV (1991-1994)	81.9	98.4	17.4	22.2
LVI (1994-1997)	76.9	98.8	22.2	14.4
LVII (1997-2000)	20.4	87.5	78.8	19.7
LVIII (2000-2003)	18.2	82.0	76.4	19.8

*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

¹ Equivale a (iniciativas aprobadas por fuente/total de iniciativas aprobadas en la legislatura)×100.

² Equivale a (iniciativas aprobadas por fuente/iniciativas presentadas por fuente)×100.

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la *Gaceta Parlamentaria* (<http://gaceta.cd.org.mx>) para la LVIII Legislatura.

⁷ Ciertamente, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso obliga a las comisiones legislativas a dictaminar todas las iniciativas dentro de un plazo de cinco días. Sin embargo, esta es una disposición que rara vez se cumple y que si se hiciera cumplir daría lugar a resultados absurdos. Obligar a las comisiones a dictaminar iniciativas que consideran irrelevantes significa que el pleno también estaría obligado a discutir y votar (primero en lo general y luego en lo particular) los dictámenes sobre esas iniciativas. No quedaría claro entonces qué sentido tiene delegar a las comisiones el trabajo preparatorio de lo que se debate y discute en el pleno.

El cuadro 2 muestra dos indicadores de la relación entre los poderes ejecutivo y el legislativo: la contribución al volumen total de legislación aprobada y la tasa de aprobación o éxito tanto del presidente como de los diputados en su conjunto. La contribución de cada una de las fuentes refleja claramente el cambio en el equilibrio de poderes que produjo el fenómeno de gobierno dividido. Cuando el PRI tenía la Presidencia de la república y la mayoría en el Congreso, la legislación iniciada por el poder ejecutivo representaba entre 81.9 y el 76.9 de la legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Esto muestra que durante el periodo de dominio del PRI, el papel de la cámara se limitaba a revisar y aprobar las iniciativas del presidente.

A partir de 1997, el equilibrio de poderes se modifica sustancialmente. La contribución del poder ejecutivo al volumen de legislación aprobada disminuye drásticamente –al 20.4 por ciento para la segunda mitad del sexenio del presidente Zedillo y al 18.2 por ciento para la primera mitad del gobierno del presidente Fox–. Con la contribución de los diputados sucede exactamente lo contrario. Durante las dos últimas legislaturas en que el PRI tuvo la mayoría, la contribución de los diputados al volumen de legislación aprobada era bastante baja, oscilaba entre 17.4 y 22.2 por ciento. En las dos primeras legislaturas bajo gobierno dividido dicha contribución se elevó a 78.8 y 76.4 por ciento.

Sin embargo, a diferencia de lo esperado, la tasa de éxito del poder ejecutivo no registra ninguna variación significativa. Ciertamente hay una caída, pero se mantiene en niveles bastante altos. La tasa de éxito del poder ejecutivo durante las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo mayoría fue del 98.4 y 98.8 por ciento. Durante la segunda mitad del régimen del presidente Zedillo disminuyó a 87.5. La tasa de éxito del presidente Fox durante los tres primeros años de su gobierno ha sido de 82 por ciento, la más baja para el periodo analizado, pero bastante alta si tomamos en cuenta el tamaño de la oposición en la Cámara de Diputados.

¿La preservación de tasas de éxito relativamente altas para el presidente de la república significa que el sistema político sigue funcionando de forma adecuada? Nuevamente, la respuesta es no. La tasa de éxito puede ocultar fácilmente el fracaso del poder ejecutivo si el presidente de la república se limita a enviar al Congreso sólo iniciativas que tienen posibilidades reales de pasar. Puede entonces aparecer como un presidente exitoso a pesar de que no haya conseguido ningún avance sustancial en los medulares de su propia agenda. Tal parece ser el caso del

presidente Fox, quien a pesar de su tasa de éxito no ha logrado ningún cambio legislativo sustancial en temas que pertenecen a su agenda de reformas estructurales.

Por otro lado, no queda nada claro por qué una baja tasa de aprobación para el poder ejecutivo sería un síntoma de funcionamiento anómalo de la democracia mexicana. Otra vez, quizá se está evaluando a la democracia presidencial mexicana con los criterios equivocados. En un sistema parlamentario se espera que el jefe de gobierno y sus ministros cuenten de manera regular con el respaldo de la mayoría en el parlamento. Finalmente, el gabinete no es más que una “comisión” del parlamento y requiere el respaldo de una mayoría para subsistir. La pérdida de este respaldo es realmente una anomalía, pues suele conducir a la caída del gobierno y al fin de la legislatura.

Sin embargo, en una democracia presidencial no se requiere que la legislatura respalde de forma regular al presidente y su administración para que el sistema funcione normalmente. Por el contrario, hay un límite en el grado en que el Congreso puede desentenderse del trabajo legislativo y simplemente seguir al poder ejecutivo, a partir del cual se rompe el equilibrio de poderes. Durante mucho tiempo, las mayorías del PRI restringieron el papel del Congreso a la discusión y aprobación de las iniciativas del presidente. El presidente era tanto jefe del poder ejecutivo como jefe del poder legislativo. El resultado era un desequilibrio de poderes conocido como *presidencialismo*.⁸ En suma, una alta tasa de éxito del poder ejecutivo, aun si reflejara realmente el éxito legislativo de los presidentes, no necesariamente es una buena señal.

EL SIGNIFICADO DE LA PARÁLISIS

Las variaciones observadas en el volumen de legislación aprobada, la productividad del Congreso y la tasa de éxito del poder ejecutivo durante los primeros seis años de gobierno dividido no indican anomalías en el funcionamiento de la democracia mexicana. Sin embargo, no por ello podemos declararla libre del problema de la parálisis. La parálisis podría presentarse sin que los indicadores conocidos la detecten. ¿Cómo saber

⁸ Aquí se usa el término presidencialismo en el mismo sentido que Maurice Duverger: como una práctica constitucional que prevalece en sistemas presidenciales cuando el poder ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes. Véase su *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

cuándo nos encontramos ante casos de parálisis? La definición de parálisis que suele utilizarse es ambigua y puede conducir a su sobrestimación. La fuente institucional de la parálisis en los regímenes presidenciales son los instrumentos a disposición del poder ejecutivo para detener a la legislatura. En México dichos instrumentos se limitan al veto, una facultad escasamente utilizada por el presidente, aun durante el periodo de gobierno dividido.

La parálisis, de acuerdo con Juan Linz –el primero entre los críticos de los sistemas presidenciales–, es un problema particular de las democracias presidenciales, consecuencia de dos de sus características estructurales: la legitimidad dual y la rigidez temporal.⁹ La legitimidad dual resulta de la elección separada del poder ejecutivo y del legislativo. Significa que el titular del poder ejecutivo, a pesar de ser elegido por una pluralidad de votos, puede hacer el reclamo plebiscitario de legitimidad democrática de la misma forma que los legisladores. Por lo tanto –sigue Linz– en caso de conflicto, no hay un principio democrático para resolverlo.

La rigidez temporal es consecuencia de los periodos fijos de servicio tanto para el presidente como para los legisladores. En consecuencia, las diferencias irreconciliables entre los poderes ejecutivo y legislativo persisten hasta el final del gobierno o de la legislatura. En cambio, en los regímenes parlamentarios, el primer ministro y su gabinete no tienen legitimidad democrática propia, pues dependen del respaldo del parlamento para mantenerse. Asimismo, mediante el voto de desconfianza y la disolución de la legislatura, los regímenes parlamentarios pueden resolver las diferencias importantes sin tener que esperar el final de la legislatura.

En suma, la parálisis supone dos condiciones necesarias. En primer lugar, la existencia de diferencias irreconciliables entre el presidente y la mayoría en la legislatura. En segundo lugar, la ausencia de mecanismos para “resolver” las diferencias, como precipitar la caída del gobierno (voto de desconfianza) o la terminación de la legislatura (disolución del parlamento), de lo cual se desprende que, de acuerdo con esta definición, la parálisis sólo puede prolongarse tanto como el

⁹Las ideas de Linz sobre la fragilidad de los regímenes presidenciales se publicaron originalmente en Juan Linz, “The perils of presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69. Una versión más elaborada apareció en Juan Linz, “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?”, en Juan Linz y Samuel Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.

tiempo que transcurre entre una elección y otra. Sin embargo, este periodo de espera puede ser demasiado largo para dar respuesta a una “crisis grave”.

Uno de los supuestos en la definición de parálisis adoptada por Linz es que en todo sistema presidencial el poder ejecutivo tiene la capacidad de detener a la legislatura. Sin embargo, como han mostrado diversos estudios comparativos, existe una variación considerable en los llamados poderes legislativos de los presidentes dentro de los regímenes presidenciales.¹⁰ Sólo en los casos en que el presidente cuenta con el poder de veto (ya sea total o parcial) y que se requieran votaciones supermayoritarias para superarlo, puede decirse con certeza que el poder ejecutivo tiene la capacidad de detener a la legislatura. Aunque en la mayoría de las democracias presidenciales los titulares del poder ejecutivo poseen el poder de veto, hay un número considerable de casos donde no existe el veto presidencial.¹¹ En estos casos, las diferencias irreconciliables entre el ejecutivo y el legislativo son irrelevantes, pues la legislatura puede imponer al presidente los cambios que desee. El mecanismo democrático por el cual se resuelven las diferencias es bastante claro: la legislatura prevalece.

En los casos en que el poder ejecutivo tiene la facultad de veto, el desacuerdo entre el presidente y la legislatura no siempre conduce a la persistencia del *statu quo*. En primer lugar, a diferencia de lo que dice Linz, regularmente existe un mecanismo democrático para resolver el conflicto: una mayoría calificada (usualmente dos terceras partes) de legisladores puede superar el veto presidencial e imponer al poder ejecutivo un cambio en las políticas públicas. A pesar del posible “reclamo plebiscitario de legitimidad democrática”, un presidente políticamente aislado no puede detener a la legislatura. En segundo lugar, cuando hay diferencias entre el presidente y la legislatura, se puede negociar un compromiso si a ambos conviene modificar el *statu quo*.

¹⁰Matthew S. Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993; Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997; Mathew McCubbins y Stephan Haggard, *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

¹¹Shugart y Haggard encuentran que en siete de 23 casos de sistemas presidenciales se carecía de cualquier forma de poder de veto, ya sea en paquete o parcial. En cuatro casos, los presidentes no tenían ningún instrumento constitucional para influir en el proceso legislativo. Véase Matthew S. Shugart y Stephan Haggard, “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Mathew McCubbins y Stephan Haggard (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, cuadro 3.2.

En suma, las condiciones estipuladas por Linz quizá sean necesarias, pero no son suficientes para que se produzca la parálisis. Se requiere más que la presencia de diferencias irreconciliables entre los poderes y la ausencia de mecanismos institucionales para resolver el conflicto. Es indispensable que el poder ejecutivo tenga la capacidad de detener a una mayoría en la legislatura.

En una democracia, la existencia de una mayoría en la legislatura que apoye una alternativa al *statu quo* es una condición necesaria para el cambio en las políticas públicas. Sin embargo, esta condición no siempre es suficiente. Algunas constituciones exigen más que la existencia de una mayoría en la legislatura a favor del cambio. Son estos mecanismos supermayoritarios los que de acuerdo con Krehbiel dan lugar a la parálisis.¹² Desde esta perspectiva, la parálisis consiste en la resistencia del *statu quo* al cambio a pesar de que existe una mayoría que prefiere una alternativa.

Las fuentes institucionales de la parálisis en los regímenes presidenciales son de dos tipos: poderes de agenda y poderes de veto. Los poderes de agenda son los que permiten al presidente bloquear la aprobación de un cambio evitando que se presenten iniciativas a la legislatura.¹³ Los poderes de veto dan al poder ejecutivo la capacidad de bloquear un cambio después de que la legislatura se ha pronunciado a favor de éste. Cuando los presidentes no tienen poderes de agenda ni poderes de veto, la parálisis no puede producirse por razones institucionales. Por otro lado, la parálisis no es exclusiva de los sistemas presidenciales. También puede ocurrir en sistemas parlamentarios cuando el gobierno prefiere el mantenimiento del *statu quo* y, utilizando sus poderes de agenda, evita que el parlamento se pronuncie a favor de un cambio.

En México, el presidente no tiene poderes de agenda salvo en materia de tratados internacionales. Por lo tanto, la única fuente institucional de parálisis es el veto presidencial. El veto permite al presidente, con el apoyo de una minoría de un tercio en la Cámara de Diputados o el

¹²Keith Krehbiel, "Institutional and Partisan sources of gridlock: theory of divided and unified government", en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 8, 1996, pp. 7-40.

¹³Negretto argumenta que el poder de decreto de los presidentes, entendido como la autoridad para modificar unilateralmente la legislación existente por un periodo determinado, fortalece la capacidad del poder ejecutivo de fijar la agenda de la legislatura y obligarla a actuar. Sin embargo, advierte que aun en países en que el presidente cuenta con el poder de decreto (México no es el caso), esta capacidad no es uniforme, de manera que no siempre el poder de decreto es un instrumento efectivo para influir en lo que la legislatura hace. Véase Gabriel L. Negretto, "Government capacities and policy making by decree in Latin America: the Cases of Brazil and Argentina", en *Comparative Political Studies* (en prensa).

Senado, detener la promulgación de un cambio legislativo respaldado por la mayoría en el Congreso. El veto es esencialmente un instrumento de protección para defender el *statu quo* ante intentos de la legislatura de modificarlo en un sentido opuesto al que desea el presidente. También sirve como un instrumento de negociación para obligar a la legislatura a tomar en cuenta el punto de vista del poder ejecutivo.

Si juzgáramos por el número de ocasiones en que se ha empleado el veto presidencial, llegaríamos a la conclusión que la parálisis es un fenómeno más bien extraño en la política mexicana, a pesar de la existencia de gobiernos divididos. Durante su gobierno, el presidente Zedillo no utilizó en ninguna ocasión el veto presidencial, a pesar de que a partir de 1997 su partido carecía de mayoría en la Cámara de Diputados. La explicación está en el hecho de que el PRI controlaba la mayoría en el Senado y desde ahí podía bloquear las iniciativas aprobadas por la oposición en la cámara baja.

Durante el régimen del presidente Fox, el veto se ha utilizado de forma más bien escasa. Sólo en cinco ocasiones el presidente Fox ha recurrido al veto durante una legislatura —la LVIII Legislatura— que aprobó un total de 275 iniciativas de ley. En tres ocasiones el veto se utilizó para negociar con el Congreso una versión diferente de las iniciativas que, tras atender las observaciones del poder ejecutivo, fueron finalmente aprobadas. Sin embargo, esto no significa que la parálisis se ha presentado sólo en dos ocasiones. Es muy probable que sean más, pero no podemos saber exactamente cuántas. Para hacerlo, tendríamos que contar los casos en que el Congreso se abstuvo de aprobar iniciativas de ley anticipando que el presidente las vetaría. Lo cierto es que en los temas centrales que el gobierno del presidente Fox ha planteado (las reformas fiscal, energética, del Estado y laboral) el problema no ha sido la parálisis, sino la falta de interés de las mayorías en el Congreso por modificar el *statu quo*.

CAMBIOS INTEGRALES CONTRA INCREMENTALISMO

La tesis de la parálisis como amenaza a la estabilidad democrática supone que, cuando se centraliza en una mayoría cohesiva la autoridad para producir respuestas prontas e integrales a los problemas de política pública, una democracia funciona mejor y tiene mayores posibilida-

des de sobrevivir. Por el contrario, cuando se dispersa el poder y se abre la posibilidad de la parálisis, el cambio en las políticas públicas se caracteriza por los ajustes mutuos y la incoherencia, con lo cual la calidad de una democracia se deteriora y su esperanza de vida disminuye sustancialmente.

Sin embargo, la estabilidad de una democracia no puede depender del modo y la velocidad con que cambian las políticas públicas. Resulta más lógico pensar que la estabilidad democrática depende de los resultados de las políticas públicas, es decir, si fracasan o tienen éxito. Una democracia se fortalece con políticas públicas exitosas y socialmente eficientes. La pregunta es entonces qué modelo de formulación de políticas públicas produce mejores resultados: uno basado en la concentración del poder y los cambios integrales u otro basado en la dispersión del poder y el incrementalismo.

Contrario a la tesis de la parálisis como amenaza de la democracia, el modelo de formulación de políticas públicas basado en los cambios incrementales es superior al modelo de cambios comprensivos debido a su mayor capacidad de lidiar con efectos no anticipados, incorporar intereses legítimos y limitar el abuso del poder. La parálisis, lejos de ser una amenaza a la democracia, puede contribuir al éxito de las políticas públicas y a la estabilidad del orden democrático.

La idea de la parálisis como amenaza a la democracia se inspira en el modelo de la democracia mayoritaria. De acuerdo con este modelo, un gobierno democrático debe ser capaz de responder de forma eficaz y contundente a las demandas de la mayoría. Si algo se interpone entre las exigencias de la mayoría y las políticas del gobierno, se produce una aberración que debe corregirse. Entre más tiempo tarde el sistema en responder con cambios de política a las demandas de la mayoría –situación identificada como parálisis–, mayor es el riesgo de inestabilidad democrática. Los actores políticos pueden perder la paciencia y buscar soluciones autoritarias fuera del orden democrático.

En esta visión de la democracia, las respuestas del gobierno deben ser cambios integrales. Los encargados de formular las políticas públicas deben tener la capacidad de diseñar de forma racional el contenido de las nuevas políticas públicas. Si ceden a presiones políticas o a demandas de intereses especiales, el resultado son políticas incoherentes destinadas al fracaso. Por ello, es necesario poner en manos del partido en el gobierno el poder y la responsabilidad de formular los cambios. Si se dispersa el poder entre diferentes actores políticos, también se disper-

sa la responsabilidad. En consecuencia, los votantes no podrán saber a quién culpar si las cosas salen mal o a quién premiar si hay éxito.

Los partidarios del modelo mayoritario son naturalmente críticos de los sistemas presidenciales debido a que la separación de poderes y los mecanismos de frenos y contrapesos tienen como efecto la dispersión del poder.¹⁴ Argumentan que, en general, los regímenes parlamentarios son superiores a los presidenciales y que estos últimos funcionan mejor con sistemas bipartidistas que bajo sistemas multipartidistas. La base de los dos argumentos es la misma: el menor grado de dispersión del poder. Las democracias parlamentarias son capaces de generar mayorías gobernantes más cohesivas, ya sea de un solo partido o de varios partidos. En los sistemas presidenciales, los partidos —cuando son fuertes y se limitan a dos— pueden unificar lo que la Constitución separa.

Los partidarios del modelo de democracia mayoritaria presentan como evidencia empírica que confirma sus predicciones la diferencia en la probabilidad de colapso de la democracia entre regímenes presidenciales y regímenes parlamentarios. Según los datos compilados por Przeworski, Álvarez, Cheibud y Limongi, la probabilidad de una regresión autoritaria fue de 4.77 por ciento para las democracias presidenciales y de 1.38 por ciento para las democracias parlamentarias durante el periodo 1950-1990.¹⁵ Asimismo, en las democracias presidenciales la probabilidad de una regresión autoritaria subía de 3.04 a 7.38 por ciento si el partido en el poder dejaba de tener la mayoría y se ubicaba entre el 50 y el 33.4 por ciento de los escaños.¹⁶

¹⁴Entre los partidarios del modelo mayoritario se incluyen los partidarios del modelo de “gobierno del partido responsable” en los Estados Unidos y los críticos de los sistemas presidenciales que décadas después habrían de retomar los argumentos de los primeros en contra del sistema de separación de poderes. Respecto al modelo de gobierno del partido responsable véase American Political Science Association, *Toward a More Responsible Two-Party System*, Washington, D.C., APSA, 1950, y E.E. Schattschneider, *Party Government*, Nueva York, Holt Rinehart, 1942. La lista de los críticos de los sistemas presidenciales es bastante larga. Además de los trabajos de Juan Linz antes citados, véase Alfred Stepan y Cindy Skach, “Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism and presidentialism”, en *World Politics*, vol. 46, núm. 1, 1993, pp. 1-22; Scott Mainwaring, “Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228; Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Indiana, Notre Dame University Press, 1995.

¹⁵El trabajo de Przeworski, Álvarez, Cheibud y Limongi es quizás el estudio empírico más completo del que se dispone al momento. Véase Adam Przeworski et al., *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000, cuadros 2.20 y 2.21. Las primeras investigaciones empíricas sistemáticas, sin embargo, aparecieron desde principios de la década de 1990. Véase Shugart y Carey *op. cit.*; Mainwaring, *op. cit.*

¹⁶Curiosamente, si el sistema de partidos se fraccionaba aún más y el partido en el poder obtenía menos de un tercio de los escaños, la probabilidad de una regresión autoritaria disminuía a 3.30 por ciento. Przeworski et al., *op. cit.*, cuadro 2.21

A pesar de que los datos muestran una mayor fragilidad de las democracias presidenciales –particularmente bajo gobiernos divididos– durante la segunda mitad del siglo XX, no puede decirse que la parálisis sea la causa de las regresiones autoritarias. En realidad, en términos de confirmar la relación entre parálisis y colapso de la democracia, la evidencia respecto a la fragilidad de las democracias presidenciales es irrelevante. Esto lleva a Przeworski, Álvarez, Cheibud y Limongi a concluir que, “a pesar de que es claro que las democracias presidenciales son menos durables que las parlamentarias, persiste la incertidumbre respecto a las razones”.¹⁷ No hay ningún indicador que muestre que la parálisis tenga algo que ver con el colapso de las democracias presidenciales.

Colomer ha sugerido una explicación más plausible de la inestabilidad política en las democracias.¹⁸ Para Colomer, el apoyo de los actores políticos a la democracia no depende de la parálisis sino de la distribución del poder. Las democracias más frágiles son aquellas cuyos sistemas electorales generan perdedores absolutos y ganadores absolutos. Por otro lado, las democracias estables son las que dan lugar a expectativas razonables de ganar y compartir el poder entre los actores políticos. Curiosamente, las democracias que más se apegan al modelo mayoritario son las que crean más incentivos para que los perdedores desafíen el marco institucional. Desde esta perspectiva, no es la parálisis sino una alta posibilidad de sufrir la imposición de cambios radicales lo que puede inducir a los actores políticos a retirar su apoyo a la democracia.

Pero el problema más grave con el modelo de la democracia mayoritaria es que propone un esquema de formulación de políticas públicas altamente riesgoso y propenso a costosos fracasos. A partir de premisas poco confiables, sostiene que la centralización del poder y los cambios integrales son la clave para la formulación de políticas exitosas. Supone, por ejemplo, que siempre hay una solución racional a los problemas y que ésta puede identificarse a través de la razón, en oposición a las tradiciones y la costumbre. Asume también que el comportamiento de los encargados de formular las políticas públicas no responde a intereses egoístas, sino que busca la realización del interés general.

Resulta difícil aceptar ambas premisas debido principalmente a la experiencia histórica. El fracaso de los experimentos de planificación

¹⁷ *Ibidem*, p. 136.

¹⁸ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

central e ingeniería social alerta de entrada en contra de las propuestas de suprimir o supeditar la política en aras de la racionalidad y la coherencia. Todo cambio de política es en cierta forma un "experimento". Entre las políticas adoptadas y los resultados buscados media la incertidumbre. Los cambios de políticas públicas tienen efectos no anticipados que pueden ser sumamente costosos e incluso producir resultados contrarios a los esperados originalmente. Por otro lado, lo menos que se puede decir de los políticos y los burócratas es que son también "criaturas falibles". Si se les libera de controles externos terminarán utilizando el poder para perseguir sus propios intereses.

A la luz de los límites de la racionalidad en el diseño de las políticas públicas, la incontenible búsqueda del interés propio entre los políticos y la diversidad de intereses legítimos afectados por los cambios, la dispersión del poder y los mecanismos de frenos y contrapesos tienen claramente sus méritos. El principal efecto de la dispersión de las fuentes de poder es la moderación de los cambios. Al multiplicar los intereses representados y el número de puntos de veto en la toma de decisiones, el radicalismo se vuelve prácticamente imposible. Dado que ningún actor puede imponer sus preferencias de forma unilateral, el cambio en las políticas públicas es resultado de un proceso de negociación descrito por Charles Lindblom como "incrementalismo desarticulado".¹⁹

De acuerdo con Lindblom, el incrementalismo supone un proceso de formulación de políticas públicas caracterizado por tres aspectos. En primer lugar, involucra "ajustes mutuos", es decir, la negociación y las concesiones entre una multiplicidad de actores con diferentes visiones e información y respecto al interés general. En segundo lugar, los participantes se basan en el pasado y se concentran en alternativas que difieren sólo de forma incremental de las políticas existentes. En tercer lugar, el resultado del proceso es el cambio incremental. Ciertamente, este tipo de cambios a menudo carecen de coherencia, pues son producto de la negociación y el intercambio de acuerdos. Al mismo tiempo, es a través de estos pequeños cambios como ocurren las grandes transformaciones.

El argumento de Lindblom es que los beneficios generados por el incrementalismo compensan los costos implícitos, tales como la lenti-

¹⁹Sobre el incrementalismo como método para la formulación de políticas públicas, véase Charles Lindblom, "The science of «muddling through»", *Public Administration Review*, 19, primavera de 1959, pp. 79-88; *The Intelligent of Democracy: Decision-Making Through mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965, y "Still muddling not yet through", *Public Administration Review*, 39, noviembre-diciembre, de 1979, pp. 517-526.

tud y la incoherencia. En primer lugar, el incrementalismo permite lidiar mejor con los límites de la racionalidad en el diseño de políticas públicas y la dispersión de la información relevante en la sociedad. En segundo lugar, el incrementalismo presupone el establecimiento de límites y controles al poder que previenen su abuso y obliga a los encargados de formular políticas públicas a tomar en cuenta la diversidad de intereses afectados.²⁰

A diferencia de las reformas integrales que cambian demasiadas cosas al mismo tiempo, la formulación de políticas públicas en las democracias opera como lo que F.A. Hayek llama un “proceso de descubrimiento”. La dispersión del poder, expresada en múltiples puntos de veto, obliga a los encargados de formular las políticas públicas a tomar en cuenta información y preferencias dispersas en el sistema político. Al mismo tiempo, al enfocarse en alternativas incrementales permite aprender de los errores y corregir a partir de la experiencia.²¹

Los controles y contrapesos al poder contribuyen a lo que Guillermo O’Donnell ha denominado “rendición horizontal de cuentas”. De acuerdo con O’Donnell, “en las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas no sólo opera verticalmente haciendo a los funcionarios de elección popular responsables ante el electorado, sino también horizontalmente, mediante una red de poderes relativamente autónomos que cuestionan y eventualmente sancionan el desempeño inapropiado de un funcionario público”.²² El conflicto entre los actores políticos —que tanto preocupa a los partidarios de las decisiones rápidas y las relaciones armónicas entre los poderes ejecutivo y legislativo— tiene el mismo papel en la política que la competencia en los mercados. Conduce a los actores políticos a vigilarse a sí mismos, pues están interesados en divulgar los fallos de sus adversarios y exponerlos ante la opinión pública.

En suma, la tesis de que la parálisis representa una amenaza para la naciente democracia mexicana carece de fundamento. Por el contrario, la dispersión del poder y el advenimiento del gobierno dividido han establecido un equilibrio político que previene que el presidente y su

²⁰ La descripción de la estrategia incrementalista de formulación de políticas públicas se basa en Michael T. Hayes, *The Limits of Policy Change: Incrementalism, Worldview and the Rule of Law*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2001.

²¹ Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. 3: *The Political Order of a Free People*, Chicago, Chicago University Press, 1979.

²² Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, en Larry Diamond y Mark F. Platter (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, 2a. ed., Baltimore, John Hopkins University Press, 1996, p. 100.

partido introduzcan de forma unilateral cambios a las políticas públicas. Desde 1997 existe la garantía de que la adopción de nuevas políticas públicas presupone un consenso que incluye parte sustancial de la oposición. Como señala Colomer, es más razonable esperar que este esquema de distribución del poder incremente el apoyo a las instituciones democráticas que otro donde se concentra el poder en el partido del presidente y se excluye a los partidos de oposición.²³

El efecto moderador sobre los cambios en las políticas públicas que el gobierno dividido genera tampoco parece representar una amenaza para la democracia. De hecho, los mecanismos de frenos y contrapesos activados por el multipartidismo en México han establecido una pauta de aproximación incremental a la solución de problemas de política pública que, aunque a corto plazo genera incertidumbre e inmovilismo, a largo plazo disminuye el riesgo de costosos fracasos asociados al abuso del poder, los efectos no anticipados del cambio y la información insuficiente.

CONCLUSIONES

La parálisis es un término del que se ha abusado mucho. Los indicadores de parálisis que usualmente presentan el volumen de producción legislativa, la productividad del Congreso y la tasa de aprobación del poder ejecutivo, no miden la parálisis. Tampoco puede decirse que las variaciones observadas en estos indicadores a partir del advenimiento del fenómeno de gobierno dividido señalen anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.

Una definición apropiada del término parálisis debe tomar en cuenta que el requisito mínimo para el cambio en una democracia es la existencia de una mayoría en la legislatura que respalde una alternativa de política pública distinta al *statu quo*. A la luz de esta definición, puede apreciarse que la única fuente de parálisis en México es la capacidad que la Constitución otorga al presidente de la república de detener al Congreso mediante el poder de veto. No hay ninguna evidencia de que la parálisis, inducida por el uso efectivo o la simple amenaza del veto presidencial, sea un aspecto regular de la naciente democracia mexicana. Por el contrario, a juzgar por el uso limitado del veto presidencial y el

²³ Joseph. M. Colomer, *op. cit.*

crecimiento en el volumen de legislación producida, los presidentes Zedillo y Fox han sido bastante condescendientes en su relación con el Congreso durante el periodo de gobierno dividido.

Pero incluso si la Presidencia en el futuro endureciera su posición ante el Congreso y utilizara con mayor frecuencia el poder de veto como instrumento para frenar sus iniciativas, no hay ninguna razón para sospechar que la parálisis resultante sería mala para la democracia. No existe evidencia que muestre que la parálisis está relacionada con las regresiones autoritarias experimentadas por las democracias presidenciales con mayor frecuencia que las parlamentarias durante la segunda mitad del siglo xx. Por el contrario, resulta más razonable esperar que el apoyo a las instituciones democráticas se fortalece cuando el poder se dispersa y se limita la posibilidad de cambios radicales aprobados de forma unilateral por mayorías cohesivas.

La proliferación de puntos de veto y la posibilidad de la parálisis no son necesariamente un obstáculo para el desarrollo de políticas públicas exitosas. Los contrapesos que se han desarrollado en el Congreso a la coalición formada por el presidente y su partido tienen un efecto moderador sobre los cambios en las políticas públicas. Limitan la posibilidad de cambios integrales y establecen una pauta de formulación de políticas públicas basada en la negociación de alternativas incrementales al *statu quo*. Al hacerlo, reducen el riesgo de costosos fracasos asociados regularmente al abuso del poder, los efectos no anticipados del cambio y la precipitación.

Transición y poder judicial en México

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

LA ORGANIZACIÓN judicial en México es compleja y por lo tanto hacer sobre ella un análisis con pretensiones de validez general resultaría prácticamente imposible. Esta situación obliga a asumir un punto de vista que privilegie necesariamente una visión abstracta y general sobre el papel de la función judicial en el concierto de las organizaciones que configuran el Estado mexicano o una visión concreta y particular sobre cada uno de los aspectos relevantes en los 33 sistemas judiciales que, incluido el federal, configuran la judicatura nacional. Optar por la primera posibilidad ofrece una visión panorámica, pero supone el riesgo de ocultar, a través de la generalización, aspectos que pueden diferir en lo particular de las grandes tendencias nacionales; hacerlo por la segunda implica, para decirlo metafóricamente, que observar cada uno de los árboles impida ver el bosque.

Para la elaboración de este ensayo se ha preferido asumir el primer enfoque, atendiendo a una visión general y abstracta, aun si se corre el riesgo de ser inexacto en lo que se refiere a las particularidades del sistema judicial mexicano. Sin embargo, en aras de orientar el análisis que más adelante se presenta, se ha considerado necesario precisar algunas cuestiones que, dada la organización de la judicatura y el marco legal en el que ha tenido lugar la transición *para y en* el poder judicial, serán de ayuda en la toma de posición respecto de lo que aquí se anota. Así, en términos de la organización de la judicatura conviene tener en cuenta lo siguiente:

- Cuando se habla del poder judicial en México debe considerarse la existencia de dos grandes sistemas judiciales, lo que formal-

* Instituto de la Judicatura Federal.

mente se conoce como “doble jurisdicción”, conformado por un lado, por el Poder Judicial de la Federación (PJF), y por otro, por los poderes judiciales de cada uno de los estados de la república. Dentro del PJF conviene asimismo distinguir entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cabeza de este poder federal, y la judicatura federal propiamente dicha, conformada por los tribunales colegiados y unitarios de circuito y por los juzgados de distrito. Lo anterior supone una lectura de discontinuidad formal respecto del modo en el que funciona la judicatura en México.

- Sin embargo, es importante aclarar que no obstante esa condición de discontinuidad, los poderes judiciales federal y locales interactúan con base en un complejo sistema de competencias que, en los hechos, desdibuja al menos la “doble jurisdicción” para permitir prácticamente una relación de subordinación de los fueros locales respecto de la justicia federal. De entrada, ello significa que un asunto que se inicia como un conflicto de competencia estatal puede llegar a convertirse en uno que termina en la SCJN. Esta situación permite, por otra parte, elaborar una lectura de continuidad entre los dos niveles de la justicia en México.
- Una tercera aclaración tiene que ver con la necesidad de distinguir dos tipos de control judicial: el control de legalidad, que es el que tienen a su cargo los juzgados y tribunales locales, así como los juzgados de distrito y, en ciertos asuntos, los tribunales colegiados y unitarios de circuito; y el control de constitucionalidad, facultad que ejercen la SCJN y los tribunales colegiados de circuito.
- Una cuarta aclaración tiene que ver con que el “poder” del poder judicial se expresa al menos de dos modos claramente identificables: por un lado, extrasistémicamente, dadas las consecuencias que las decisiones judiciales en materia de legalidad o de constitucionalidad tienen en lo individual, para la sociedad e incluso para la conciencia jurídica estándar, y, por otro lado, intrasistémicamente, ámbito dominado por un discurso altamente críptico, inmerso en una importante cantidad de procedimientos y tecnicismos sobre los cuales se elaboran las justificaciones de la decisión judicial.
- Finalmente, una quinta aclaración exige explicar el ejercicio de una función de administración que, tanto en el ámbito de la justicia federal como en la mayoría de las judicaturas locales, es realiza-

do por un órgano adyacente, un consejo de la judicatura, que en principio está destinado a descargar de este género de tareas a los tribunales superiores de justicia y a la corte para que éstos se dediquen de tiempo completo a ejercer su función jurisdiccional.

Una segunda consideración relevante tiene que ver con que es necesario referir la historia reciente del poder judicial a un conjunto de reformas constitucionales cuyo contenido ofrece una idea bastante clara del Estado que guardaba la judicatura antes de tales reformas y del sentido que éstas procuran en el delineamiento del modelo judicial que se pretende consolidar:

- En primer término, la de agosto de 1987, la primera después de décadas sin ninguna reforma relevante para el poder judicial, en la que, entre otros cambios, se da el primer paso para proyectar a la corte como intérprete privilegiado de la Constitución, con lo cual se sienta una base para otorgar a este ordenamiento un sentido normativo y no solamente político (Cossío).
- En seguida, la que ha sido considerada como un parteaguas para el poder judicial de la federación, la reforma de diciembre de 1994 que, en resumen, supone dos importantes direcciones: por una parte, dota a la corte de nuevas atribuciones con la finalidad de perfilarla ya claramente como tribunal constitucional; por la otra, crea el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como un órgano del PJF cuya finalidad es ocuparse de la formación de los funcionarios judiciales, el establecimiento de la carrera judicial, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, así como de la disciplina de los miembros de la judicatura federal; esta reforma incorpora también la figura de las “acciones de inconstitucionalidad” que, junto con las controversias constitucionales y el amparo constituyen el sistema de control de constitucionalidad en México.
- Cinco años más tarde, en junio de 1999, una nueva reforma, la más reciente, produce efectos importantes al menos en los siguientes sentidos: consolida la idea de que la corte es un tribunal constitucional, con lo cual queda formal y plenamente establecido el control concentrado de la Constitución en la cabeza del PJF; hace posible una de las manifestaciones del nuevo poder de la corte como tribunal de constitucionalidad, consistente en la facultad para rechazar asuntos en los cuales se hubiera pronunciado previamente,

es decir en los que hubiera jurisprudencia firme, y de remitirlos a los tribunales colegiados para su solución, con base en dicha jurisprudencia y finalmente subordina al CJF al pleno de la corte, acotando las atribuciones del consejo a la administración, la vigilancia y la disciplina de la judicatura federal, excluida la propia corte, y sosteniendo la posibilidad de emitir los acuerdos que estimare pertinentes para el buen funcionamiento de la judicatura federal, así como facultando al pleno de la corte para revocar acuerdos generales emitidos por el consejo.

Las reformas descritas permiten hacerse una idea bastante más clara del modo en que por mandato constitucional funciona hoy en día el sistema de justicia en México: a la cabeza, la SCJN, cuya función jurisdiccional radica en la de constituir un tribunal de constitucionalidad que, a través de la facultad de emitir acuerdos generales o de revocar los que emita el CJF, se reserva facultades de control y administración sobre la judicatura federal. Un consejo de la judicatura federal, que con autonomía técnica administra la carrera judicial, forma a los funcionarios judiciales y se encarga de la disciplina de jueces y magistrados. Un sistema de tribunales distribuidos en circuitos judiciales que, de acuerdo con sus competencias, atienden de forma colegiada las cuestiones de constitucionalidad que les son remitidas por la corte, así como los asuntos en los que por la vía del amparo funcionan como segunda instancia, revisando sentencias emitidas por juzgados de distrito o por órganos de la justicia local y, de forma unitaria, como primera instancia, cuestiones relativas al fuero federal. Y un sistema de juzgados de distrito que son asimismo de primera instancia en cuestiones federales y de alzada respecto de apelaciones hechas en torno a sentencias y resoluciones emitidas por la justicia local. En el ámbito estatal, esta organización se reproduce con los tribunales superiores de justicia a la cabeza, en ciertos casos, con la existencia de consejos de la judicatura locales y con los juzgados de primera instancia a la base de la organización judicial.

Como se ve, las cuestiones anotadas dibujan el complejo escenario de la jurisdicción, pero, al mismo tiempo, permiten establecer un criterio de análisis que eventualmente permitirá conocer con mayor detalle el grado de avance en la judicatura nacional. Desde un punto de vista metodológico, teniendo en cuenta estas consideraciones, el presente ensayo aborda en primer término las circunstancias que explican el papel desempeñado por la jurisdicción dentro del proceso general de transi-

ción en México con la finalidad de situar contextualmente el sentido de las reformas y el modelo de jurisdicción hacia el que parecen apuntar. En seguida, asumiendo como hilo conductor una lectura de continuidad de la jurisdicción nacional, se plantea un análisis de la transición dentro del poder judicial, dirigiendo la atención a las herencias y cambios experimentados en la judicatura federal, asumiendo, sin particularizar, que unos y otros tienen un reflejo en el desarrollo reciente de los poderes judiciales locales; dentro del análisis federal, parece pertinente revisar los efectos que en el último decenio se han observado en el ámbito de la justicia constitucional, particularmente el papel que ha desempeñado la corte, así como el nuevo papel de los consejos de la judicatura y el desempeño de la judicatura federal propiamente dicha. En todo caso, se intentara delinear los efectos que tanto a nivel extrasistémico como intrasistémico pueden observarse en cada uno de los rubros planteados.

EL PAPEL DE LA JUDICATURA EN LA TRANSICIÓN MEXICANA

Comprender el sentido y el desarrollo actual del poder judicial requiere ubicarlos en el contexto de los cambios ocurridos en México en el último cuarto de siglo, pues en este periodo se observa una transformación radical, no sólo en la orientación política general del Estado mexicano, en la definición de las prioridades gubernamentales o en la nueva relación política de los poderes, sino en la emergencia de nuevos actores –Iglesia, medios, organismos de la sociedad civil– en la discusión pública de los problemas locales y nacionales. De 1982 a la fecha, este proceso de cambio se ve caracterizado por la asunción en la élite gobernante de una orientación política predominantemente liberal, en la que la atención al mercado ha sido central. Este enfoque, concordante con la apertura del país hacia los procesos de globalización, naturalmente ha tenido que enfrentar la necesidad de producir cambios en el diseño institucional de modo que la actividad del Estado quede orientada también a la generación de certidumbre para el mercado. En todo caso, lo verificable es que la reforma económica apostó al desmantelamiento del modelo de Estado vigente a lo largo de casi todo el siglo XX, no obstante el riesgo de sus efectos, incluida la pérdida de la Presidencia de la república para el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dada la im-

portancia que esta transformación supone, es posible hipotetizar que tales efectos fueron previstos y asumidos con la condición de ir perfilando un Estado de derecho de corte liberal, lo que implica en efecto un Estado menos fuerte y centralista, pero más eficaz y atractivo a la inversión.

Un dato interesante en favor de esta hipótesis general es que, antes de que se iniciara este proceso, el interés por desarrollar una judicatura fuerte no rebasaba el ámbito de las declaraciones formales tendientes a reconocer credibilidad a una organización devaluada y relegada por el propio Estado a una situación de precariedad y olvido (Fix-Fierro, 1999). Según puede desprenderse del análisis hecho por diversos autores, la configuración del Estado mexicano simplemente no requería el poder judicial sino para la solución de los conflictos legales regulares, dado que el árbitro privilegiado de los que surgían con el Estado, ya sea desde dentro del propio partido gobernante, con la oposición o la disidencia en los sectores obrero, campesino y popular, era el propio presidente de la república (Córdoba, 1990; Rubio, Magaloni y Jaime, 1994; Cossío, 1998; Báez, 2002; Casar, 2002). En un contexto en que la certeza y la predictibilidad quedaban ancladas justo a la incertidumbre y la contingencia con que el Estado actuaba para resolver los problemas, la ley, más que un horizonte normativo, era utilizada como un instrumento que podía aplicarse o no, y en todo caso más o menos intensamente, según el interés perseguido por quien gobernaba (López Ayllón, 1995) de acuerdo con un modelo de control basado en un conjunto difuso de reglas no escritas. Desde esta perspectiva, a lo largo de casi todo el siglo XX y a pesar de lo que parecen excepciones (González Casanova, 1998) puede sostenerse que en lo general el poder judicial desempeñó un papel de subordinación a una concepción de la ley como encarnación de la voluntad del poder ejecutivo, según un modelo de dominación que incluyó mecanismos de control político, ideológico y social al rededor del programa de la revolución mexicana. De los jueces, en esta óptica, se esperaba un papel de funcionarios, no expresamente vinculados a la voluntad del poder ejecutivo, sino congruentes con la racionalidad del Estado (Latorre, 1999), de ahí que resulte notorio el interés que a partir de 1982 adquiere la intención de desarrollar un poder judicial más independiente y fortalecido (Fix-Fierro, 2003). Aun cuando existen algunos intentos por explicar la naturaleza de este viraje, la carencia de investigación al respecto apenas permite especular. Sin embargo, hay dos claros elementos contextuales que juegan en este proce-

so; no obstante su origen diferenciado, ambos elementos muestran escenarios que convergen: por un lado, en perspectiva sincrónica, el escenario internacional que desde los años ochenta se perfila en torno a un modelo económico hegemónico, con un mercado hipertrofiado y un Estado de mínima intervención centrado en la prevención de riesgos y en el control de eventualidades, predominantemente en favor del propio mercado (Sousa Santos, 1990; Giddens, 1995; Beck, 1998); del otro, en perspectiva diacrónica, la necesidad misma que, en el contexto anterior, exigió la creación de mecanismos para resolver los conflictos que previsiblemente comenzarían a darse dentro de las arenas política, económica y social del país, a la luz de un modelo de Estado que para insertarse en el nuevo orden internacional se vio obligado a transformarse.

En torno al primer escenario, no puede obviarse el papel contextual que la relación entre el mercado y el Estado han tenido en los últimos 30 años. La apertura planteada por la condición global ha supuesto una importante revisión en torno a las instituciones judiciales de Centroamérica y Sudamérica que, como en el caso de México, se han caracterizado a los ojos del mundo por una constante percepción de ineficacia y corrupción. En la perspectiva liberal de los procesos de globalización, dado que la idea de Estado de derecho busca proveer certidumbre y predictibilidad en las instituciones legales en la medida en la que estas variables son imprescindibles para el florecimiento del mercado, la ineficacia y la corrupción de los jueces suponen un riesgo importante. En este contexto no resulta casual que el sentido de las reformas judiciales operadas en los diversos países del subcontinente americano hayan estado signadas por el interés de denunciar y resolver —a través de la reforma— los problemas de las oficinas judiciales (Stotsky, 1993).

En la visión ideológica de la democracia liberal, una judicatura sana significa en sentido amplio, una oportunidad para que los conflictos potenciales que puedan generarse en la sociedad encuentren no sólo un marco jurídico sólido, sino condiciones procedimentales seguras en las cuales dirimir los conflictos, así como la certeza de que el resultado de las disputas se acata y se cumple. Derivado de esta noción, la vinculación liberal entre jurisdicción y democracia resulta obvia; de hecho, de acuerdo con Prillaman (2000: 2),

algunas investigaciones revelan que los líderes del sector privado otorgan mucha importancia a un orden legal estable; de hecho la existencia de una judicatura que basa su acción en criterios predic-

tibles y transparentes puede ser más importante que el contenido de las políticas fiscales o monetarias, a la hora de determinar patrones de inversión. Una judicatura independiente, accesible y eficiente es esencial para asegurar que toda la ciudadanía –incluyendo a los pequeños empresarios y al ciudadano promedio– tiene la oportunidad de entrar y competir en la arena económica para establecer un sistema de arreglos de verdadera competitividad económica.

Según este autor, existe evidencia que vincula la posibilidad de tener acceso a los tribunales a una actitud favorable al Estado de derecho y la democracia, más allá incluso del sentido del fallo obtenido y aun en individuos que pertenecen a sectores con bajos ingresos. Ello se explica porque, en un sistema jurídico previsible y seguro, el sentido de la decisión sobre un conflicto pierde relevancia frente a la certeza procedimental del juicio, de la que deviene, en última instancia, la validez de la decisión. Acatar la decisión significa no sólo aceptar la validez del fallo, sino la validez del procedimiento y, por ende, la convalidación de la democracia como sistema de vida. Más allá, si se considera que el eje del discurso democrático alrededor de la función judicial se centra en la idea de la necesaria protección de las libertades fundamentales, puede afirmarse que es precisamente esta idea la que legitima el quehacer de la jurisdicción y la que lo incrusta a su vez en el discurso de la conservación del Estado liberal de derecho. Como han señalado Stotzky y Nino (1993: 11) “el ideal de la democracia liberal es que un juez debe siempre intervenir entre un individuo y un acto de coerción del Estado”. La idea de una jurisdicción fuerte, por tanto, se convierte en un requerimiento procedimental *sine qua non* de la democracia liberal.

Así, en momentos de transición como los vividos por los países de América Latina que en los años ochenta superaron los regímenes militares, la reforma judicial llegó a ser uno de los recursos más importantes, si no es que el principal, para la consolidación de un ambiente jurídico propicio al cambio político y a la reforma económica (Domingo, 1995). Con matices propios de la cultura jurídica de cada uno de los países en los que una reforma judicial ha tenido lugar, los problemas relativos a la independencia de los jueces, el acceso a la justicia y la eficiencia organizacional configuran el escenario de interés común para los promotores de estos cambios (Domingo, 1997; Buscaglia y Domingo, 1997; Prillaman, 2000).

En cuanto al segundo escenario, el caso mexicano presentó un proceso singular y convergente con el concierto internacional. Aun cuando es claro que la década de los ochenta protagonizó desde muy temprano el viraje de la política hacia la economía de mercado, el cambio político se hizo notorio de modo mucho más lento. La influencia que tuvo el escenario internacional en este sentido fue encauzada alrededor del tema de la modernización y la discusión pública se centró en los pros y contras de modernizar un Estado y una sociedad que presentaban características de franco atraso, lo cual significaba una situación sin duda paradójica en la medida en que los rasgos de la nueva política económica contrastaban notoriamente con el diseño institucional del país en todo el periodo posrevolucionario (Aguilar, 1992). Sin embargo, los años ochenta señalaron avances muy importantes que, a caballo de la reforma electoral iniciada a finales de los setenta, dibujaron un paisaje de competencia política inédito a lo largo del siglo xx. Refiriéndose a este proceso, José Woldenberg (1992: 90) escribió:

De manera lenta las oposiciones empezaron a ganar un municipio aquí y otro allá, a ser competitivas en diferentes ciudades grandes, a luchar en serio por una gubernatura e incluso en uno de los eslabones más recientes (1988) a poner en auténtico jaque al poder público en las elecciones presidenciales más disputadas en la historia del país.

De acuerdo con Cossío (2001), esta situación hizo evidente un problema de legitimidad que en épocas anteriores, dominadas por un régimen de partido hegemónico, simplemente no se presentaba, y es que la configuración piramidal del Estado mexicano, con el presidente de la república a la cabeza de la nación y del partido, permitió a lo largo de todo el periodo posrevolucionario un modelo de control sostenido, como se ha dicho, sobre la base de un conjunto de reglas no escritas sustentadas en la disciplina y la lealtad partidista, de modo tal que, en su calidad de jefe *nato*, era el propio presidente quien resolvía cualquier disputa entre funcionarios y políticos de menor jerarquía. En la medida en que los actores de estas disputas fueron representando intereses que abiertamente confrontaban al propio Estado, resulta evidente que el gobierno encontrara dificultades para legitimar su tradicional posición de juez y parte. En la visión de Cossío, los actores de estas disputas políticas tendieron a reconocer a su contraparte, es decir, al Estado, como un igual, negándole la posición de supremacía que tradicionalmente ejercían.

La necesidad de encontrar imparcialidad en momentos de fricción y desconfianza a fin de evitar una lucha abierta hace que los actores no reparen en ocasiones en aquello que implica trasladarle funciones a órganos no constituidos democráticamente (los tribunales) a fin de que determinen la constitucionalidad de las decisiones de los órganos representativos (*ibidem*: 258).

Como era previsible, lo que resultaba paradójico desde el punto de vista tradicional del sistema mexicano se transformó en un exigencia para el grupo gobernante representante de un PRI ya claramente orientado hacia el mercado: la reforma económica requería para su realización una reforma política que, junto con el desarrollo de un sistema electoral tendencialmente más abierto se acompañara también de un sistema de solución de conflictos más jurídico que político. Así se explica que desde el sexenio de Miguel de la Madrid el poder judicial haya comenzado a recibir una mayor atención en términos de salario e infraestructura; de igual forma se explica que en 1987 la primera reforma relevante al poder judicial en el último cuarto de siglo haya tenido como eje otorgar a la SCJN mayores facultades de control constitucional, pues ello ha sido la base para transformar el control político tradicional de los conflictos en un control jurisdiccional.

El periodo presidencial posterior tuvo matices interesantes desde el punto de vista de la reforma política, aunque fue evidente que el poder judicial siguió desempeñando un papel funcional a la lógica tradicional de dependencia al poder ejecutivo, dejando de lado el papel que en el control de la constitucionalidad le había sido conferido y centrándose en la justicia de legalidad. Aun cuando siguió recibiendo apoyo para crecer y modernizarse de forma notoriamente superior al desarrollo observado en las judicaturas locales, una interesante investigación del CIDAC (1994) revela cómo la actuación de la judicatura federal en materia de amparo, arena por antonomasia de resolución de los conflictos entre el Estado y el gobernado, dejó mucho que desear. Desde el punto de vista de los autores del estudio, los criterios jurisprudenciales vigentes en la época determinaron una cierta concepción de la autoridad que dificultó la viabilidad de los juicios de amparo presentados en contra de autoridades del poder ejecutivo. Esta concepción rigorista permitió que el porcentaje de asuntos resueltos por medio del sobreseimiento alcanzara en 1992 el 77 por ciento. Lo que esta situación implica es que casi ocho de cada 10 amparos promovidos fueron rechazados por no

cumplir con los requisitos procedimentales para ser considerados objeto de estudio de fondo en sede jurisdiccional. Según los ejemplos citados en la investigación, las causas de improcedencia del amparo esgrimidas incluyen las siguientes: casos en que la corte interpretó que contra los actos del ministerio público relacionados con la acción penal no procedía recurso de amparo; casos sobreseídos porque los actos del ministerio público o de la policía eran considerados como actos consumados de modo irreparable; casos en que se considera como no demostrado el interés jurídico del quejoso; casos en que los organismos públicos no fueron reconocidos como autoridad, o bien casos los que se consideró como no demostrado el acto reclamado. En palabras de los autores del estudio:

A partir de los ejemplos citados se puede apreciar cómo el alto índice de sobreseimientos se debe principalmente a la forma en que el poder judicial federal ha venido integrando los criterios de interpretación judicial en esta materia. La jurisprudencia ha determinado de manera muy estricta el contenido y los alcances de las normas que establecen las distintas causas de sobreseimiento e improcedencia. Inclusive en algunos casos ha ido más allá de lo que disponen dichas normas, estableciendo la improcedencia del amparo en casos distintos a los que señala la propia Constitución, lo que está en evidente contradicción con el principio de que se deben someter a la revisión judicial todos los actos de las autoridades del Estado (CIDAC, 1994: 73).

Para los autores del estudio, el sobreseimiento fue la válvula de escape que permitió al poder judicial abatir el rezago existente, sin poner en perjuicio la relación con el poder ejecutivo.

Otro elemento que puede considerarse en este sentido es el papel desempeñado por la SCJN en lo que se refiere a las facultades formales para ejercer control de constitucionalidad a través de las controversias constitucionales, posibilidad que el texto constitucional le confirió desde 1917 y que pudo haberse potenciado después de 1982. De acuerdo con Báez (2004), quien retoma datos de González Oropeza y de Cossío, el promedio de controversias constitucionales promovidas ante la corte entre 1917 y 1994 fue de menos de una por año, en contraste con las casi 44 controversias por año promovidas entre 1995 y 2000. Según el autor, "se ha sostenido que cuando existió una disputa entre la federa-

ción y un Estado (es decir, entre el presidente y un gobernador) la misma se resolvió mediante la utilización del recurso de la “desaparición de poderes” (Báez, 2004: 12), de ahí que sorprenda que, no obstante que la desaparición de poderes no se ha usado desde 1976, el promedio de controversias constitucionales promovidas ante la corte no se haya incrementado sino hasta 1995.

Los datos apuntados por el estudio de CIDAC, así como los expuestos por Báez, permiten afirmar dos caras de una misma realidad. Por un lado, la imagen que queda del poder judicial en este periodo, en esencia y como lo demuestra el estudio de CIDAC, no es distinta a la mostrada a lo largo del siglo; se trata de una judicatura débil y subordinada, extremadamente formalista y orientada a la protección del interés de un Estado que, desde la propia judicatura, sigue siendo concebido como monolítico. Por el otro, es claro que los mecanismos de dominación del Estado durante las presidencias de De la Madrid y de Salinas siguieron siendo percibidos en el modo tradicional, modo en el cual el poder judicial simplemente no pintaba. Dicho de otra manera, tanto la actuación de la judicatura a través del amparo como la percepción de otros actores sobre el poder real de intervención de la corte en conflictos constitucionales dejan entrever que, no obstante el impulso recibido por este poder del Estado desde 1982 a lo largo de los 13 años posteriores, no se percibió un cambio que en términos cualitativos le permitiera posicionarse de un modo distinto en la constelación de los poderes federales.

Por otra parte, entre 1989 y 1994, de modo paralelo a la judicatura federal, se fomentó la creación y desarrollo de instancias no jurisdiccionales protectoras de derechos. Tal es el caso del Tribunal Federal Electoral (Trife) y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Respecto del primero, que se le creara fuera del poder judicial no resultó extraño al menos por las siguientes razones: porque el poder judicial se mantuvo tradicionalmente ajeno al terreno electoral, considerado como ámbito de disputa política más que jurídica, y porque ello puede entenderse en la lógica de creación de tribunales no jurisdiccionales en asuntos de interés para el gobierno de la república, como es el caso de las juntas laborales y los tribunales agrarios, entre otros. Como ha documentado Gil Villegas (en Gómez, 2002), el Trife, como se le conocía, fue instituido en 1990 como resultado de una negociación entre el expresidente Salinas y el Partido Acción Nacional (PAN) dentro de un paquete de reformas en el que se propuso la creación de un tribunal electoral “con magistrados bajo el peso decisivo de la Cámara de Diputados” (Gómez, 2002: 129n). En la inter-

pretación que de este hecho hace Alicia Gómez, ello ocurrió así como resultado de la necesidad percibida por Carlos Salinas de encontrar respaldo a su cuestionado triunfo en la elección presidencial.

La CNDH, por su parte, fue severamente criticada en el mundo jurídico porque, se decía, esta institución vendría a duplicar la protección de derechos humanos que era ya función del amparo y que incluso lo haría en condiciones limitadas dado el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones. Paradójicamente, la evidente dependencia respecto del Ejecutivo, fue durante el sexenio de Salinas, la base de su poder de presión sobre las autoridades que recibieron recomendaciones, y su capacidad para intervenir de forma particularmente eficaz en los casos en que se reportaban detenciones ilegales, amenazas y otros actos incompatibles por la vía de amparo tuvo efectos importantes en la construcción de una nueva conciencia por los derechos, haciendo evidente la densidad de los procedimientos jurisdiccionales.

Teniendo en cuenta que la instauración de ambas instituciones ocurre en el contexto de un gobierno que requiere legitimidad –afuera, porque está gestionando la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá; adentro, porque pesa sobre él una fuerte sospecha de fraude electoral–, llama la atención que, pudiendo reforzar la protección de los derechos electorales y de los derechos humanos a través de la jurisdicción, ello no haya ocurrido así. Y seguramente no lo fue debido a que sobre el poder judicial recaía una percepción de burocracia, formalismo, anquilosamiento y corrupción que naturalmente ponía en duda su capacidad para funcionar como un órgano independiente. Desde otra perspectiva, tanto la creación del Trife –entendida también como un reconocimiento de la necesidad de prevenir futuros fraudes y delitos electorales– como la de la CNDH –interpretada como el reconocimiento de la existencia de la tortura y otras violaciones en la detención de las personas– mostraron la persistencia de un ambiente de incertidumbre que era necesario resolver, al lado, si no es que a pesar, del poder judicial.

El último año de gobierno de Carlos Salinas presencié además otros acontecimientos que volverían a cuestionar la eficacia del sistema de justicia y la independencia del poder judicial. La rebelión en Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu llamaron poderosamente la atención nacional e internacional. El escrutinio en torno a los asuntos interiores en México creció y se convirtió en una prueba de tolerancia a la tradicional actitud autoritaria del gobierno.

Hacia finales de 1994, la convergencia de los escenarios internacional y nacional descritos se constituye en un nuevo contexto en el que Ernesto Zedillo propone y lleva adelante una reforma judicial que sin duda hay que entender en el seno de un grupo más amplio de reformas destinadas a restaurar, desde el punto de vista legal, un Estado de derecho fuertemente cuestionado por la realidad política y social de principios de los noventa. Así, la demanda de predictibilidad y seguridad jurídica latente en el empresariado desde la nacionalización de la banca en 1982 y el interés por consolidar el Estado de derecho buscan ser satisfechos a través de una reforma radical que, a diferencia de la de 1987, no sólo se da en términos de ampliar facultades a la corte, sino que tiene como característica principal la creación de una instancia de control administrativo y disciplinario de la judicatura federal, la reducción del número de ministros que conforman el pleno de la corte y la sustitución de todos ellos por nuevos ministros, así como la instauración del servicio civil de carrera para jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación.

En el contexto anotado, la reforma de 1994 significó un vuelco radical en la relación entre la jurisdicción y el resto del Estado mexicano signado por la búsqueda de más independencia, mayor eficacia y mejores condiciones de acceso a la justicia. En ese mismo sentido se han interpretado las reformas de 1996 –que creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y dio facultades a la corte para revisar la constitucionalidad de la legislación electoral en los niveles federal y local– y de 1999 –que devolvió a la corte el control del CJF y otorgó a ese máximo tribunal facultades para enviar ciertos casos a los tribunales colegiados–, como ya se comentó. En términos generales, este periodo marcó un momento crucial que ha tenido efectos no sólo en la visibilidad del poder judicial, sino en la percepción que los propios miembros de la judicatura tienen de este último, sentando la base para el inicio de un proceso interno de transición cuyos efectos más importantes apenas comienzan a evidenciarse.

LA TRANSICIÓN DENTRO DEL PODER JUDICIAL: HERENCIAS Y CAMBIOS

Como toda modificación legal, la reforma de 1994 constituyó el horizonte normativo a través del cual se ha venido gestando un proceso gradual de cambio que, en la medida en que se realiza en los hechos,

contrasta con las justificaciones que le dieron origen. Especialmente esta reforma, dada la magnitud de los cambios que introdujo, generó nuevos espacios de intervención que han hecho posible dentro de la judicatura misma la toma de decisiones en cuestiones estratégicas para el desempeño de la justicia federal.

Si bien es cierto que hay circunstancias más visibles –como las que se aprecian en el papel que ha desempeñado la corte en los últimos 10 años–, dentro de la organización judicial han tenido lugar otras menos notorias cuyo impacto sin embargo se ha hecho evidente en las prácticas prevalecientes, tanto en el nivel federal, como en los estados. Lo que esta situación plantea es un escenario en el que intervienen distintas variables que dan cuenta de una tensión continua entre las herencias y los cambios dentro del poder judicial, pues a la exigencia impuesta por la reforma en términos de una organización judicial notoriamente distinta a la preexistente hay que oponer sin duda la persistencia de prácticas cotidianas en los juzgadores, tanto en lo que se refiere al modo en el que tradicionalmente se han aproximado al derecho, como en las atribuciones de administración que tuvieron a lo largo de todo el siglo XX. A mayor abundamiento, cabe destacar el hecho de que la creación del CJF significó la introducción de un órgano nuevo que no sólo regula situaciones preexistentes, sino que constituye prácticas inéditas sobre las cuales no había en México una experiencia clara de la cual partir.

Entendida cada una de estas circunstancias como órdenes normativos que a distintos niveles vinculan el comportamiento de la judicatura como organización, la hipótesis que se puede plantear es que, no obstante que el resultado inmediato previsible de la reforma fuese el de una realidad institucional inestable, paulatinamente tendría que haberse ido moldeando a las nuevas circunstancias, racionalizando, desde el punto de vista institucional propuesto por la reforma de 1994, aquellas prácticas tradicionales que se apartaran de su perfil normativo. Para refutar esta hipótesis es necesario considerar los argumentos que se ofrecen en seguida.

La reforma de 1994 estaba dirigida a constituir un poder judicial más eficiente, al menos en dos sentidos: por una parte, a través de la consolidación de la corte como tribunal de constitucionalidad; por la otra, a través de la creación de un sistema de gestión judicial externo al poder judicial, con capacidad para controlar la carrera judicial. Una lectura contextual de estos fines permite observar que con estas medi-

das se resolvían varios de los problemas que desde el punto de vista del propio Estado podrían haberse formulado: la jubilación anticipada de los ministros de la corte en 1995 y la instauración de un órgano de vigilancia externa de jueces y magistrados podrían leerse como un mensaje claro del Estado mexicano contra la corrupción en el poder judicial; la modificación de los mecanismos de nombramiento de los nuevos ministros con participación determinante del Senado, así como en el nombramiento de jueces y magistrados, como facultad del propio Consejo, son un paso muy importante en la limitación de injerencias que, en este sentido, afectan la independencia externa e interna en la designación de juzgadores; las tareas del consejo en materia de gestión de recursos humanos, financieros y materiales, así como en la consolidación de la carrera judicial, la formación de juzgadores y la creación de nuevos órganos, pueden leerse también como una respuesta potencial a los problemas de eficiencia y de acceso a la justicia.

Sin embargo, prácticamente a 10 años de la reforma, el escenario que se presenta es notoriamente otro. Para efectos de ensayar una evaluación objetiva del desarrollo del poder judicial en los últimos años, puede tomarse como base el diagnóstico elaborado por Fix-Fierro (2002), quien identificó cinco indicadores a partir de los cuales realizó el análisis respectivo. El cuadro resume los resultados de su estudio.

Como puede apreciarse en el cuadro, los resultados de la reforma muestran un desarrollo desigual en las áreas evaluadas. Mientras que en los planos de la independencia y la responsabilidad se muestran avances más sólidos, las cuestiones relativas a la eficiencia organizacional y el acceso a la justicia dejan ver retrasos considerables. Por su parte, en lo que se refiere a la formación de recursos humanos, el panorama muestra avances formales que contrastan sin embargo con los que tendrían que haberse presentado desde un punto de vista sustancial en esta misma materia.

De acuerdo con el autor del diagnóstico, estos datos muestran que los cambios recientes en el poder judicial han sido menos el producto de presiones externas que de otros factores derivados de la ausencia de una política de planeación sistemática realizada sobre la base de un análisis empírico riguroso de la realidad judicial. A mayor abundamiento, esta circunstancia se explica si se atiende a la prevalencia de otras circunstancias que, no obstante la ausencia de base empírica, es posible sistematizar en dos grandes rubros convergentes con las áreas en las que tendrían que observarse los efectos de la reforma: en lo referente a la

DIAGNÓSTICO DE LA REFORMA JUDICIAL

<i>Indicador</i>	<i>Medidas</i>	<i>Análisis</i>
Independencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevos criterios para el nombramiento de ministros 2. Establecimiento de la carrera judicial formal 3. Concursos de oposición para nombrar juzgadores 4. Aumento presupuestal 	<p><i>Virtudes:</i> Desalentar que el poder judicial se convierta en un trampolín para otros puestos así como el nombramiento político de juzgadores redundando en mayor independencia externa e interna</p> <p><i>Problemas:</i> El control presupuestal ejercido en sedes ejecutiva o legislativa</p>
Responsabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de la visitaduría del CJF 2. Designación de visitadores por concurso 3. Incorporación en la LOPJF de criterios objetivos para la realización de las visitas 4. Incorporación en la LOPJF de disposiciones explícitas y detalladas sobre medidas disciplinarias 5. Control financiero de la Auditoría Superior de la Federación 6. Sujeción del Poder Judicial a la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 7. Apertura del Poder Judicial a los medios de comunicación 	<p><i>Virtudes:</i> Las medidas generan condiciones formales para la rendición de cuentas dentro del poder judicial y están propiciando mayor apertura y visibilidad</p> <p><i>Problemas:</i> Elevada sensibilidad del Poder Judicial para la rendición de cuentas frente a órganos externos y problemas de comunicación con los medios y el público en general</p>
Eficiencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento de los órganos jurisdiccionales 2. Creación de los Consejos de la Judicatura 3. Desarrollo de sistemas automatizados utilizados para medir y vigilar el desempeño y la productividad judicial 4. Esfuerzos realizados para agilizar los asuntos en los órganos jurisdiccionales 	<p><i>Virtudes:</i> Las cargas de trabajo no han aumentado</p> <p>Los consejos han descargado de tareas de administración a los órganos jurisdiccionales</p> <p><i>Problemas:</i> La estrategia de crecimiento apenas ha funcionado para mantener el estado de cosas de hace 30 años. Los consejos de la judicatura tienen facultades</p>

(Continuación)

<i>Indicador</i>	<i>Medidas</i>	<i>Análisis</i>
	5. Introducción de medios alternativos de resolución de conflictos	limitadas respecto de instituciones homólogas en otros países. La relación entre los consejos, los tribunales superiores de justicia y la corte han sido problemáticas Persistencia de rezago
Acceso	1. Desempeño de la Defensoría Pública	<i>Virtudes:</i> La defensoría pública Federal ha triplicado la atención a la demanda de asesoría jurídica <i>Problemas:</i> Las acciones son insuficientes y presentan problemas relacionados con la desproporción entre la carga de trabajo de los defensores y el salario que reciben, especialmente en los estados
Recursos Humanos	1. Formación de los ministros para el control de constitucionalidad 2. Carencia de una teoría constitucional 3. Formación de jueces y magistrados	<i>Virtudes:</i> Formación de juzgadores vía especialidades <i>Problemas:</i> Ausencia de una teoría constitucional en la corte

Fuente: Fix-Fierro (2002).

consolidación de una justicia constitucional, la persistencia de una tradición formalista en el modo judicial de aproximarse al derecho y, en términos de la racionalización del ámbito de administración del quehacer judicial, la de una práctica intuitiva allanada a cierto modo de concebir la judicatura de la que se ha venido trazando, de forma más bien accidentada, el perfil de poder judicial con el que se cuenta hoy día.

Así como se ha señalado la ausencia de una teoría constitucional que oriente la labor de control de constitucionalidad de la corte, debe señalarse también la prevalencia de actitudes extremadamente formalistas en magistrados y jueces de distrito cuya comprensión de los alcances de la actividad jurisdiccional, así como del derecho mismo, suele ser aun muy limitada. De hecho, se trata de dos caras de un mismo pro-

blema, una más visible por la trascendencia que los fallos de la corte tiene en la sociedad en general y otra menos visible por constituirse en el ámbito de la justicia cotidiana.

En cuanto a la primera cuestión, Cossío (2001) ha llamado la atención sobre el vacío de significado de la noción de *tribunal constitucional* en el discurso reformador sobre el poder judicial desde finales de los ochenta, dado que, en efecto, al ideal reformador no lo acompañó una definición clara del sentido que esa función de tribunal de constitucionalidad debería comportar en términos del quehacer jurisdiccional de la corte. En palabras del propio autor:

La idea de tribunal constitucional se ha vuelto una especie de panacea que desde ese año [1988] justifica cualquier cambio. Bien a bien no sabemos si el tribunal constitucional debe llegar a ser de tipo europeo, una generación autóctona o llegarse a parecer a la corte estadounidense. Por el contrario, en apariencia solo se trata de utilizar una muletilla que hace parecer progresivo todo cambio y, por ende, conferirle una amplia legitimidad (Cosío, 2001: 108-109).

Más allá, señala el modo en que los argumentos utilizados en las iniciativas de reforma en torno a la necesidad de consolidar la corte como un tribunal constitucional atienden más bien a la necesidad de resolver los problemas de rezago en la propia corte, facultándola para el reenvío de casos a los Tribunales de circuito.

Por otra parte, este argumento encuentra sentido si se atiende a que los órganos que han tenido un crecimiento más notorio dentro de la organización judicial han sido precisamente los colegiados de circuito (Báez, 2002). Si, de acuerdo con la distribución de competencias en el PJP se tiene en cuenta que estos órganos resuelven amparos directos —entre los cuales se encuentran predominantemente resoluciones finales provenientes de autoridades jurisdiccionales locales—, puede suponerse que en efecto las reformas judiciales recientes han estado dirigidas, más que a la consolidación de la corte como un tribunal constitucional, a generar condiciones para descargarla de los problemas que para la jurisdicción federal supone el llamado amparo de casación. Como afirma Báez es notorio que haya sido el aumento de tribunales colegiados el recurso para enfrentar este problema y no otras medidas posibles tendientes a fortalecer la justicia local y con ello reforzar la existencia de una efectiva jurisdicción doble.

Que, por otro lado, la corte no ha desarrollado una teoría constitucional –es decir, en términos de Cossío, que no ha logrado darle un significado a la Constitución– se hace evidente en que de sus resoluciones no es posible establecer criterios que presenten la Constitución como un referente normativo. La validez de sus decisiones no se ha derivado de ningún ejercicio argumentativo distinto al modo en el cual se ha interpretado tradicionalmente el derecho, de lo que se sigue que el grado de aceptación social de su quehacer no se deriva de la consistencia de sus decisiones con respecto a un criterio sustancial en la Constitución, sino más bien de la oportunidad con que se presentan o de la popularidad que producen. En dos análisis sobre sendas jurisprudencias de la corte, Romero (2001) y Claggart (2003) ponen de manifiesto cómo la corte admitió respectivamente como constitucionales la Ley Federal contra el Crimen Organizado y la reincidencia en la individualización de la pena y en el otorgamiento de beneficios de libertad, dos temas que la doctrina ha criticado desde hace mucho tiempo precisamente con argumentos que atienden a la protección de derechos fundamentales, más que a la vigencia de las leyes. Por otro lado, decisiones como las relativas al anatocismo o a la reforma indígena, ampliamente cuestionadas en diversos sectores sociales, contrastan con la bienvenida otorgada a las resoluciones sobre la reforma eléctrica o el caso del aborto consentido. Estas contradicciones revelan que un hecho que debe sin duda interpretarse como signo de apertura y democratización del poder judicial –es decir, la participación más frecuente y relevante de la SCJN en asuntos de interés nacional– no es por sí mismo garantía de una verdadera justicia constitucional.

En cuanto al segundo tema, diversos ejemplos muestran que los juzgadores continúan apegados a una concepción en extremo formal del derecho y de los alcances de la jurisdicción. Entre ellos puede citarse la prevalencia de al menos tres de las cinco causales de sobreseimiento denunciadas por el estudio elaborado por el CIDAC en 1993: 1o. los actos de la policía y del ministerio público siguen siendo considerados como actos consumados de resolución irreparable; 2o. demostrar el “interés jurídico” o 3o. el acto reclamado sigue constituyendo un problema que impide que la consumación de violaciones de derechos humanos, consideradas inadmisibles en términos del amparo, sean efectivamente reparadas. Si como ha documentado Cruz Parceró (2003) para el caso de la definición jurisprudencial del concepto de interés jurídico, esta situación deviene de una problematización teórica ausente de los orígenes del concepto y de las consecuencias que una consideración forma-

lista del mismo tiene respecto de las posibilidades de protección de derechos fundamentales, puede afirmarse que situaciones similares pueden explicar las otras causas de improcedencia del juicio de amparo, es decir, el apego a la construcción que de estos conceptos ha determinado la jurisprudencia y la ausencia de una conciencia crítica de la judicatura en favor de una protección efectiva de los derechos.

De lo anteriormente anotado puede sostenerse que una de las herencias que colisiona con el ideal de cambio de la judicatura federal la constituye precisamente la persistencia de una aproximación formalista al derecho que se expresa tanto en los fallos de la corte como en las resoluciones cotidianas de juzgados y tribunales, lo que se traduce en una protección limitada de los derechos de los gobernados. Cabe aclarar que en los últimos años esta visión formalista ha sido cuestionada y que existen indicios de conformidad con un cambio que aproxime la noción que de la ley se tiene hoy en día hacia una determinada idea de la justicia; pero ello en sí mismo no es indicador de avance en el camino de conferir un carácter normativo a la Constitución orientado a la protección de derechos –en el sentido en que ha sido planteado, salvadas las diferencias, por Alexy (1993), Ferrajoli (2001) o Zagrebelsky (1995)– sino que, más allá, implica el riesgo de retorno a una concepción iusnaturalista del derecho que identifica la ley con la moral o con determinados valores metajurídicos que se alejan del ideal del Estado liberal perseguido por las recientes reformas al poder judicial.

Esta circunstancia muestra que la reforma no sólo no ha producido un efecto contundente en la consolidación de una auténtica justicia constitucional, ni en el modo de hacer de los juzgadores mexicanos, sino que, en todo caso, más bien ha puesto las bases para que se produzcan cambios en sentido adverso al ideal liberal que la animó, cuyas consecuencias no han sido suficientemente ponderadas.

Otro escenario en el que tendrían que haberse observado cambios importantes derivados de las reformas recientes es el de la creación del CJF. Si bien no hay duda en torno a que ésta era la solución más adecuada para afrontar la necesidad de crear un sistema eficiente de administración del poder judicial, la característica más notoria del funcionamiento del consejo a lo largo de los 10 años posteriores a la reforma ha sido la ausencia de una política judicial contraintuitiva destinada a lograr los fines para los que este órgano fue creado.

Uno de los puntos decisivos en que esta situación se aprecia con más claridad es el relativo a la tarea de consolidación de la carrera judi-

cial. En términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) de 1995, la política de acceso y promoción de los funcionarios de la judicatura federal terminó en efecto con las viejas prácticas del modelo tutorial prevaleciente hasta antes de 1994; pero ello no ha estado exento de situaciones problemáticas que a la fecha dan cuenta de un modelo de reclutamiento, selección y formación *sui generis*.

Si se aprecia el modo en el cual funcionan estos procesos dentro de los niveles altos de la judicatura federal, habría que afirmar que el modelo prevaleciente es uno en el que carrera y formación judicial están estrechamente vinculadas. Visto en términos generales, este modelo supone un reclutamiento que permite la discriminación de los mejores aspirantes. Los seleccionados tienen que aprobar un curso de formación inicial para el puesto al que aspiran y, una vez superada esta etapa, presentar una oposición al término de la cual, en caso de resultar vencedores, son designados por el pleno del consejo para el puesto por el que concursaron (Báez, 2002). Sin embargo, el diseño del procedimiento presenta algunos problemas que conviene mostrar.

La primera cuestión que salta a la vista es la ausencia de planeación en el crecimiento de jueces y magistrados de la judicatura federal. La demanda de juzgadores la ha planteado hasta ahora el crecimiento de los órganos jurisdiccionales, pero, como se ha comentado, dicho crecimiento tampoco parece haber sido planificado adecuadamente. Ello ha derivado en la necesidad de abrir concursos de oposición de modo muy contingente con las implicaciones que ello tiene en términos de la capacidad para organizar de modo sistemático los cursos de formación inicial, los cuales dependen, por lo tanto, de la decisión de abrir o no una nueva convocatoria. Dado que la prioridad la marca la necesidad de cubrir las vacantes originadas por la creación de órganos nuevos, se han dado casos en los cuales la designación se da por un concurso de méritos simple, es decir, sin necesidad de que los aspirantes realicen curso alguno de formación; otro efecto observado como consecuencia de esta situación es que, al menos en una ocasión, la premura para designar jueces de distrito produjo la necesidad de seleccionarlos de entre quienes, a dos meses de iniciado el curso de formación respectivo, tenían los mejores promedios en el momento de la designación; ello marca una generación de jueces de distrito que no concluyó con su formación. Una tercera situación que llama la atención es que, no obstante que la relación entre vacantes y vencedores ha mostrado un dominio de las primeras sobre los segundos, la última generación de jueces de distrito

mostró una tendencia contraria. De los 39 jueces que fueron declarados vencedores, sólo seis fueron adscritos a un juzgado de distrito y el resto fueron nombrados “jueces itinerantes” y destinados a cumplir la función de abatir el rezago existente en diversos juzgados de distrito en tanto se generan nuevas vacantes; la fecha de aprobación del acuerdo general 35/2003 –el que crea estos juzgados itinerantes– es el 18 de junio de 2003, apenas unas semanas antes de que concluyera formalmente el concurso, lo que hace pensar que, independientemente de que la medida haya sido o no atinada, definitivamente no fue planificada (cfr. los números 25 y 26 de *Compromiso*, órgano informativo del PJF. La cuarta consecuencia observable en este punto radica en que el ritmo de la formación lo decide la necesidad de cumplir los plazos establecidos para la designación. Como la generación de nuevos puestos no es estable, la necesidad de cubrirlos no permite esperar más de siete u ocho meses, desde la emisión de la convocatoria hasta la designación de los nuevos funcionarios. Ello implica que los cursos de formación deben comprimirse notoriamente; a la fecha, los cursos para formar jueces tienen una duración de seis meses, mientras que el curso para formar magistrados de circuito –que por primera vez tendrá lugar en la modalidad escolarizada– ha sido reducido a cuatro meses. Teniendo en cuenta que estos cursos han sido concebidos como cursos de posgrado en la modalidad de especialidades, es necesario cubrir un número determinado de horas que es independiente de la duración de los cursos en el tiempo, de lo que se sigue la necesidad de diseñar horarios que representen una carga de trabajo pesada y antipedagógica. En resumen, esta situación demuestra que no obstante la vinculación entre carrera y formación no es la deseable; esta última queda supeditada a criterios de oportunidad, más que a otros criterios que permitieran consolidar un modelo real de formación en la lógica de un determinado perfil de judicatura y de juzgador.

A mayor abundamiento, idealmente la evaluación final para acreditar la aptitud para desempeñar un puesto dentro de la judicatura federal tendría que demostrar que la formación recibida fue efectivamente asimilada, a partir de los conocimientos y la práctica adquiridos en el curso. No obstante, una parte sustancial de la evaluación final se decide en una entrevista de aproximadamente 30 minutos de duración en la que el sustentante debe exponer frente a un sínodo conformado por un consejero quien lo preside, un magistrado o juez ratificado y un miembro del comité académico del Instituto de la Judicatura Federal

(LJF), uno de entre medio centenar de tópicos incluidos en un temario que se da a conocer a los aspirantes con varias semanas de anticipación. La exposición frente al sínodo y la calificación de esta entrevista oral, promediada con la de un examen práctico que se realiza días antes constituyen el puntaje final del aspirante; sólo si dicho puntaje supera 80 por ciento, el aspirante es declarado vencedor, de ahí que la entrevista ocupe una parte muy importante del interés de los aspirantes a lo largo de todo el proceso. Esta situación produce, sin embargo, diversos problemas: el primero y más notorio radica en que el aspirante, ya convertido en el alumno del LJF, pone más atención en desarrollar el temario –pues los alumnos poseen una intuición sobre los temas aun cuando se les dan a conocer hacia el final del curso– que en el curso, pues en los hechos, una buena exposición del tema vale más que un curso bien acreditado; de hecho, hasta antes de la cuarta generación de alumnos de la especialidad destinada a formar jueces de distrito, por el diseño de la convocatoria, acreditar la especialidad no era, en rigor, necesario. El siguiente problema radica en el sínodo, cuya perspectiva sobre la exposición no necesariamente concuerda con los contenidos que en torno a los temas a desarrollar haya producido la formación, en términos generales puede decirse que el éxito o fracaso en la entrevista depende en gran medida de que el criterio del aspirante concuerde con el del sínodo, o peor aún, con el del sinodal que lo preside; en consecuencia, el éxito o fracaso en el concurso depende en gran medida del resultado de la entrevista. Aun cuando esta situación fue corregida por la convocatoria al último concurso de oposición para jueces de distrito –el que dio lugar a la cuarta generación– al vincular el promedio final de la especialidad al conjunto de calificaciones que deben promediarse con el examen práctico y la entrevista –con lo que se reconoció el valor de la especialidad–, esta es una medida circunstancial, producto de esta convocatoria específica, y no representa por tanto una política pública del consejo en sentido estricto. De lo anterior se plantea, nuevamente, el carácter instrumental de la formación, pues no obstante los cursos el diseño de la etapa final del concurso privilegia una entrevista en la que los contenidos de la formación no están relacionados, de lo que se sigue que la formación podría obviarse y el proceso, en teoría, no sería alterado.

Otro aspecto en el que se observan defectos de planeación tiene que ver con la posibilidad de generar condiciones para nutrir la carrera judicial con personas que provengan del exterior de la organización judi-

cial. Entre los efectos esperados de un modelo de selección basado en concursos profesionales objetivos y no en la designación directa de funcionarios está la disminución de la endogamia. Si bien es cierto que un grado de cohesión entre los miembros de una organización es deseable, también lo es que la posibilidad de beneficiarse con el ingreso de miembros que provengan de fuera de la organización repercute en modificaciones sustanciales al *know how* de la institución y a la innovación y crítica dentro del organismo. Esta posibilidad se ofrece por la vía del ingreso lateral, que puede darse por designación indirecta –como ocurre hoy en el caso de los ministros de la Corte– o por la de los concursos abiertos, que permiten que personas externas al poder judicial opten por una plaza de juzgador. Sin duda, otros miembros de la profesión jurídica pueden enriquecer el trabajo judicial en la medida en que la experiencia que han tenido como miembros de las judicaturas locales, como académicos e incluso como litigantes, los capacita para aportar un punto de vista crítico e innovador a la función judicial. Sin embargo, no obstante que se ha ensayado esta modalidad en varias ocasiones, es notorio que en el proceso de selección, el número de aspirantes externos al poder judicial es, con mucho, significativamente menor que el de quienes pertenecen ya al organismo (Báez, 2003). A primera vista podría pensarse que ello demuestra que las personas de dentro están mejor capacitadas que las de fuera, pero en realidad puede deberse más bien a problemas en el diseño de las convocatorias –por que se mezcla en el mismo concurso aspirantes internos y externos– o bien en el de los exámenes de ingreso, donde puede estarse midiendo una experiencia que sólo tienen los que ya son o han sido miembros del PJF, especialmente en materia de amparo y desde el punto de vista de la jurisprudencia. De ser así, no obstante el acceso a los concursos libres garantiza un reclutamiento en condiciones de igualdad para todos los aspirantes, no garantiza una selección que permita medir diferenciadamente las capacidades de los distintos tipos de profesionales que podrían interesarse en ejercer la función judicial, máxime si, de acuerdo con el modelo, el perfil que constituye esta última es el que adquirirían durante la formación inicial.

Aun cuando no es posible rastrear con el detalle necesario para elaborar más hipótesis ni el funcionamiento de otras tareas del CJF ni el impacto que ha tenido la labor jurisdiccional desde la perspectiva de una justicia más eficiente –sobre este punto puede agregarse que existe evidencia de que un problema importante en este sentido se ha presen-

tado en el tema de la ejecución de las sentencias (cfr. Sarre y López Ugalde, 2002; Bergman y Kossick, 2003)– los argumentos esgrimidos dan cuenta suficiente de la carencia de una política sostenida en un análisis objetivo de la dirección que deberá tomar la judicatura federal en el futuro. La conclusión que arroja este análisis es que no obstante que el poder judicial ha desempeñado un papel instrumental en el proceso de transición en México, dentro de la propia organización judicial esa transición no ha ocurrido. La reforma judicial está aún por construirse porque no parece posible afirmar que haya avances significativos ni en el fondo de la labor jurisdiccional ni en lo relativo a la administración de su organización. Más aún, si bien es cierto que la transición en los poderes judiciales locales también es desigual y poco desarrollada en lo relativo a la consolidación de un modelo profesional de carrera judicial, hay evidencia del interés que organismos de financiamiento internacional tienen en el desarrollo de las judicaturas locales y del buen grado con que los tribunales superiores de justicia de los estados atienden a estos apoyos; haciendo futurismo y en un escenario paradójico, eventualmente y dado el interés de los impulsores del desarrollo judicial en los estados cabría suponer que en el futuro las judicaturas locales podrían tener un grado mayor de desarrollo que la federal.

Quizás aún es pronto para elaborar un diagnóstico determinante y la ausencia de investigación empírica un obstáculo para darlo por cierto. No hay duda de que en este proceso hay esfuerzos de la mayor importancia y visiones muy destacadas de un gran número de miembros de las judicaturas federal y de los estados, pero el reto es armonizar esos esfuerzos y dar dirección a esas visiones para hacer de la política judicial un proyecto racional, menos orientado por la contingencia y más por las necesidades de generar un poder judicial sólido, capaz de responder, de frente al gobernado, a los retos que ya hoy le plantea un mundo globalizado.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, 1992, "El cambio mundial y la democracia en México", en VV.AA., *Coloquio de invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México*, vol. III, *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM-Conaculta, FCE, pp. 38 y ss.

- ALEXI, Robert, 1993, *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- BERGMAN, Marcelo y Robert Kossick, 2003, "La ejecución de sentencias en México. Análisis de percepciones cuantitativas y cualitativas del poder judicial y de la profesión legal", *Juez. Cuadernos de investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, vol. II, núm. 3, otoño, pp. 11-28.
- BÁEZ SILVA, Carlos, 2002, "La naturaleza contradictoria del Estado mexicano", *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, VIII, 23, enero-abril, pp. 77-110.
- , 2003, "La carrera judicial federal en México", *Juez. Cuadernos de investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, vol. 1, núm.1, otoño, pp. 84-122.
- , 2004 "Cambio político y poder judicial en México", ponencia presentada en el Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados, inédito.
- BECK, Ulrich, 1998, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- BUSCAGLIA, Edgardo y Pilar Domingo, 1997, *Impediments to Judicial Reform in Latin America*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, (Documentos de Trabajo, núm. 62).
- CASAR, María Amparo, 2002, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE.
- CASTAÑEDA, Jorge, 1992, "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas", en VV.AA., *Coloquio de invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México*, vol. III, *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM, Conaculta, FCE, pp. 259 y ss.
- CÓRDOBA, Arnaldo, 1990, "La concepción del Estado en México y el presidencialismo", en Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI, pp. 542 y ss.
- COSSÍO, José Ramón, 1998, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara.
- , 2001, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa.
- , 2002, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara.

- DOMINGO, Pilar, 1995, *Rule of Law and Judicial System in the Context of Democratisation and Economic Liberalism*, México, CIDE, División de Estudios Políticos (Documentos de Trabajo núm. 25).
- , 1997, *Rule of Law, Citizenship and Access to Justice in Mexico*, México, CIDE, División de Estudios Políticos (Documentos de Trabajo núm. 57).
- , 1998, *Judicial Independence: The Politics of Supreme Court Judge in Mexico*, México, CIDE, División de Estudios Políticos (Documentos de Trabajo, núm. 67).
- FERRAJOLI, Luigi, 2001, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.
- FIX-FIERRO, Héctor, 1999, "Poder judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- , 2002, *La reforma judicial en México ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas (Documento de Trabajo núm. 31).
- GIDDENS, Anthony, 1993, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- GÓMEZ LÓPEZ, Alicia, 2002, "El PAN vs. Salinas o el dilema del prisionero: reforma institucional y cooperación como estrategia política", *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, VIII, 23, enero-abril, pp. 111-137.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, 1998, *La democracia en México*, México, Era.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, 1995, "Notes on mexican legal culture", *Social & Legal Studies*, vol. 4, núm. 4, pp. 447-492.
- PRILLAMAN, William C., 2000, *Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, EEUU, Praeger.
- RUBIO, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime (coords.), 1993, *A la puerta de la ley*, México, Cal y Arena.
- SARRE, Miguel y Antonio López Ugalde, 2002, "La administración de la justicia local en México", *Este País*, núm. 137, agosto, suplemento especial.
- SOUSA SANTOS, Boaventura, 1990, "Stato e diritto nella transizione post-moderna. Per un nuovo senso comune giuridico", *Sociología del diritto*, 3, pp. 5-34.
- STOTSKY, Irwing P. (ed.), 1993, *Transition to Democracy in Latin America. The role of the Judiciary*, Oxford, EE.UU., Westview Press.

- y Carlos S. Nino, 1993, "The difficulties of the transition process", en Irwing P. Stotsky (ed.) *Transition to Democracy in Latin America. The role of the Judiciary*, Oxford, EE.UU., Westview Press.
- WOLDENBERG, José, 1992, "De la revolución a la democracia en México", en VV.AA., *Coloquio de invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México*, vol. III, *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM, Conaculta, FCE, pp. 85 y ss.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, 1995, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta.

Enrique Cabrero Mendoza*

La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?

INTRODUCCIÓN

TODOS LOS sistemas federales se construyen y reconstruyen a través del tiempo. Por ello, en un número importante de países federalistas las relaciones intergubernamentales se han transformado en las últimas décadas. Dicho cambio casi siempre ha sido en un sentido descentralizador, es decir, buscando nuevos equilibrios entre niveles de gobierno y dando mayores espacios de acción y autonomía a los niveles locales. Esto en parte se da así debido a las necesidades que impone la nueva economía mundial, la cual requiere gobiernos locales más emprendedores y ágiles en la promoción del desarrollo. Y en parte también se debe a que al parecer es en el espacio local en el que se construyen las nuevas prácticas democráticas que la acción pública contemporánea requiere.

En los sistemas federales de América Latina los cambios han tenido un impacto incluso de mayor magnitud que los observados en países con un mayor nivel de desarrollo, los cuales ya presentaban cierto equilibrio entre niveles de gobierno desde hace varias décadas. En la mayor parte de los países latinoamericanos casi la totalidad de la agenda de políticas públicas había estado concentrada exclusivamente en manos del nivel federal de gobierno. La eficacia de varias décadas de este enfoque no fue la esperada, los rezagos en los niveles de bienestar social y en el desarrollo siguieron acumulándose. Así, los programas de ajuste económico hicieron entonces acto de aparición en toda la región.¹

* Profesor e investigador en el CIDE

¹ Cabe mencionar –como recuerda Kliksberg (2002)– que pese a los cambios estructurales y a un mayor peso del gasto social en relación con el producto interno bruto (PIB), en la mayor parte de los países latinoamericanos la situación de bienestar social se sigue degradando: la pobreza ha pasado de 41 por ciento de la población en 1980, a 44 por ciento de una población mayor en 2000. Por otra parte, la distribución del ingreso se ha hecho más desigual, el 10 por ciento más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10 por ciento más pobre.

A partir de ello una parte de la agenda de políticas públicas se descentraliza, tanto a otros niveles de gobierno como directamente a la sociedad. Se abandona la visión totalizadora del Estado interventor buscando así transitar a una visión de intervención más bien selectiva.

En este escenario México, al igual que muchos otros países federales, desde hace más de una década ha venido impulsando políticas descentralizadoras en su agenda de gobierno, buscando así nuevos equilibrios intergubernamentales. Sin embargo México había sido uno de los países en los que más débiles impactos habían tenido este tipo de iniciativas. De 1983 a 1993 las políticas descentralizadoras impulsadas no lograron los avances prometidos. Sólo recientemente, tanto a partir del periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000), como en el de Vicente Fox (a partir de 2000), se observa un avance más decidido en la descentralización. Es claro que el contexto de modernización política y de apertura democrática, y derivado de ello la aparición de alternancias políticas tanto en el nivel federal como en gobiernos subnacionales, transforma poco a poco el escenario de las relaciones intergubernamentales. En la actualidad los gobiernos estatales pueden incidir, al menos modestamente, en la política educativa, en la política de salud, en los programas de vivienda, así como en los de infraestructura social y de lucha contra la pobreza. Por su parte, los gobiernos municipales tienen mayores recursos para ejercer y más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local. Además, existen nuevas disposiciones constitucionales que permiten a estados y municipios entablar "controversias constitucionales" contra cualquier otro nivel de gobierno en el caso de que vean afectados sus intereses o se den intromisiones de otros órdenes de gobierno. También debe mencionarse el hecho de que el México de hoy es un país en el que los gobernadores y los alcaldes se asocian buscando ser un contrapeso más efectivo al gobierno central.

Es indudable, pues, que las cosas han cambiado. Sin embargo, en cierta forma el vínculo fundamental de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al nivel federal, es decir, la centralización fiscal, sigue presente. El sistema federal fiscal mexicano sigue siendo uno de los más centralizados de América Latina, es evidente que ha habido avances, pero la dependencia en materia fiscal sigue siendo

muy fuerte y en ciertos casos incluso asfixiante.² No debe olvidarse que el centralismo en un país como México está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación.

Se trata entonces en materia de descentralización de claroscuros, de matices, de avances muy significativos y de persistencias casi inexplicables. Además, se trata de un proceso a diferentes velocidades y de geometría variable; en algunas regiones se puede observar un México muy cambiado, con espacios importantes de descentralización, con un impulso regional y local que marca el ritmo y las formas; sin embargo, en otras regiones vemos el viejo México casi intacto, centralista y premoderno. Es decir, se trata de la cohabitación simultánea de la tradición y del cambio.

En este trabajo se propone un análisis de los cambios más significativos en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en México, tanto de aquéllos impulsados desde el gobierno central como de aquéllos impulsados desde los espacios locales. En un primer momento se describen brevemente las políticas descentralizadoras generadas en el nivel central de gobierno. En un segundo momento se estudia el papel de los gobiernos locales, particularmente del nivel municipal, los cuales cada día expanden más su agenda de políticas de bienestar y asumen responsabilidades que otros niveles de gobierno no han atendido o simplemente han abandonado en el escenario de repliegue estatal. Por último se presenta un mapa de las relaciones intergubernamentales en el país y se mencionan los retos que parecen dibujarse para el futuro inmediato. El dilema para el caso mexicano es si la ineficacia del centralismo que se va dejando atrás dará lugar a relaciones intergubernamentales más eficaces y equilibradas o más bien dispersas y poco cooperativas.

LA DESCENTRALIZACIÓN “DE ARRIBA HACIA ABAJO” ¿MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES?

La revolución mexicana en la década de 1910, si bien permitió terminar con una dictadura de 30 años, generó un proceso de dispersión de

²El caso de México (4 por ciento del gasto público ejercido por el nivel municipal) dista mucho del caso de países industrializados en los que, por ejemplo, el nivel local de gobierno llega a tener una participación en el gasto público de 19 por ciento (Francia), 24 por ciento (Estados Unidos) o incluso de 54 por ciento (Dinamarca). También difiere de países similares en su nivel de desarrollo: 10 por ciento (Brasil), 12 por ciento (Chile) o 17 por ciento (Colombia). Por lo que se refiere al nivel estatal, si bien las distancias son menores, siguen siendo significativas: 23 por ciento (México), 41 por ciento (Canadá), 46 por ciento (Argentina) y 26 por ciento (Brasil). Los datos de esta nota corresponden a 1995, véanse Cabrero (1996) y Castells (1999).

grupos dentro del territorio nacional dificultando el control y consolidación de un nuevo modelo que sustituyera al anterior. Se necesitaron varias décadas para construir un Estado-nación relativamente estable; sin embargo, esto se logró gracias a una alta concentración del poder en el centro del país, a la represión de iniciativas regionalistas y a la persecución de líderes y caudillos locales. Es decir, para finalizar con el episodio violento de la revolución se instauró un régimen centralista *de facto*, aunque disfrazado de federalismo con plena subordinación de gobiernos subnacionales.

Los primeros gobiernos posteriores a la revolución no se preocuparon por el excesivo centralismo, más bien lo fortalecieron con la idea de consolidar un Estado nacional. Posteriormente, en el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron los primeros planes regionales de desarrollo en el norte del país, aunque diseñados y operados desde el centro. Más adelante, durante toda la época del llamado "desarrollo estabilizador" (1958-1970) no existió iniciativa alguna en materia de descentralización.

A partir del periodo 1970-1976 surgen algunas iniciativas descentralizadoras o, al menos, de esfuerzos en materia de planeación regional. Posteriormente, en el periodo 1976-1982 se impulsó el desarrollo de puertos industriales, además surgieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia para el desarrollo de las regiones del país. Se usaron los créditos diferenciales y los subsidios como medidas para favorecer la ubicación de actividades económicas fuera de los centros industriales más grandes. Todos estos esfuerzos se caracterizaron por su verticalidad y fuerza de imposición desde el centro hacia las regiones.

En el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) surge el primer esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional! Se planteó en el plan nacional de ese momento la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno; además se intentó promover el desarrollo estatal y municipal mediante la creación de un sistema nacional de planeación democrática. Para ello se crearon los comités de planeación y desarrollo tanto estatales como municipales, los cuales serían instancias de deliberación y consenso entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Cabe destacar también la importancia del tema del fortalecimiento municipal; en función de ello se reformó el artículo 115 de la Constitución para ampliar la facultad reglamentaria de gobiernos municipales, establecer obligaciones en materia de servicios

municipales y asignar a este nivel de gobierno el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas de gobiernos locales.

Pese a que esta iniciativa había sido hasta el momento la más amplia y desarrollada en materia de descentralización, los alcances y efectos no fueron los esperados. Al parecer el contexto político poco diverso debido al escenario de “partido hegemónico” en el poder debilitó estas iniciativas. Los comités de planeación, por ejemplo, se convirtieron en foros de protocolo donde los poderes ejecutivos estatales y los funcionarios federales imponían la lógica, los ritmos y la orientación del proceso; por otra parte los municipios fueron muy frecuentemente incapaces para asumir el cobro de nuevos impuestos, por lo que por muchos años el gobierno estatal siguió manejando estos impuestos a nombre del municipio.³ Las iniciativas de este periodo se limitaron a “descentralizar por decreto” y no fueron acompañadas por un programa de apoyos paralelos que hubiese permitido realmente avanzar en el fortalecimiento de gobiernos estatales y municipales en la hechura de la política social. Así, las relaciones intergubernamentales mantuvieron una lógica de subordinación de abajo hacia arriba casi inalterada.

En el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció como tema específico de la agenda de gobierno; si acaso una excepción fue la política educativa, en la que se echa a andar un proceso que realmente se desarrolló en toda su intensidad en el siguiente periodo de gobierno. Otra excepción la constituyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que se orientaba a la lucha contra la pobreza y consideraba algunas acciones dirigidas al desarrollo regional con una supuesta intención descentralizadora.

La variante fundamental del Pronasol en materia de descentralización es que fue organizado como una estructura paralela a gobiernos subnacionales, dejándolos virtualmente de lado en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. Lo paradójico de este programa es que ganaba eficacia como programa que intentaba llegar a las comunidades en la medida en que rompía la ya de por sí débil institucionalidad de los gobiernos locales, es decir, avanzaba destruyendo lo poco avanzado en esfuerzos anteriores por equilibrar las relaciones intergubernamentales; fue una intención de “descentralización centralizada”.⁴ Este

³Para mayor detalle sobre los límites de esta experiencia descentralizadora, véase Cabrero, 1998.

⁴Cabrero, 1998.

programa finalmente generó un cúmulo de críticas debido a su orientación fundamentalmente electoral; se menciona incluso que se trató de un programa neopopulista para sostener medidas neoliberales.⁵

Indudablemente las primeras iniciativas hasta aquí mencionadas tuvieron un impacto muy poco significativo; el elemento que explica esto es claramente el contexto político. Las condiciones políticas que prevalecían en los ochenta eran todavía las de un sistema de partido hegemónico. En dicho escenario la lógica de subordinación al poder ejecutivo federal por parte de gobernadores y alcaldes –con el objeto de lograr ascensos en sus carreras políticas– era el elemento clave de las reglas del juego. Se trataba de gobernantes elegidos como candidatos en el interior del partido por la voluntad del presidente o de los gobernadores, lo cual generaba obviamente un mecanismo de lealtades para con éstos y muy alejado de un esquema de rendición de cuentas a la ciudadanía.

A partir de la década de los noventa –en el escenario de transición democrática– es evidente que el juego cambia poco a poco. Se trata de gobernadores o alcaldes de oposición que llegan al gobierno por la voluntad ciudadana, que nada deben (o muy poco) al poder ejecutivo federal o al gobernador en turno. Aun en el caso de gobernadores y alcaldes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el esquema de incentivos cambió; se trata de gobernantes que llegan a ocupar esa posición a través de contiendas competidas y abiertas a la ciudadanía; sus lealtades con gobernantes del nivel superior, si bien existen, deben ser ponderadas por la rendición de cuentas a los votantes. Es evidente que este cambio en las condiciones políticas del sistema ha favorecido que las iniciativas descentralizadoras más recientes hayan tenido un mayor alcance y que las relaciones intergubernamentales evolucionen.

A partir de 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un “federalismo renovado” el cual en principio reconocía los espacios de autonomía y el respeto a las competencias de cada orden de gobierno. Se hablaba incluso de la necesidad de una profunda redistribución de la autoridad, las responsabilidades y los recursos. Se intentaba asumir, finalmente, un federalismo *de facto* y no sólo *de jure* como había sido el caso mexicano. Se reconocía incluso que era necesario terminar con las facultades metaconstitucionales que el presidente y el nivel federal de gobierno se atribuían sistemáticamente.

⁵Dos estudios documentan los sesgos del Pronasol: Dresser, 1991, y Molinar y Weldorn, 1994.

En este escenario se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de la educación, la salud, el desarrollo social y la lucha contra la pobreza. También se reformó el artículo 104 de la Constitución para permitir a cualquier nivel de gobierno establecer controversias con otros niveles de gobierno para exigir la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales. Además se incrementaron, aunque muy marginalmente, los recursos fiscales a estados y municipios. Cabe señalar también en materia de reformas políticas que en este periodo se consumó la autonomía total del Instituto Federal Electoral (IFE) del que el presidente y los consejeros son nombrados por la Cámara de Diputados, asimismo, se traspasa toda inconformidad o conflicto electoral al ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y se elige por primera vez al gobernador de la ciudad de México, el cual, por cierto, venía de un partido de oposición. Indudablemente este conjunto de reformas fortalecían la vida democrática del país y creaban un ambiente propicio a la recomposición de las relaciones intergubernamentales.

Cabe mencionar que los avances en la descentralización no se dieron como una estrategia única sino que cada sector de política adoptó un ritmo diferente y una estrategia particular. Claros contrastes podemos encontrar entre el sector educativo, el de la salud y el de los programas sociales de desarrollo regional y lucha contra la pobreza, sectores en que la descentralización avanzó más significativamente en la década de los noventa.

La “federalización educativa”, como fue llamada la política de descentralización de la educación básica, ha sido uno de los procesos más complejos de la descentralización debido a la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual se oponía al proceso. Sin embargo, en 1992 se logró un acuerdo con dicho sindicato y se inició el proceso que rompía con una tradición centralista iniciada desde el periodo posrevolucionario. A partir de ese escenario las funciones reguladoras, normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema de la educación básica nacional permanecen en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales, mientras que a los gobiernos municipales les fue asignada la responsabilidad de mantener en buen estado las instalaciones educativas.

La descentralización educativa se llevó a cabo a partir de una “estrategia radical”; el decreto para llevarla a cabo se estableció en un solo día

y en la práctica lo más importante del proceso se implantó en un mes. En el transcurso de tan sólo algunas semanas se transfirieron a los gobiernos estatales recursos que prácticamente duplicaron de un día para otro el tamaño de las haciendas estatales; además, el total del personal gubernamental en los estados se llegó a multiplicar por cuatro en algunos casos. Esta estrategia radical, si bien se entiende por la complejidad política del sector educativo –es decir, se trataba de aprovechar una “ventana de oportunidad política” para la descentralización– generó un congestionamiento en las administraciones de los gobiernos estatales debilitando en su momento aún más sus capacidades institucionales, administrativas e incluso de gobernabilidad, como se ha destacado en diversos estudios realizados.⁶

La manera sorpresiva y rápida de la descentralización educativa impresionó. En unos cuantos días se rompió con una tradición centralista de más de 70 años; sin embargo, es indudable que esto no fue lo mejor para gobiernos estatales que vivieron un proceso caótico difícil de asimilar y no exento de inestabilidad institucional y de conflictos políticos; cabe señalar, por ejemplo, que algunos gobiernos estatales se vieron fuertemente amenazados en lo político por las secciones sindicales locales de maestros. La descentralización en este sector se caracterizó por la carencia de un proceso previo de “acondicionamiento” institucional y administrativo, es decir, no se llevaron a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos estatales; además, dada la velocidad de la transferencia de recursos, los gobiernos estatales no tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en que se les transfería el sistema educativo de la región. El proceso fue decidido centralmente, no se consultó con gobiernos estatales, se trató de una “descentralización impuesta” por el poder presidencial; los gobiernos estatales fueron simples “receptores” de una política decidida centralmente que en ese momento no era una demanda de las regiones.

Así, el proceso descentralizador en el sector educativo ha sido paradójico. Pese a la magnitud de las funciones y los recursos transferidos, los gobiernos estatales ganaron espacios muy marginales de acción y autonomía. Las negociaciones con el SNTE, por ejemplo, son realizadas por el gobierno federal y no se permite la injerencia de gobiernos estatales, pese a que éstos son los que resienten las inconformidades de

⁶Un análisis detallado se presenta en Cabrero *et al.*, 1997; véanse igualmente los trabajos de Santizo, 1997, Pardo, 1999, y Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999.

maestros y las presiones políticas del sindicato. Otro ejemplo es que los recursos financieros transferidos están totalmente “etiquetados” dado que se consumen casi en su totalidad (98-99 por ciento) en el pago de sueldos de maestros transferidos.⁷ Es decir, pese a que el acuerdo de transferencia otorga a los estados la responsabilidad de la calidad de los servicios, no transfiere ningún recurso para el manejo del sistema salvo los comprometidos como salarios. Por último, otro ejemplo es el hecho de que los estados operan y administran el sistema, pero no pueden intervenir en la orientación del mismo ni en los contenidos educativos, salvo algunos temas regionales que podrán añadirse previa autorización de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Se trata de un proceso descentralizador de gran magnitud, pero más cercano a una simple desconcentración administrativa. Las relaciones intergubernamentales en este sector de política siguen entrampadas en la tradición de subordinación y dependencia y además fuertemente condicionadas por el sindicato.

El gobierno de Vicente Fox no ha llevado a cabo todavía modificaciones sustanciales en este proceso; por el contrario, más bien ha sufrido las consecuencias del mismo, tal es el caso de algunos gobernadores que solicitan y exigen al gobierno federal que vuelva a asumir la administración y operación del sistema educativo ante la imposibilidad de los gobiernos estatales de llevar a cabo exitosamente esta labor dada la restricción de recursos y la fuerte dependencia del centro en materia de negociación con el sindicato. Sin embargo, cabe destacar una iniciativa importante del gobierno de Fox orientada a las “escuelas de calidad”, programa que transfiere recursos directamente a las escuelas a partir de iniciativas de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación de profesores. Es importante mencionar que este programa, si bien ha sido diseñado una vez más desde el centro, tiene la característica de que responde a iniciativas que provienen de las mismas escuelas y comunidades educativas. Todavía es difícil evaluar los resultados de este programa dado que se encuentra en una fase inicial.⁸

Es complicado establecer un balance de lo positivo o negativo de la descentralización educativa. Son pocos los años transcurridos y no se observan cambios importantes en los indicadores educativos, como los

⁷Esta tendencia se observa en diversos estados estudiados. Véanse Santizo, 1997, Ornelas, 1998 y Pardo, 1999.

⁸Al respecto se han realizado algunos primeros estudios de este programa, véanse Bracho, 2003 y Cabrero y Santizo, 2003.

índices de analfabetismo, la cobertura educativa o la eficiencia terminal. Por una parte es indudable que el proceso hasta ahora ha generado más problemas que oportunidades a los gobiernos estatales. Las administraciones estatales se han visto congestionadas en su operación, el marco institucional se ha visto rebasado, los sistemas administrativos se han hecho obsoletos dada la dimensión de las nuevas operaciones, los gobiernos estatales se han debilitado políticamente. Sin embargo, por otra parte es indudable que el proceso ha abierto espacios a la capacidad emprendedora e innovadora de los gobiernos estatales. En pequeños “espacios de indefinición” que dejó el acuerdo de transferencia, algunos gobiernos estatales han desarrollado proyectos propios. Dicho de otra forma, los estrechos márgenes de avance en las relaciones intergubernamentales no se deben a las políticas descentralizadoras desde el centro, sino a una “ocupación de espacios de política pública” por parte de gobiernos subnacionales.

La experiencia de la descentralización educativa es, pues, ambigua: un proceso radical que ha generado caos e ineficiencia, una descentralización decidida, diseñada y controlada desde el centro, y, sin embargo, un proceso que genera modestamente oportunidades para la introducción de nuevas formas de conducción de la política educativa desde las regiones y las localidades.

Por lo que se refiere a la experiencia de la descentralización del sector salud, las cosas han sido diferentes. La descentralización de la salud comenzó desde 1983 en el periodo de Miguel de la Madrid; en ese entonces se comenzaron a descentralizar los servicios a poco menos de la mitad de los estados del país. En el periodo de Carlos Salinas de Gortari el proceso disminuyó su intensidad hasta prácticamente paralizarse. Posteriormente, en el periodo de Ernesto Zedillo –en el marco del llamado “nuevo federalismo”–, que el proceso se retoma, esta vez con una mayor intensidad. El acuerdo para la descentralización de los servicios de salud se firmó en 1996 y se inició en algunos casos y culminó en otros la transferencia de recursos humanos, materiales y presupuestales hacia los gobiernos estatales. Al igual que en el caso educativo, en este sector el nivel federal queda a cargo de la facultad normativa y de control y los estados quedan como responsables de la operación del sistema.⁹

⁹Un análisis detallado sobre este sector se presenta en: Cabrero *et al.*, 1997, Cardozo, 1998 y Flamm, 1997.

Una de las virtudes más valiosas de la política descentralizadora en el sector salud ha sido, sin lugar a dudas, el amplio espacio temporal en que se ha llevado a cabo, puesto que el proceso comenzó hace dos décadas (en 1983). Los tiempos de la descentralización en este sector permitieron negociaciones y ajustes permanentes entre el ministerio federal de salud y los gobiernos estatales. Se trata, al contrario del caso en educación, de una “estrategia incremental”, la cual permitió la maduración y acondicionamiento de las estructuras administrativas estatales, así como la profesionalización de los funcionarios que se harían cargo de las nuevas responsabilidades. Además, cabe mencionar que la descentralización en el sector salud, a diferencia del sector educativo, incorporó dos cualidades muy importantes: por una parte, integró la realización previa de diagnósticos detallados de los sistemas estatales, lo cual facilitó enormemente las transferencias; por otra parte, se ha contado con una instancia de deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora entre el nivel federal y los diversos gobiernos estatales: el Consejo Nacional de Salud, lo cual permitió realizar los ajustes necesarios oportunamente y tomar en cuenta los ritmos, percepciones y preferencias de los actores estatales, se trató, pues, de una “descentralización concertada”. Ciertamente el sector salud no se encuentra inmerso en un contexto político tan complejo como el sector educativo; esto ha permitido llevar a cabo una estrategia descentralizadora que efectivamente ha permitido una reconfiguración más consistente de las relaciones intergubernamentales.

El gobierno de Vicente Fox ha mantenido en este sector la misma estrategia, no ha habido novedades importantes todavía. Si acaso se menciona que las acciones de promoción de municipios saludables continúa con algunos ajustes al enfoque inicial. La idea es que los gobiernos municipales se comprometan a adoptar diversas acciones recomendadas por el gobierno federal y de esta manera puedan tener acceso a algunos apoyos específicos.

Tampoco los beneficios de la descentralización en salud son todavía visibles. De hecho será difícil profundizar el proceso si no se incrementan los recursos transferidos, que si bien no están tan “etiquetados” al pago de sueldos como en el sector educativo, son también insuficientes. Es previsible que en este sector se gane en eficiencia y se amplíe la participación social en los próximos años. Pese a enormes limitaciones se trata de una de las políticas descentralizadoras más exitosas hasta el momento en México, los gobiernos subnacionales se fortalecen y amplían poco a poco sus espacios de acción.

Por último se puede hacer referencia a la descentralización en el sector de programas de lucha contra la pobreza y creación de infraestructura para el desarrollo social. A la llegada de Zedillo al poder, una de las primeras acciones fue descentralizar los fondos de este tipo de programas a estados y municipios. El primer año de gobierno se descentralizó 50 por ciento, el segundo 65 por ciento y el tercero prácticamente la totalidad de los fondos. Posteriormente, una de las acciones más visibles del Congreso (por primera vez en todo el periodo posrevolucionario, sin mayoría absoluta del PRI) fue la creación a partir de 1998 del ramo 33, al que se transfirieron algunos de estos programas sociales y el cual fue totalmente descentralizado a los gobiernos estatales y sobre todo a los gobiernos municipales del país.¹⁰

En la descentralización de estos programas, el nivel federal mantuvo la función normativa tanto de los rubros en que se podían gastar dichos recursos, como en los criterios de distribución de dichos fondos. Por su parte los gobiernos municipales debían promover la creación de un consejo municipal, conformado por diversos agentes sociales locales y beneficiarios, y conjuntamente con este consejo decidir la asignación de los fondos, priorizar las inversiones y supervisar el uso de los recursos. El tipo de obras de infraestructura social que estos fondos consideran son: urbanización municipal, alcantarillado, drenaje y letrinas, agua potable, infraestructura productiva rural, mejoramiento de caminos rurales, mejoramiento de vivienda, infraestructura básica educativa, electrificación rural y de colonias pobres, principalmente. Estos rubros continúan siendo los establecidos por el gobierno de Vicente Fox.

El impacto de este proceso descentralizador si bien ha sido importante, no ha estado exento de problemas. A diferencia de los otros sectores comentados, aquí se adoptó una estrategia de descentralización sin un estricto seguimiento, es decir, los márgenes de autonomía de decisión cedidos a estados y municipios fueron mayores. Esto, aunque ha obligado a gobiernos estatales y municipales a desarrollar una gran creatividad, ha generado ciertos problemas. Entre ellos se pueden mencionar por una parte, el hecho de que los objetivos del programa pueden desviarse, particularmente se ha observado que en varios casos se pierde el foco de atención hacia los grupos más desfavorecidos de la po-

¹⁰Para una visión en detalle de este proceso, véanse Cabrero *et al.*, 1997, Vega, 1997, Rivera y Rodríguez, 1999.

blación con el fin de atender a los grupos políticamente más visibles en el nivel local. Por otra parte, y complementario a lo anterior, se ha observado también que el tipo de obras realizadas en muchos municipios, se orientan cada vez más a las cabeceras municipales descuidando a las poblaciones marginadas; es decir, la obra pública se concentra cada vez más en infraestructura de mejoramiento urbano (pavimentación, vialidades y parques) y no necesariamente en atención social de primeras necesidades (agua, caminos o mejoramiento de vivienda).

La descentralización de este tipo de programas muestra la otra cara de la moneda, esto se refiere por un lado a la falta de capacidades administrativas municipales; al inicio del programa parte de los recursos no eran utilizados por falta de proyectos de inversión y permanecían en cuentas bancarias. Por otro lado debido a la "contaminación política local", se puede distorsionar el objetivo de programas gubernamentales en el afán de establecer mecanismos de clientelismo político en el espacio local. Sin embargo no es posible todavía establecer un balance definitivo, si bien se han generado problemas como los enunciados, las posibilidades que estos recursos han abierto para regenerar la capacidad emprendedora e innovadora en los gobiernos municipales particularmente, ha sido muy notoria. Como se verá más adelante la innovación en el nivel local de gobierno se expande aceleradamente en el caso mexicano. Este sector de políticas ha sido indudablemente el que más se ha transformado en sus relaciones intergubernamentales, aun cuando prevalece la poca coordinación y en ocasiones la competencia entre niveles de gobierno.

Una segunda vertiente de programas de lucha contra la pobreza fue iniciada en el gobierno de Zedillo bajo el nombre de "Progresas" y continuado y ampliado por el gobierno de Fox bajo el nombre de "Oportunidades". Este programa consiste en una transferencia directa de subsidios a familias en situación de pobreza, se trata de un programa que deja de lado la idea del desarrollo comunitario local y se focaliza en el individuo. El programa considera transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares y mínimos de atención a la salud, entre otros. Estos programas identifican a familias específicas en situación de pobreza y transfieren el recurso directamente a las madres de familia. Se trata de una estrategia de focalización que reconoce las limitaciones de otros programas que al integrar diversos intermediarios pueden alejarse de los grupos con mayor grado de marginación. Sin embargo es un tipo de programas que renuncia a cons-

truirse intergubernamentalmente, se trata de acciones dirigidas “a distancia” desde el nivel central.

¿Cuál ha sido entonces el cambio en las relaciones intergubernamentales a partir de la descentralización impulsada desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales? La realidad es que en México a lo largo de las últimas décadas no ha existido una estrategia global o integradora de mediano y largo plazo para la descentralización. Más bien se han dado iniciativas diferentes en su vocación e intención, sin una secuencia o eslabonamiento entre ellas. Cada una ha surgido en coyunturas particulares y con intereses precisos. Se trata de propuestas derivadas del pragmatismo, e incluso han sido iniciativas que han competido entre ellas, que han destruido lo poco avanzado en cada periodo anterior para imponer una nueva lógica y una nueva orientación; además, ninguna ha logrado sus objetivos como programas sexenales. Ni congruencia ni continuidad, más bien contradicciones y rupturas, esta es una mejor interpretación de la historia descentralizadora mexicana.

La descentralización de políticas desde el centro federal hacia regiones y localidades ha sido tardía, errática y de efectos desiguales. La estrategia radical de descentralización adoptada en el sector educativo, grande en transferencias, ha sido muy pobre en lo que se refiere al fortalecimiento y recomposición de las relaciones intergubernamentales. Se transfirieron problemas más que oportunidades de política pública. Dicho en otras palabras, la descentralización educativa ha sido intensa en la dimensión jurídica, frágil en la dimensión política y muy débil en la dimensión sustantiva de hechura de la política. El sector sigue adoleciendo de los problemas del centralismo y de la falta de innovación sobre todo en el nivel estatal, por su parte, los municipios parecen más activos, aunque actúan por iniciativa propia. Los cambios en la política educativa no parecen ir, hasta ahora, hacia la construcción de un “gobierno multinivel”¹¹ de relaciones intergubernamentales en equilibrio. Más que un gobierno multinivel en la política educativa, lo que se ha construido desde el gobierno federal es un nuevo sistema de subordinación de gobiernos subnaciona-

¹¹ Por “gobierno multinivel” podemos entender la hechura de políticas públicas que se construyen intergubernamentalmente, a partir de una red de instituciones de diversos niveles, es decir, instituciones que se coordinan intensamente en una mística deliberativa, de negociación y de cooperación. La idea de gobierno multinivel, muy discutida en la actualidad en la conformación de la Unión Europea, se orienta a que el beneficiario reciba servicios finales como resultado de mezclas de acciones coherentes entre federación, estados y municipios, siendo responsabilidad de los diversos gobiernos coordinarse y no generar contradicciones en la hechura de las políticas ni confusión en los usuarios.

les al nivel central con algunas nuevas funciones centralmente definidas, diseñadas y controladas.

Por lo que se refiere a la política de salud, los logros son mayores aunque todavía inciertos. En este caso el ritmo incremental permitió a gobiernos estatales irse acondicionando institucional y administrativamente. Todavía el centralismo es fuerte, pero se trata de un centralismo de naturaleza federalista en el que hay espacios de diálogo intergubernamental; por ello, el ritmo del proceso y sus modalidades han variado de estado a estado dado que ha habido una adaptación a las necesidades y expectativas locales. La descentralización ha sido intensa en la dimensión jurídico-política, hay poca confusión en áreas de acción intergubernamental y avanza la intensidad en la dimensión sustantiva, aunque todavía el diseño y la evaluación de la política se mantienen en el centro, la ejecución poco a poco gana espacios de acción en el nivel estatal. Se trata de un gobierno multinivel todavía en construcción y por ahora muy centralizado, pero las relaciones intergubernamentales se encuentran en proceso de reequilibramiento.

En lo que se refiere a las políticas de desarrollo de infraestructura social y lucha contra la pobreza hay también logros importantes aunque retos y fallas por superar en el corto plazo. En este sector de política el centro adoptó una estrategia diferente; aquí se descentralizó de forma menos condicionada, abriendo espacios reales de decisión a los espacios regionales y locales. El problema consiste en que el centro no fue capaz de diseñar mecanismos innovadores de regulación, por lo que en ocasiones estos programas se dispersan, se atomizan en sus efectos y pierden en ocasiones el "foco de atención" sobre los grupos más necesitados. Se trata de una situación en la que la descentralización fue débil en la dimensión jurídico-política, aunque intensa en la dimensión sustantiva. Claramente se está construyendo en este tipo de programas un gobierno multinivel que casi siempre carece de coordinación.

Como se puede ver, la descentralización de las políticas en México se ha dado con intensidad en la última década; sin embargo, la visión dominante de la descentralización ha sido bajo un enfoque "arriba abajo" que no necesariamente ha permitido fortalecer las regiones y las localidades y evolucionar así hacia un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales. Poco participan gobiernos estatales y municipales en la hechura sustantiva de las políticas; más bien se les ha asignado el papel de operadores de políticas centralmente definidas. Es claro que el gobierno federal en parte actúa de esta forma no sólo por la tradición

centralista del modelo mexicano, sino también porque ha sido incapaz de transformarse a sí mismo de un gobierno que intervenía, operaba y controlaba directamente la totalidad de la agenda de políticas públicas en un gobierno que despliegue nuevos mecanismos de regulación, que establezca acuerdos intergubernamentales, que promueva la coordinación horizontal y que sea capaz de construir acciones multinivel en la hechura de políticas.

Es claro, pues, que la descentralización de “arriba hacia abajo” ha tenido limitaciones considerables y que falta mucho por hacer; sin embargo, es interesante observar que los espacios regionales y locales no esperan pasivamente; por el contrario, las iniciativas de “abajo arriba” que despliegan los gobiernos subnacionales promueven una acción pública social de alta intensidad en el espacio local.

*El despertar de los gobiernos locales:
¿lo intergubernamental se construye desde abajo?*

Un componente interesante en la dinámica de reacomodo de las relaciones intergubernamentales en México es que en los años recientes el ritmo del proceso no sólo depende de la lógica del centro, sino que los gobiernos locales se agitan y se movilizan alterando la tradición centralista. Los gobiernos estatales –ahora en un contexto de federalismo real– emprenden algunas iniciativas propias que amplían en los hechos los espacios de acción autónoma. Los gobiernos municipales, por su parte, presionados por la ciudadanía que participa y exige eficacia en las acciones del gobierno local, se han visto obligados a desarrollar una capacidad innovadora en sus propuestas y a imaginar estrategias alternativas de gestión pública local. Se podría decir que los gobiernos subnacionales se encuentran “en proceso de ocupación” de espacios de la agenda de políticas públicas. Además se hacen presentes como actores políticos del federalismo a partir de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm). En este proceso poco a poco imponen un nuevo ritmo al cambio intergubernamental del federalismo mexicano.

En el nivel estatal se observa el aprovechamiento de “espacios de indefinición” en la asignación de tareas desde el centro federal. Por ejemplo, en el ámbito educativo algunos estados han instrumentado ambiciosos programas de capacitación de maestros, programas de supervisión y mejoras a la calidad educativa, constitución de comités de padres

de familia que participan en planeación de espacios, calendarios escolares y actividades extracurriculares.¹² Cabe señalar incluso que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los estados. Si bien se trata todavía de experiencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que presione cada vez más al centro por la cesión de mayores espacios de decisión.

Por lo que se refiere al nivel municipal, los avances son aún más significativos. En este nivel se está dando un muy vigoroso proceso de expansión de la agenda de políticas. En primer lugar se observan en algunos casos nuevos estilos de liderazgo en el gobierno, alejados de la lógica tradicional, es decir, se trata de gobiernos que promueven un marco de participación abierta con agentes locales diversos. Se han observado también experiencias en las que nuevos esquemas de gestión de programas y políticas locales basan su acción en la coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales (ONG) del espacio local, este tipo de mecanismos ha generado esquemas de cogestión muy exitosos. Por último también se observan casos en los que la incorporación de nuevos sistemas de gestión ha permitido mejorar el desempeño de gobiernos municipales sin esperar la ayuda de gobiernos estatales o del federal.¹³

La función tradicional de los gobiernos municipales ha sido la prestación de servicios públicos (recolección de basura, agua potable, equipamiento urbano, alumbrado público, mercados, transporte y vialidad, y panteones, entre otros). Curiosamente, aunque la Constitución no otorga al nivel municipal casi ninguna responsabilidad en materia de desarrollo y política social, un número cada vez más importante de municipios en México ha venido expandiendo su agenda de atención a este tipo de políticas impulsando programas muy diversos de desarrollo y bienestar social. Nos referimos a programas de promoción del desarrollo (desarrollo urbano, de microrregiones, empleo, empresas familiares, créditos, capacitación laboral, etcétera), de mejoramiento ambiental (rehabilitación de aguas y zonas protegidas, educación ambiental, reciclaje, ecoturismo, reforestación y cuidado de bosques), de mejora del patrimonio familiar (vivienda, obras de in-

¹²Para mayor detalle sobre algunas experiencias innovadoras, pueden verse Santizo, 1997, Pardo, 1999, y Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999.

¹³Respecto a todos estos procesos pueden revisarse algunos estudios sobre experiencias específicas de innovación municipal: Merino, 1994, Ziccardi, 1995, Cabrero, 1995, 1996 y 2003, Guillén, 1996.

fraestructura, tenencia de la tierra), de atención a grupos vulnerables (niños, mujeres, minusválidos, ancianos, indígenas, jóvenes adictos, pobres, entre otros), de promoción de valores (cívicos, deporte, ambiente, solidaridad ciudadana), de superación educativa (a profesores, estudiantes, instalaciones escolares), de sanidad y prevención a la enfermedad, y de mediación de conflictos (entre comunidades, ciudadanos, familiares).

Es interesante observar un poco más en detalle este panorama de acciones municipales. A partir del año 2001 se lleva a cabo en México el premio Gobierno y Gestión Local¹⁴ que reconoce prácticas municipales exitosas en diversas áreas de política pública. Durante los tres primeros años de este certamen se han presentado 1,334 programas que están operando. Si bien este conjunto de programas no constituye una muestra estadísticamente diseñada con este fin, sí permite entender el panorama de diversidad en la intervención municipal por áreas de política pública. Algunas observaciones de este conjunto de programas muestran tendencias interesantes.

De ese total, 35 por ciento se refiere a programas de bienestar social (atención a grupos vulnerables, pobreza, vivienda, educación y salud, entre otros); 25 por ciento a programas de creación de infraestructura y acciones para el desarrollo económico, ambiental y social; 17 por ciento a programas de modernización en la gestión administrativa y financiera; 14 por ciento a programas de participación ciudadana y lucha contra la corrupción y 9 por ciento a programas de mejoramiento de los servicios municipales y de la seguridad pública.

Por ejemplo, es interesante observar que del total de programas una mayoría (62 por ciento) surge por una convergencia de intereses entre el gobierno local y la ciudadanía o grupos sociales particulares; de hecho, es difícil identificar el origen detonador de las acciones dado que se construyen de forma combinada entre el gobierno y la ciudadanía; se trata de políticas cuya hechura se lleva a cabo en cogestión. En algunos casos (23 por ciento), se trata de programas derivados de mandatos o acciones promovidas por otro nivel de gobierno y llevadas a cabo en coordinación intergubernamental. Finalmente en otros casos (15 por ciento), se trata de programas de corte

¹⁴ Este certamen es convocado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford y busca identificar las lecciones de gobierno más destacadas para darlas a conocer y difundirlas en el entorno nacional. Al respecto puede verse "Premio «Gobierno y Gestión Local»", *Prácticas municipales exitosas* I, II y III, CIDE-FF, 2001, 2002 y 2003.

asistencialista cuya orientación es atender a grupos, familias o individuos en situación desfavorable, aun cuando éstos no interactúen de forma activa con el gobierno local. Es por tanto evidente que las acciones desde los gobiernos locales tienen un importante componente de participación ciudadana. Por otro lado se observa que la mayor parte de la intervención del gobierno local en áreas de política pública se hace en “desconexión” con otros niveles de gobierno.

Este tipo de programas, si bien son modestos en sus alcances, han tenido un impacto importante en los espacios locales; además, en algunas regiones cambian la cultura pasiva y dependiente de las comunidades, para despertar un espíritu de empresarialidad y solidaridad local. Otra cualidad de este tipo de programas –particularmente aquéllos orientados al desarrollo local– es que por lo general requieren una fuerte dosis de cooperación social y capacidad de organización comunitaria, es decir, incrementan la acumulación de capital social y generan una “acción pública de alta intensidad”¹⁵ entre población y gobierno local. Es interesante también observar que este tipo de programas surgen en todo tipo de regiones del país, tanto en el norte y centro industrial, como en las regiones del sur. Además se ven ejemplos exitosos de estas iniciativas, tanto en municipios urbanos grandes como en pequeños municipios rurales o gobernados por el sistema de usos y costumbres.

Como se ha podido ver con el análisis anterior, el panorama de las relaciones intergubernamentales cambia en la medida en que los gobiernos locales despliegan acciones propias y cada vez con mayor intensidad. Es claro que este tipo de acciones desde el gobierno municipal son modestas en el monto de recursos que aplican y no pueden compararse en ningún momento con aquellas acciones ejecutadas por el nivel federal o en algunos casos por los gobiernos estatales. Sin embargo, es interesante el alto impacto que se genera debido a la característica de proximidad de las acciones públicas locales. Los ciudadanos perciben este tipo de programas como confiables, flexibles y más atentos a las preferencias ciudadanas, y además ofrecen una rendición de cuentas más directa y eficaz. Cabe entonces preguntarse: ¿cómo se configura el nuevo mapa de la intergubernamentalidad en el federalismo mexicano?

¹⁵Sobre el concepto de “acción pública de alta intensidad” puede verse: Cabrero (en prensa), al igual que trabajos como los de Thoenig, 1995 y 1997 y Durán, 1999.

LAS NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO: ¿COOPERACIÓN O COMPETENCIA?

Como se ha visto hasta aquí, la evolución reciente de las relaciones intergubernamentales en un país como México genera cada vez más un mapa diverso y complejo. Se da una mezcla de iniciativas que vienen de la tradición descentralizadora desde el gobierno central federal hacia gobiernos estatales y municipales, y por otra parte iniciativas que se promueven desde los espacios locales con un enfoque diferente, más preocupado por atender de forma emergente ciertas necesidades sociales. Además en el interior de cada nivel de gobierno también se observa diversidad de iniciativas y diseño de mecanismos de política diferenciados. Es decir, tanto intergubernamentalmente y de forma vertical, se amplía el panorama de opciones, como de forma horizontal se diversifican las estrategias de acción en la hechura de políticas públicas. Se abre así un panorama mucho más amplio de acción pública, aunque no necesariamente este amplio repertorio de políticas públicas constituye una estrategia complementaria y coherente (gobierno multinivel), más bien se trata de acciones paralelas y con frecuencia en competencia o franca contradicción.

En principio, relaciones intergubernamentales equilibradas significa mayor capacidad de promoción del desarrollo, también significaría una más sólida democracia y un sistema más eficaz de pesos y contrapesos, los sistemas federales particularmente, apuestan a eso.¹⁶ Sin embargo la transición hacia este ideal-tipo es un proceso complejo y no está exento de accidentes. Podríamos identificar al menos tres riesgos posibles: un “centralismo delegativo”, un “centralismo multiplicado” y una “dispersión de las políticas públicas”.

¿Recomposición de las relaciones intergubernamentales o simple centralismo delegativo?

Este es el caso más frecuente en América Latina y particularmente en México. Como se vio claramente para el caso de la descentralización educativa y en buena medida para el caso de la política de salud, el gobierno central mantiene “bajo control” la normatividad, el diseño y las

¹⁶ Como es sabido el modelo teórico original de análisis sobre las relaciones intergubernamentales en sistemas federales nace a partir del estudio sobre el caso de los Estados Unidos. Al respecto puede verse Wright, 1978.

modalidades de aplicación de la política, asignando a gobiernos estatales y municipales algunas funciones de ejecución y operación de acciones definidas centralmente. Los márgenes de acción autónoma subnacional son muy estrechos, hay ausencia de espacios de deliberación de políticas de forma intergubernamental. Es claro que en este escenario los cambios son muy marginales y pueden estacionarse por un tiempo considerable a menos que exista una acción muy emprendedora e innovadora por parte de gobiernos subnacionales y esto genere una competencia de capacidades con el centro y lo obligue a rediseñar los mecanismos de hechura de políticas y a abrir espacios mayores a gobiernos subnacionales.

¿Descentralización o centralismo multiplicado? En un país de tradición centralista el trayecto de reacomodo de las relaciones intergubernamentales puede llevar a un fortalecimiento del centralismo en cada nivel de gobierno. Un presidente concentrador de poder acompañado de gobernadores que dominan sus territorios con una visión autoritaria y concentradora de recursos, e incluso presidentes municipales que ejercen su poder con un gran centralismo en sus espacios de acción. Es decir, el buscar un equilibrio entre niveles de gobierno no necesariamente genera un sistema horizontal y de prácticas democráticas más extendidas, también puede generar la reproducción del centralismo de forma multiplicada y a menor escala. No es claro que este escenario esté presente en México. Es indudable que la transición democrática se instala cada vez más ampliamente en los espacios de la vida pública. Los tres niveles de gobierno cada vez más se ven sometidos a dejar la tradición de hechura de políticas gubernamentales para transitar a políticas efectivamente públicas. Sin embargo algunos hechos como la integración de la Conago, podrían llevarnos a pensar en una fuerza creciente de los gobernadores que negociarían cada vez más directamente con el presidente y con legisladores, lo cual no permitiría un real equilibrio de relaciones intergubernamentales, sino más bien estaría creando espacios para el acuerdo e intercambios de camarillas de poder. Este es uno de los dilemas que más intensamente vivirá el federalismo mexicano en los próximos años. El asociacionismo de gobernadores puede fortalecer o debilitar al federalismo, todo dependerá de los mecanismos institucionales de cooperación intergubernamental que se vayan creando. Si éstos son débiles y sujetos al protagonismo político de gobernadores, el federalismo puede debilitarse, si éstos son sólidos y sujetos a la articulación de políticas públicas, el federalismo sin duda se fortalecerá.

*¿Hacia una hechura intergubernamental de las políticas
o hacia una dispersión gubernamental de las políticas?*

Es evidente que las iniciativas descentralizadoras desde el centro hacia los gobiernos locales no se encuentran “en sintonía” con las iniciativas que se generan desde los espacios locales. Los ritmos son diferentes, el centro pretende modular el ritmo y controlar el avance, y los gobiernos locales responden al ritmo de las demandas ciudadanas y del desarrollo de sus propias capacidades de acción gubernamental. Este desfase genera situaciones diversas. Por una parte, como ya se vio en la sección anterior, los niveles locales de gobierno despliegan una agenda propia de acciones en torno al bienestar social o al desarrollo; sin embargo, esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir o incluso contraponerse a la agenda federal. Es decir, en la medida en que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Por ello, más que una acción intergubernamental multinivel en ocasiones se observa una acción desarticulada entre múltiples niveles de gobierno.

Es así como coexisten políticas públicas diversas en un mismo espacio territorial. Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, y una ejecución a cargo de funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, así como un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo, se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas que entusiasman poco al ciudadano, frecuentemente generan desconfianza y son sumamente rígidas.

En el otro extremo encontramos programas impulsados por los municipios que tienen una visión de corto plazo o incluso en ocasiones emergente; además con frecuencia son improvisados en su diseño técnico y por lo general los instrumentan funcionarios locales con poca experiencia en el sector público; también tienen bajos niveles de profesionalización y el respaldo presupuestal de dichos programas es frágil y puede ser efímero. Sin embargo, son acciones espontáneas que a menudo generan mayor legitimidad, credibilidad y confianza en la ciudadanía y que se adaptan a las preferencias ciudadanas por su natural flexibilidad y proximidad.

La paradoja consiste en que las virtudes de unas son las fallas de las otras y viceversa. Por ello sería deseable una complementariedad y articulación de ambos enfoques, pero hasta ahora esto ha sido más la excepción que la regla. La sinergia intergubernamental poco se produce todavía en el caso mexicano, lo cual plantea la duda del tipo de práctica federalista que imperará en este país. Las nuevas prácticas del federalismo mexicano están frecuentemente cruzadas por la disputa de los partidos políticos; el espacio intergubernamental ha sido seleccionado por los partidos como un espacio de lucha política.

Si revisamos el panorama internacional de prácticas federalistas, encontramos dos casos paradigmáticos: el canadiense y el alemán.¹⁷ El modelo federal canadiense es un federalismo de práctica legislativa, es decir, tiende por principio a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello, los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que ofrece una práctica de este tipo es que facilita una mayor competencia entre regiones y fortalece la autonomía de cada nivel, lo cual desde esta perspectiva, fortalece el conjunto federal. Las relaciones intergubernamentales son claras, formales y hay poca confusión; sin embargo son rígidas y poco cooperativas en lo cotidiano.

El modelo alemán, por su parte, se refiere a una práctica federalista de tipo administrativo más que legislativo, el cual, si bien acepta autonomías en los diferentes niveles de gobierno, promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios permanentes de negociación y establecimiento de acuerdos entre niveles de gobierno. Se trata de una práctica federal flexible, en ajuste permanente; los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Los conflictos se traducen en negociaciones y sólo como último recurso se recurre a la controversia; es un federalismo de intensa intergubernamentalidad. Este modelo busca promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia; no olvidemos que esta cualidad de la práctica federalista alemana facilitó en un principio la unificación posterior a la caí-

¹⁷Respecto a estos modelos puede verse Giugale y Webb, 2000.

da del muro. En contraparte no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia en la hechura de políticas públicas; esta claridad se construye cotidianamente.

Es difícil pensar que en México estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquiera de estos tipos de práctica federalista. Las distancias todavía son importantes. En el primer caso se requieren instituciones muy fuertes, con reglas del juego muy claras y una distribución de recursos fiscales muy equilibrada. Ninguna de estas cualidades se presenta hoy en el caso mexicano: las instituciones están en plena reconstrucción, las reglas del juego en el contexto de transición democrática no son claras, se negocian cada día; además la distribución fiscal es muy centralizada y no parecería recomendable una descentralización acelerada. En el segundo caso se requiere de gobernantes y cuerpos profesionales con tradición muy abierta a la negociación y al acuerdo intergubernamental. Las disputas entre partidos políticos, por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren sistemáticamente en el funcionamiento de las políticas públicas intergubernamentales. México también está lejos de esta práctica: los gobernantes y cuadros públicos están apenas iniciando el aprendizaje de la negociación en la hechura de políticas públicas y por la ausencia de una función pública de carrera no hay redes profesionales intergubernamentales; además los partidos políticos se han instalado en el nuevo escenario político interviniendo en todos los asuntos de la agenda no solo política, sino también en la agenda de políticas públicas, atravesando así con una lógica partidista la acción intergubernamental.

Así, entre la lógica del centralismo delegado, la del centralismo multiplicado, y la falta de coordinación intergubernamental, la hechura de políticas públicas en México se transforma aun cuando el rumbo del nuevo modelo intergubernamental no esté claro. Es evidente que hay muchas "ventanas de oportunidad" para transitar a un modelo de mayores equilibrios entre niveles de gobierno, pero también es evidente que hay muchos desfases posibles y muchos desvíos de alto riesgo. Sería lamentable pasar de un modelo altamente centralizado y cada vez más ineficaz, a un modelo disperso, rígido, poco cooperativo e igualmente ineficaz. En los siguientes esquemas se presentan los escenarios posibles y el panorama actual de algunas políticas públicas, como se puede ver todavía, en la práctica intergubernamental cooperativa, es poco frecuente o se contempla en programas de poco impacto.

ESQUEMA 1
 ESCENARIOS POSIBLES EN LA PRÁCTICA
 INTERGUBERNAMENTAL MEXICANA

<i>Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas</i>			
	Federalismo	Centralizado	
	Federalismo	Disperso	
	Federalismo	Delegativo	
	Federalismo	Cooperativo	
	Alto	Bajo	
<i>Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas</i>			
		<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
Bajo		Federalismo Centralizado	Federalismo Disperso
<i>Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales</i>			
Alto		Federalismo Delegativo	Federalismo Cooperativo

ESQUEMA 2
 TENDENCIAS ACTUALES EN LA PRÁCTICA INTERGUBERNAMENTAL
 MEXICANA EN ALGUNOS PROGRAMAS EN CURSO

<i>Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas</i>		
	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Educación básica • Pobreza (prograsa) • Apertura comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos para infraestructura social • Empresas sociales • Prevención sanitaria local • Mejoras educativas • Desarrollo urbano
<i>Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales</i>		
Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Salud a población abierta • Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios saludables • Escuelas de calidad • "Desde lo local"

COMENTARIOS FINALES

Que un sistema federal como el mexicano esté generando un reacomodo en la práctica y estructura de las relaciones intergubernamentales es indudablemente una buena noticia. Como ya se decía, en el escenario contemporáneo un sistema altamente centralizado de gobierno entrará irremediablemente en una fase de rendimientos decrecientes. La economía presiona al fortalecimiento y mayor autonomía de los gobiernos locales, sólo así se podrán aprovechar las oportunidades que ofrece una economía global. Por otra parte la legitimidad que requiere la nueva democracia se construye cada vez más desde los espacios locales.

Sin embargo, en el caso mexicano se hace evidente que este proceso no está exento de retos y dilemas. Por una parte, la descentralización desde el gobierno central federal hacia gobiernos regionales y locales no necesariamente se ha dado en la forma y los ritmos que a los gobiernos subnacionales convenía. Debido a ello los gobiernos estatales y municipales muy difícilmente se han visto fortalecidos; más bien han tenido que lidiar con problemas que les fueron transferidos. Además, el gobierno federal tampoco está siendo apto para reformar sus propias capacidades hacia un modelo regulador inteligente que, sin manejar toda la agenda de políticas públicas, pueda promover incentivos eficaces y avanzar en la construcción de un gobierno multinivel más flexible, eficaz y cooperativo en sus relaciones intergubernamentales.

Por otra parte los gobiernos subnacionales –particularmente los municipales– despliegan su propia agenda de políticas con gran creatividad y capacidad innovadora, presionados por las necesidades sentidas por la ciudadanía y por la intensa competencia política local. Sin embargo, en ocasiones este tipo de acciones no son complementarias a las llevadas a cabo por el gobierno federal, e incluso pueden ser contrapuestas o generar interferencias entre niveles de gobierno. No se inscriben en un esquema de gobierno multinivel y de relaciones intergubernamentales dinámicas y equilibradas.

Es claro que por el momento la multiplicación de acciones hacia el bienestar social y el desarrollo por los diferentes niveles de gobierno parece tener efectos positivos dada la magnitud de las necesidades acumuladas por grupos en situación de pobreza, falta de oportunidades y condiciones de carencias diversas. Pero también debe reconocer-

se que en la medida en que se aglomeran programas diversos y frecuentemente desarticulados entre sí, los riesgos de perder eficacia en las acciones son mayores; además se diluyen los esfuerzos y se pueden neutralizar entre sí.

Es urgente que países como México y otros en América Latina avancen en la construcción de un entramado institucional entre niveles de gobierno más claro y sólido en torno a las políticas públicas. Para ello se requiere generar espacios de diálogo y ajuste intergubernamental en una visión más horizontal y cooperativa. Una nueva práctica federal en este país debe consolidarse poco a poco y hacer de los acuerdos y negociaciones entre niveles de gobierno una nueva tradición en la hechura de las políticas. Se trata de generar un proceso de “aprendizaje cruzado” entre niveles de gobierno, entre departamentos y áreas diversas de política en el interior de cada nivel de gobierno, entre profesionales por comunidades de política, así como entre ciudadanos y grupos sociales.

Para ello se requiere emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, desarrollar mayores capacidades administrativas y profesionalizar a los servidores públicos en los tres niveles de gobierno. De esta forma se estarán tejiendo las “redes de política pública” que podrán derivar efectivamente en acciones de gobierno multinivel. Además, la sociedad civil encontrará espacios claros de construcción de alianzas y de participación directa en este tipo de políticas. Con este tipo de esfuerzos se podría dar un mayor reordenamiento y articulación de esfuerzos haciendo más eficaces las políticas y, en esa medida, lograr mayores beneficios para los grupos e individuos objeto de estas acciones.

El reacomodo de las relaciones intergubernamentales debe ser visto como una oportunidad para mejorar el desempeño del conjunto gubernamental (gobierno federal y gobiernos estatales y municipales) y como un nuevo espacio para la acción ciudadana. De no cuidar el proceso puede llevar a la confusión e ineficacia y simplemente reproducir –ahora de forma multiplicada– los problemas tradicionales de la hechura de las políticas públicas en México.

BIBLIOGRAFÍA

- CABRERO, E., 1995, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

- (ed.), 1996, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (ed.), 1998, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (ed.), 2003, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (ed.), en prensa, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- et al, 1997, "Claroscuros del nuevo federalismo en México", en *Gestión y Política Pública*, VI (2), pp. 329-387.
- CARDOZO, M., 1998, "Análisis de la descentralización en el sector salud", en E. Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CASTELLS, A., 1999, "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. VIII, México, CIDE.
- CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local, 2001, 2002 y 2003, *Prácticas municipales exitosas*, t. I, II y III, Ed. CIDE-Fundación Ford.
- DURÁN, P., *Repenser l'action publique*, Francia, IEJ.
- FLAMAND, L., 1997, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud", en *Documento de Trabajo*, núm. 55, México, DAP-CIDE.
- GUILLÉN, T., 1996, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- GIUGALE, M. y S. Webb, 2000, *Achievements and challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- KLIKSBERG, B. 2003, "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina", en *Revista del IAPEM*, segundo semestre, México.
- MERINO, M. (ed.), 1994, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, México, Colmex.
- MOLINAR, J. y J. Weldon, 1994, "Electoral determinants and consequences of national solidarity program", en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, U.S.-México Contemporary Perspectives Series núm. 6, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, University of San Diego.
- ORNELAS, C., 1998, "La descentralización de la educación básica en México. El federalismo difícil", en E. Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

- PARDO, M.C. (ed.), 1999, *Federalización e innovación educativa en México*, México, Colmex.
- RIVERA, L y K. Rodríguez, 1999, "El ramo 26", en colección *Análisis del Desempeño de los Gobiernos Estatales y Municipales en la Gestión del Gasto Social*, núm. 1, México, CIDE.
- SANTIZO, C. 1997, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo!", en *Documento de Trabajo*, núm. 56, México, DAP-CIDE.
- THOENIG, J.C. ,1995, "De l'incertitude en gestion territoriale", en *Management et Politiques Publiques*, 13 (3), pp. 1-27.
- (ed.), 1997, "Política pública y acción pública", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE.
- VEGA, A., 1997, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza", en *Documento de Trabajo*, núm. 62, México, DAP-CIDE.
- WARD, P., V. Rodríguez y E. Cabrero, 1999, *New Federalism and State Government in Mexico. Bringing The States Back In*, LBJ School, Universidad de Texas en Austin.
- WRIGHT, D.S., 1978, *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, California, Brooks/Cole Publishing Company.
- ZICCARDI, A. (ed.), 1995, *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Miguel Bazdresch Parada*

La transición en el orden de gobierno municipal

INTRODUCCIÓN

LA TRANSICIÓN de un régimen político a otro suscita cambios en los supuestos y principios del gobierno pues cada régimen trata de mantenerse congruente con la propia y diferente ideología política. Tales cambios hacen suponer modificaciones en la acción de gobierno. También es de esperarse mejores resultados de dicha acción en la “calidad de vida” de las personas. Nuestro país ha estado empeñado en un proceso de transición de un régimen autoritario hacia otro democrático, al menos los últimos 15 años desde el fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988. Este proceso culmina para algunos con la elección de un presidente de la república, candidato de un partido hasta entonces opositor, por primera vez en casi un siglo. Para otros este dato es apenas un escalón de un todavía más largo proceso de renovación más radical de la política nacional.

Independientemente de esa discusión sobre el final exacto de la transición, estos años han sido testigos de importantes modificaciones en la acción gubernamental. Los cambios se han dado en los tres órdenes de gobierno de la república. La alternancia en la Presidencia de la república es de la mayor importancia y de la cual se esperan mayores modificaciones en la acción y conducción del gobierno. Sin embargo, en el orden municipal también se han operado cambios, algunos de ellos en un proceso de alternancia o de transición sin relación con la alternancia en el poder ejecutivo federal; otros propiciados por ésta. Algunos autores¹ plantean la transición en el orden municipal como “la escuela” o “la prueba” de la transición democrática más amplia en el orden federal.

* ITESO.

¹ Véase Mauricio Merino, “XXX”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas Municipales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

El hecho mismo de la alternancia y las consideraciones acerca de la relación de la alternancia nacional con la local, específicamente la municipal, plantean la inquietud de conocer algunos detalles de los cambios en el gobierno local y responder la pregunta por los efectos de la alternancia nacional en el orden municipal. Sin entrar en la discusión acerca de la relación entre una y otra alternancia, en las notas subsiguientes se examina la transición en el orden de gobierno municipal en nuestro país. El examen se acota a ciertos aspectos mediante los cuales es posible verificar algunos cambios importantes en términos de la estructura del Estado mexicano, tanto por la herencia del antiguo régimen no tocada en la transición y, quizá, sí aprovechada por el nuevo régimen, como por las modificaciones intencionales introducidas por éste.

La herencia y los cambios en el municipio son de dos clases. Aquellos que son fruto de la inventiva política o administrativa de gobernantes y sociedades municipales y aquellos que son consecuencia de las modificaciones introducidas en otros órdenes de gobierno o en la estructura política de la república, sea por la ideología gobernante, sea por cambios en la estructura legal. Para revisar estos cambios examinaremos cuatro aspectos: los cambios constitucionales en el artículo 115, lo cual podemos llamar la “transición legal”, en el cual se definen las características del gobierno municipal; en segundo lugar, los cambios en el interior de los gobiernos municipales debidos, en principio, al cambio de partidos políticos gobernantes en los municipios, los cuales podemos llamar “transición política”; en tercer lugar se analizan las modificaciones habidas en las finanzas públicas municipales o “transición económica”, y, por último, las innovaciones llevadas a cabo por iniciativa de los propios gobiernos municipales en los años recientes o “transición gubernamental”. Desde luego, estos aspectos son insuficientes para dibujar una visión exhaustiva de la transición en los más de 2,000 gobiernos municipales del país. La heterogeneidad del país se refleja y recoge precisamente en los municipios. Ésta es tal que toda tentativa de formular aseveraciones válidas para todos los municipios mexicanos suele acabar en sólo una guía a manera de carta general de navegación en un mar proceloso y caprichoso, en el cual se tendrá éxito debido al “buen ojo” navegante y no tanto a la precisión de la carta.²

²Conviene aclarar al lector que en este capítulo se toca poco el tema del municipio indígena. Merece un capítulo por sí mismo, dada la complejidad que reviste y requiere un marco conceptual un tanto diverso al que aquí se utiliza. Otros capítulos se dedican al tema indígena y pueden suplir lo que aquí falta.

TRANSICIÓN LEGAL DEL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XX

La Constitución política de la república define la forma de organización que ha de adoptar el Estado para ejercer el poder y cumplir con las funciones propias de su naturaleza. No entraremos ahora al debate sobre la índole cambiante del Estado mexicano. Interesa recurrir a los textos constitucionales para revisar cuál ha sido la forma dada al municipio mexicano en el siglo xx.

El municipio se organiza y define en el artículo 115 constitucional desde la primera Constitución política del régimen de la revolución mexicana, aprobada en 1917, hasta la modificación más reciente en 1999. En la primera redacción constitucional el artículo ciento 115 establecía las normas para los estados de la federación y en el primer párrafo mandaba que los estados tuvieran

...como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que serán, en todo caso, suficientes para atender a sus necesidades.

III. Tendrán personalidad jurídica.³

A la letra, la redacción de 1917 de la Constitución establece cuatro rasgos básicos del municipio cuya permanencia atravesó el siglo xx. Se trata del "municipio libre", una formulación de fuerte arraigo entre algunos constituyentes y mediante la cual se expresaba la idea de un gobierno local sin ataduras a los jefes políticos, señores de horca y cuchillo operadores de las determinaciones del gobierno central, por las cuales los municipios habían sufrido una servidumbre indigna casi permanente. El segundo rasgo es el carácter de administrador del ayuntamiento señalado en la Constitución. Este punto será motivo de una larga discusión, sobre todo en los últimos 20 años del siglo xx, pues algunos interpreta-

³Cfr. Constitución 1917. Véase www.cdd.gob.mx

ban este párrafo en el sentido de que el ayuntamiento no es un verdadero gobierno sino sólo un administrador público. Otros no comparían esta mirada pues, dicen, toda administración pública implica actos de gobierno. En todo caso esta palabra será reformada en 1999. El tercer rasgo es la disposición constitucional de manejo libre de la hacienda “que se formará de las contribuciones.[...] que serán, en todo caso, suficientes para atender sus necesidades. Merece la pena subrayar el mandato de “suficientes”, pues este carácter ha sido uno de los puntos de mayor fricción en las relaciones gubernamentales de los municipios con los otros órdenes de gobierno. Por último, el cuarto rasgo en 1917 consiste en el otorgamiento al municipio de “personalidad jurídica”. Es útil señalarlo pues el texto no habla de autonomía municipal sino de una “personalidad” no definida.

El artículo 115 se reformó en los años 1928, 1933 y 1943, sobre todo en el texto relativo a disposiciones sobre los gobiernos de los estados. De estas reformas sólo cabe destacar, en el tema municipal, la de 1933. En ésta se añadió un párrafo para establecer la no reelección de los regidores y síndicos propietarios y de aquellos suplentes que hubieran tenido acceso al cargo por ausencia del propietario.

En 1947 se reforma otra vez el artículo 115, ahora para incluir el voto femenino, activo y pasivo, en las elecciones municipales, antes de su inclusión en otras elecciones. En 1953 se introduce una precisión en el texto que prohíbe la reelección inmediata de los regidores propietarios y en 1976 se reforma para introducir dos párrafos necesarios a fin de dar congruencia al artículo 115 con una reforma mayor al artículo 27 de la Constitución en materia de centros urbanos cuya continuidad geográfica ocupe territorio de dos o más municipios o estados de la federación. La reforma otorga al municipio facultades reglamentarias en dicha materia en los términos de la ley federal correspondiente. En 1977 se reforma para incluir la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos mayores de 300,000 habitantes, acorde con la inclusión de este principio en las elecciones para formar el Congreso general y los estatales.

A las anteriores reformas, menores si se quiere, sucede una mayor en 1983. En ese año se pretendió dar mayor fuerza política al municipio libre y autónomo y el artículo 115 sufre una completa transformación. Por primera vez el texto incluye definiciones y precisiones con las cuales se identifica un campo específico del municipio y se otorgan las primeras facultades reglamentarias concretas. Con todo, se mantienen las dos par-

tes del artículo establecidas desde 1917: una para organizar el municipio y otra para organizar los gobiernos de los estados, y se mantiene el marco en el cual se ubica el municipio. En la parte relativa a los municipios la reforma de 1983 conserva los cuatro rasgos del artículo 117, aunque los precisa y, además, ordena los elementos añadidos en las reformas precedentes.

En primer lugar, la reforma otorga la facultad a las legislaturas de los estados para revocar el mandato de todos o de algún miembro del ayuntamiento mediante un procedimiento legal. En segundo término, al reafirmar la personalidad jurídica de los municipios les otorga la facultad de manejar su patrimonio y de expedir las normas de policía, de buen gobierno y administrativas de aplicación en su jurisdicción, de acuerdo con las leyes que expidan las legislaturas. Este párrafo da origen a las leyes "orgánicas" municipales expedidas por las legislaturas estatales con posterioridad a la aprobación de la reforma.

La nueva redacción, en tercer lugar, define con precisión los servicios públicos encargados al municipio: agua, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados, calles, panteones, parques, rastro y seguridad pública y tránsito, y establece la posibilidad de darlos en coordinación con los gobiernos estatales o entre varios municipios asociados para ese efecto. Conviene notar el encargo de "seguridad pública", el cual ha sido origen de diversos debates sobre la conveniencia de este encargo y de cómo coordinarlo con las facultades de los estados y la federación.

La reforma estableció también las fuentes de ingreso de los municipios: el impuesto predial, las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases que determinen las legislaturas de los estados y los pagos por servicios públicos. Sin embargo, deja claro que las leyes de ingresos las aprueban las legislaturas estatales y los presupuestos de egresos los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

Por otra parte, el nuevo texto otorga al municipio facultades para aprobar los planes de desarrollo urbano municipal, otorgar permisos de construcción y participar de manera concurrente en materia de ordenamiento territorial y las ya otorgadas en relación con el artículo 27 constitucional.

Sin duda fue una reforma trascendente que sin embargo fue neutralizada por las legislaturas estatales mediante el control de los ingresos por participaciones, los convenios en materia de cobro del impuesto predial y las leyes orgánicas municipales que dieron un trato de paraestatal a los

municipios. El argumento recurrente fue la incapacidad de los ayuntamientos de llevar a cabo las funciones asignadas por la Constitución. Al menos fue un avance legal.

Con posterioridad a la reforma de 1983 y hasta los cambios mayores de 1999, se hace una reforma en 1987 mediante la cual se manda incluir el principio de representación proporcional en todos los municipios; se modifica la fracción VIII en la cual se establecían mandatos para los gobiernos estatales y sólo quedan las disposiciones de carácter laboral para los trabajadores del municipio, y se derogan las fracciones mediante las cuales se otorgaba facultades a los estados para asumir los servicios municipales. A partir de 1987, el artículo 115 es el artículo del municipio.

En 1999 se produce una importante reforma del artículo 115. Fue fruto de múltiples estudios, trabajos legislativos y diálogos entre legisladores, funcionarios municipales y académicos. A manera de ejemplo, se puede citar el exhaustivo estudio realizado por un numeroso grupo de académicos coordinados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) titulado "Agenda de la reforma municipal",⁴ en el cual se compilan y sistematizan las propuestas encaminadas a la modernización del municipio realizadas entre 1992 y enero de 1998. El documento final del estudio recoge 2,934 propuestas de reforma. Dicho estudio fue entregado a las comisiones senatoriales y de diputados del Congreso de la Unión a fin de alimentar las reflexiones y propuestas legislativas, que al final dieron por resultado la reforma del año 1999. Pocos temas legislativos han merecido trabajo tan detallado e incluyente, pues se recogen las ideas de todas las tendencias y se sistematizan las propuestas de todos los interesados. Sin embargo, el resultado, con todo y sus bondades, no llegó al fondo en dos temas centrales: el diseño del gobierno municipal y la participación orgánica de los ciudadanos en el mismo. Además, aunque no tocó la autonomía del municipio, tampoco la revitalizó como era necesario, a juicio de los estudiosos.

En el examen del texto de la reforma se identifican algunos cambios legales de la mayor importancia y, claro, otros menores, de ajuste técnico o de mejor formulación. En primer lugar, en la fracción primera se establece por primera vez el carácter de gobierno del ayuntamiento, así sea de manera indirecta. Ahora el texto dice: "Cada municipio será

⁴La "Agenda de la reforma municipal", dadas sus dimensiones y carácter compilatorio, no fue editada en forma impresa. Se puede consultar en la dirección web: www.cide.edu

gobernado por... y no *administrado*. Además, en esa primera fracción se declara: “La competencia que esta Constitución otorga al *gobierno* municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva...”

En segundo lugar, se otorgan facultades regulatorias a los gobiernos municipales para establecer disposiciones en todas las competencias del mismo. Y, aunque esta facultad queda tutelada conforme a las leyes que al efecto expidan las legislaturas estatales, la capacidad de autorregulación es un avance cualitativo para el municipio. También la reforma en este punto se puede considerar un avance porque la Constitución establece ahora el objeto, los límites y criterios precisos de las leyes de las legislaturas estatales, de modo tal que éstas no pueden en legislación secundaria revertir o acotar las facultades constitucionales tal y como sucede en diversas materias en nuestra legislación ordinaria. Con todo, para completar el análisis de la transición legal e incluir lo sucedido en este último tramo legislativo sería necesario realizar un estudio de las leyes expedidas por los estados. Por otra parte, en otra fracción se establece que las legislaturas estatales revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los ayuntamientos. Si bien tal mandato no es nuevo vale notar la palabra “fiscalizarán” incluida en esta reforma, más específica y también más exigente.

En tercer lugar, la reforma actualiza la terminología de los servicios públicos encargados al municipio; por ejemplo, se incluye “disposición final de residuos”, lo cual precisa los alcances y los límites de la competencia municipal.

La reforma actualiza, delimita y amplía las facultades municipales para asociación y convenios, desarrollo urbano, uso del suelo y regularización de la tenencia de tierra urbana, ordenamiento territorial, desarrollo regional, construcción, reservas ecológicas, transporte público y administración de zonas federales. Con estas disposiciones se añade congruencia al texto constitucional en los artículos donde trata de las materias citadas y, en términos generales, da forma a la concurrencia federal.

Por último conviene resaltar que el texto de la reforma define a la policía municipal como preventiva. El tema de la seguridad pública ha sido motivo de una larga disputa entre los diversos órdenes de gobierno y la definición propuesta deja clara la función municipal en la materia.

Para finalizar este apartado y poner en perspectiva la aplicabilidad de las reformas del municipio en el contexto mexicano se citan a continuación, a manera de ejemplos, dos casos, uno en Oaxaca y otro en Ja-

lisco para mostrar las dificultades y los costos de la transición, ya en el terreno de los hechos.

Casi todos los costos de transición para convertir las reformas y sus buenos propósitos en hechos de gobierno están a cargo de los gobiernos municipales. Se ofrecen dos muestras. En un estudio sobre los municipios en Oaxaca,⁵ Fausto Díaz, investigador en gobiernos locales, indica las consecuencias de la reforma de 1983:

Inmediatamente después de la reforma municipal hubo varios indicadores de que una reforma real estaba en marcha. Durante los primeros meses de la administración de Miguel de la Madrid el gobierno llevó a cabo elecciones limpias que resultaron en varias derrotas para el PRI en las elecciones municipales celebradas en las grandes ciudades. Esto provocó una fuerte reacción de los priístas locales y estatales quienes presionaron a la administración a terminar con dicha apertura política [...] las debilidades de la reforma de 1983 surgieron rápidamente: fraudes electorales, represión de protestas, desconocimiento ilegal de presidentes municipales de oposición y la imposición de presidentes priístas.

Segunda muestra: en la ley orgánica municipal del estado de Jalisco, reformada en 1994 y se supone inspirada todavía en la reforma de 1983, se lee en el capítulo IV del Título Segundo:

Art. 30. Son obligaciones y facultades de los ayuntamientos, las siguientes:

I. Son obligaciones:

[...]

4. Remitir, antes del día 15 de cada mes, al Congreso del estado, la cuenta detallada de los movimientos de fondos ocurridos en el mes anterior; antes del día último de julio, la cuenta del primer semestre; y antes del día último de enero, la general del año inmediato anterior.

5. Cuidar de la prestación de todos los servicios, destinando preferentemente, los fondos a la atención de aquellos relacionados con la seguridad, higiene y mejoramiento de la población, en la proporción que corresponda. Será motivo de responsabilidad para

⁵Cfr. Fausto Díaz Montes, *Los municipios. La disputa por el poder local en Oaxaca*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UABJO-Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado (Del Barro Nuestro), Oaxaca, 1992, p. 29.

los ayuntamientos desatender dichos servicios, por invertir sus fondos en otros de menor importancia, o en remuneraciones exageradas a los servidores municipales.⁶

Queda para reflexionar: ¿dónde está en los hechos el municipio libre?, ¿dónde la autonomía?, ¿dónde el manejo y administración libre de su hacienda? ¿Puede cambiar la administración pública municipal con la presencia real de factores tales como los visibles en los ejemplos anteriores?

En resumen, las características de la transición legal municipal han sido:

- Se ha dado con independencia de la alternancia política; se inició propiamente desde 1983.
- Ha constituido en gobierno al ayuntamiento.
- Ha establecido un marco legal claro de competencias, servicios públicos encargados y límites para el gobierno municipal.
- Se profundizó el federalismo concurrente al precisar las materias y competencias en las cuales el municipio concurre con los otros órdenes de gobierno.
- Se legisló sobre la obligación de elegir en votación popular a los síndicos. Ya no hay posibilidad de designar a los síndicos.
- No ha eliminado, aunque sí modificado y acotado la tutela de las legislaturas estatales; es decir, sigue pendiente clarificar la autonomía municipal.
- No ha tocado la composición del ayuntamiento ni la forma de elegirlo. Es decir, aún se mantiene la secular forma de cabildo, a pesar de la modernización de la sociedad mexicana.
- Ninguna reforma se planteó legislar sobre la duración de tres años del ayuntamiento. En años muy recientes algunas legislaturas estatales se han ocupado del tema y en algún caso han modificado el mandato a cuatro años.
- No ha dedicado atención a la diversidad y heterogeneidad municipal.
- Dejó para la legislación secundaria las disposiciones de participación ciudadana y vecinal.

⁶Cfr. *Ley Orgánica Municipal*, editada sin fecha ni nota legal por la LIII Legislatura del estado de Jalisco, p. 13.

LA TRANSICIÓN POLÍTICA

La alternancia

La transición política en los municipios se puede observar en dos formas. La primera es la forma en la cual ha variado en los últimos años el partido político de los gobernantes, es decir, en la alternancia, y la segunda forma es en las consecuencias de dicha alternancia en el gobierno y la gobernabilidad municipal.

La alternancia en el poder municipal empezó a ser más relevante a partir de 1968. En ese año el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones para el ayuntamiento de Mérida, Yucatán. Esta alternancia se considera la primera en el país surgido de la revolución. Sin embargo, aquel cambio fue una excepción en el dominio autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Propiamente la alternancia en los gobiernos municipales se da durante las décadas de los ochenta y los noventa, antes de producirse en los poderes ejecutivo o legislativo estatal y federal. Un aspecto particular de esta alternancia se da mediante la legalización en 1996 del procedimiento de elección de autoridades por “usos y costumbres” en un numeroso grupo de municipios indígenas de Oaxaca. Este procedimiento es muy anterior a la legalidad actual y es típico de la región. Durante muchos años se encubrió mediante el recurso de poner como candidato de un partido político, sobre todo del PRI, a quien ya había sido elegido a la manera tradicional. Por otro lado, el fenómeno avisa acerca del carácter problemático de los municipios llamados “indígenas” con antelación al surgimiento de las reivindicaciones de los indígenas en Chiapas. El Estado mexicano, antes, durante y después de la transición, ha dejado de lado el tema de la autonomía de los pueblos indios de manera semejante a como ha tratado la autonomía municipal. Ésta, no por mencionada y ponderada en los discursos, tiene algún tipo de existencia operativa antes de las reformas de 1999. Todavía hoy quedan pendientes de decisión aspectos importantes de la vida gubernamental del municipio, tales como la viabilidad y sustentabilidad financiera, sobre todo de los municipios rurales, pequeños y pobres. *

Los números de la alternancia política en los municipios revelan el proceso gradual en que se ha dado el recambio partidista en estos gobiernos. En la tabla 1 se anota el número de municipios gobernados por los tres partidos políticos nacionales más grandes entre 1994 y sep-

tiembre de 2002. El PRI ha perdido en ocho años el control de 974 gobiernos municipales, 46 por ciento de los 2,128 que controlaba en 1994. De éstos, 402, un poco menos de la mitad, han ido a manos del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). La alternancia política municipal es un hecho.

Del resto de partidos y de la elección por usos y costumbres los datos indican que las coaliciones de varios partidos controlan 117 municipios en 2002; en esta fecha existen sólo tres concejos municipales de 50 existentes en 1995, fecha en la que este tipo de gobierno por designación tuvo su mayor número. Conviene recordar que los consejos municipales fueron la salida legal a los conflictos intramunicipio cuya solución se volvía imposible para las autoridades elegidas, y también fue una forma de represión de las autoridades estatales a gobiernos municipales con autoridades poco proclives u opuestas a los mandatos centrales del gobierno estatal. En el pasado, los consejos municipales fueron la expresión del autoritarismo centralista. La casi desaparición de esta

TABLA 1
FILIACIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS, 1994-2002

Años	Filiación política					
	PAN		PRI		PRD	
	Total de municipios	Diferencia con el año anterior	Total de municipios	Diferencia con el año anterior	Total de municipios	Diferencia con el año anterior
1994	101		2,128		84	
1995	160	+59	2,019	-109	120	+36
1996	224	+64	1,544	-475	179	+59
1997	250	+26	1,477	-67	220	+41
1998	307	+57	1,359	-118	288	+68
1999	287	-20	1,384	+25	278	-10
2000	312	+25	1,377	-7	247	-31
2001 ¹	324	+12	1,283	-94	216	-31
2002	379	+55	1,154	-129	208	-8
1994 a sept.de 2002	+278		-974		+124	

Fuente: Inafed-Segob.

forma de gobierno indica la disminución de esa forma represiva y un avance del pluralismo.

Una comparación de 1994 con 2002 puede ayudar a visualizar el cambio sucedido en cuanto a la alternancia política en los gobiernos municipales. En la tabla 2 se anotan los datos para los dos años citados en número de municipios controlados por los principales partidos políticos nacionales y por otros. Los números hablan por sí solos: la alternancia es un hecho y un hecho plural además.

Otro dato (de junio de 2002) resultante de la alternancia política se observa en la tabla 3. Ahí se anota el partido gobernante de los veinte municipios más poblados del país, en los cuales habita uno de cada cinco mexicanos; dos son gobernados por el PRI, tres por coaliciones, dos por el PRD y los trece restantes por el PAN. El dato indica que la alternancia se ha producido de manera preferente en los territorios urbanos y que los partidos diferentes del PRI gobiernan a un importante grupo de población. En esta tabla 3 se observa en la columna titulada "año de alternancia" el dato más antiguo, 1968, y con toda claridad, la creciente recurrencia del fenómeno a fines de los años ochenta y en la década de los años noventa. La alternancia registrada se refiere a cualquier cambio en el partido gobernante del municipio de referencia, no sólo a gobiernos de partidos diferentes del PRI. En el gobierno municipal la transición política, en términos de alternancia en el poder, sucedió con antelación a otros órdenes de gobierno.

Los datos cuantitativos anteriores han de ser complementados con la observación de las consecuencias de la alternancia en el modo de gobernar, en la gobernabilidad municipal. Se trata de observar si la elec-

TABLA 2
COMPARACIÓN DE NÚMERO DE MUNICIPIOS,
1994-2002, SEGÚN PARTIDO GOBERNANTE

Año	PRI	PAN	PRD	Otros	Coal.	CM	uyc	Total
1994	2,128	101	84	37		42		2,392
2002	1,154	379	208	151	117	3	418	2,429
Diferencia	-974	+278	+124	+114	+117	-39	+418	+37

Otros = PT, PRT, PVEM, PFCRN, PPS y partidos estatales.

Coal = Coaliciones de dos o más partidos.

UyC = Usos y costumbres.

Fuente: Elaboración propia con datos de Inafed. Segob.

TABLA 3
 FILIACIÓN POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO
 EN LOS 20 MUNICIPIOS MÁS POBLADOS

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Filiación</i>	<i>Pob. tot. 2000</i>	<i>Año de alternancia</i>
Jalisco	Guadalajara	PAN	1'646,319	1995
México	Ecatepec de Morelos	PAN	1'622,697	2000
Puebla	Puebla	PAN	1'346,916	1996
México	Nezahualcóyotl	PRD	1'225,972	n.d.
Chihuahua	Juárez	PAN	1'218,817	1983, 1992
Baja California	Tijuana	Calición	1'210,820	1989
Guanajuato	León	PAN	1'134,842	1989
Nuevo León	Monterrey	PAN	1'110,997	1995
Jalisco	Zapopan	PAN	1'001,021	1995
México	Naucalpan de Juárez	PAN	858,711	1997
Baja California	Mexicali	Coalición	764,602	1995
Sinaloa	Culiacán	PRI	745,537	1996
Guerrero	Acapulco de Juárez	PRD	722,499	n.d.
México	Tlalnepantla de Baz	PAN	721,415	1997
Yucatán	Mérida	Coalición	705,055	1968, 1990
Chihuahua	Chihuahua	PRI	671,790	1983, 1998
San Luis Potosí	San Luis Potosí	PAN	670,532	1983, 1989
Nuevo León	Guadalupe	PAN	670,162	1995
México	Toluca	PAN	666,596	n.d.
Aguascalientes	Aguascalientes	PAN	643,419	1996

ción democrática de los gobernantes, presumible dada la alternancia, se traduce en una gobernabilidad democrática también.

LA GOBERNABILIDAD

La transición política y la alternancia han traído cambios en el estilo de gobernar, y de ahí la expectativa de una gobernabilidad democrática. El primer dato cualitativo es la aparición en el gobierno de acciones inspiradas en las propuestas de gobierno típicas de cada partido, por ejemplo: aparecen los "lunes" ciudadanos, comités ciudadanos para las más diversas acciones municipales y vecinales: agua, se-

guridad, obra pública, transparencia, planeación, educación y otras. A la par de lo anterior se incrementan las acciones de beneficencia o asistencia social a grupos vulnerables de la sociedad, se democratizan las sesiones de cabildo y se suscita una mayor participación social por diversos medios. Estas acciones contribuyen a la legitimidad gubernamental, pues eran acciones demandadas con largueza por muchos sectores de la población.

En términos generales, cambian las prácticas de relación entre las autoridades y los grupos sociales y se busca mayor visibilidad de los funcionarios en la vida social del municipio y en los eventos de vecinos, comunidades y barrios. Las autoridades procuran un estilo de cercanía a la gente, con puertas abiertas de las oficinas, mayor dedicación a escuchar necesidades y demandas y, en principio, menos trámites y obstáculos.

Por otra parte, los servidores del gobierno municipal suelen presentar resistencia al cambio y las autoridades electas suelen desconocer modos y técnicas pertinentes a la modernización administrativa, por ejemplo, la profesionalización. Esta situación genera a veces una tensión entre el deseo del cambio de nuevas autoridades y las prácticas reales de los viejos servidores. Esa tensión, en muchos casos, suscita una búsqueda de mejores métodos para conseguir los cambios necesarios de manera eficiente a fin de cambiar el estilo de gobierno y arribar a prácticas gubernamentales adecuadas.⁷

La transición política en los gobiernos de los estados también impacta en el estilo de gobierno municipal. Sin embargo, no es observable una tendencia determinada. Cuando se da el caso de procedencia partidaria diferente entre presidente municipal y gobernador del estado, tan puede hostigarse a los gobiernos municipales como darse trato semejante a todos. Al mismo tiempo, los gobiernos estatales de alternancia revitalizan las oficinas de "desarrollo municipal" y de "control político" de los municipios y se toman en serio los Comités de Planeación del Desarrollo Económico y Social (Coplades), pues estos organismos tienen el control legal y operativo de los fondos de los programas federales de apoyo a municipios y programas concurrentes. Ambas novedades permiten construir una relación observada como buena a secas entre el gobernador y los gobiernos municipales, incluso los de partido diferente. Se puede decir que el cambio debido a la alternancia es una relación más

⁷Los programas presentados a la iniciativa del premio Gestión y Gobierno Local muestran un numeroso grupo de municipios con nuevas prácticas administrativas. Cfr. <http://www.premiomunicipal.org.mx>

institucional entre municipio y gobierno del estado. Y esto contribuye a la construcción de una nueva gobernabilidad: los ciudadanos observan un gobierno capaz de aplicar recursos a la solución de carencias evidentes para todos.

Las modificaciones asociadas a la alternancia nacional, tanto en la Presidencia de la república como en el Congreso de la Unión, tienen que ver con la intensificación del asociacionismo municipal, pues se revitalizan las asociaciones de municipios de origen partidista, es decir, las instituciones promovidas de origen por los partidos políticos para reunir a los presidentes municipales salidos de sus filas. A la par de la alternancia presidencial apareció la Conferencia Nacional de Municipios que agrupa a las tres asociaciones⁸ más grandes de gobiernos municipales a fin de promover una presencia nacional de los municipios en cuanto tales y de formalizar un diálogo directo y unificado con el gobierno federal. La tendencia confirma un estilo de gobernar cooperativo entre pares y la decadencia de la hostilidad interpartidista, al menos entre gobiernos municipales. Sin embargo, no hay indicios de cambio en el “laberinto autoritario” de las relaciones intergubernamentales de la federación y los gobiernos estatales con los gobiernos municipales. Ahí la normatividad sigue siendo la misma: ha sufrido sólo cambios cosméticos y por tanto impera aún el autoritarismo y el burocratismo. Los municipios siguen siendo el último eslabón de una larga cadena de normas y candados diseñados para facilitar y justificar la discrecionalidad de las autoridades y las consiguientes alianzas a cambio de relegar los trámites.

La alternancia y las modificaciones en el gobierno han propiciado cambios en la agenda municipal. Los más notables son: se reduce la reivindicación por la autonomía; se incrementa la demanda de “federalismo fiscal”, de recursos y de potestad tributaria; se incrementa el gasto administrativo y de servicios personales en los gobiernos municipales, es decir, crece el aparato y no necesariamente la capacidad de conformar políticas públicas con base en los mayores recursos de que disponen los gobiernos municipales queda intocada, y por tanto presente y pendiente en la agenda municipal, la diferencia entre municipios chicos, grandes, ricos, pobres, urbanos y rurales y metrópolis; se postergan cambios políticos pues aun los pocos cambios en el artículo 115 constitucional han sido escamoteados en los estados por las legislaturas y los poderes ejecu-

⁸Se trata de la AMMAC (Asociación de Municipios de México, A.C), la ALMAC (Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.).

tivos miedosos de “perder” el control de los municipios, es decir, miedosos de construir la gobernabilidad democrática, por último, para el caso de formular políticas públicas municipales subsiste la dualidad entre el encargo constitucional y la dependencia real de las políticas nacionales y centrales. La agenda municipal topa con las prioridades nacionales. Por ejemplo: el desarrollo sustentable urbano, metropolitano y rural es una exigencia municipal de muy poco interés nacional.

Por otro lado, la agenda nacional no considera al municipio: en los hechos y en la legalidad sigue fuera de la federación, lo cual obliga a sugerir una nueva forma de relaciones intergubernamentales que restaure una “línea” de comunicación y diálogo político entre la federación, los estados y los municipios.

En resumen, la transición política en los municipios muestra las mismas vicisitudes de la transición mexicana en otras áreas del Estado, con sus particulares concreciones:

–Con Alonso Lujambio (2000) es aceptable que “el municipio y su creciente pluralismo han permitido a distintos partidos probarse como alternativas, les han ofrecido la oportunidad de posicionarse ante los ciudadanos como opciones viables y responsables al tiempo que les han ofrecido una nueva viabilidad política. [...] esto ha permitido a las oposiciones acercarse al gobierno y enfrentar la difícil tarea de gobernar”.

–La alternancia es un hecho y los números indican una alternancia plural, aunque dominada por los tres grandes partidos nacionales. Son muy pocos los partidos estatales triunfantes.

–Conviene matizar la alternancia. En múltiples ocasiones los candidatos triunfantes de los partidos de oposición en muchos municipios provienen de una escisión del PRI, que utilizan la patente de la oposición, grupos que con frecuencia carecen de militantes, de arrastre y presencia popular. Así, ¿es una verdadera alternancia cuando la oposición gana una elección con un candidato de formación política autoritaria? No hay un análisis detallado del origen de la militancia de los candidatos triunfantes a lo largo de todos los municipios del país, sólo en algunos estados. La pregunta es vigente y la respuesta sigue pendiente.

–La alternancia *no* empezó al mismo tiempo en todos los municipios y estados de la república; desde luego, no dependió de la alternancia en la Presidencia.

- La alternancia presidencial aún no impacta en los municipios.
- La alternancia municipal sucede con mayor incidencia en los municipios más poblados, densos, urbanos y ricos. Aún es desconocida, salvo el caso de “usos y costumbres” en municipios rurales, chicos y pobres.
- Es necesario reformular una agenda municipal a partir de los avances y pendientes fruto de la transición legal y política.

LA TRANSICIÓN HACENDARIA

Desde la primera Constitución revolucionaria hasta la más reciente reforma en materia municipal, la doctrina mexicana, a la par de otros países democráticos, estableció el principio de la “libertad hacendaria” del gobierno local. Sin embargo, la realidad concreta y vivida está muy lejos de tal principio. El gobierno municipal puede manejar su hacienda libremente una vez que todos los demás órdenes de gobierno le han dicho qué recursos tiene, para qué asuntos y dentro de qué normatividad los puede utilizar. Esta transición hacendaria transita con la racionalidad de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal, la cual no necesariamente toma en cuenta los elementos de la transición legal y política. Además, es necesario consignar la poca ayuda que prestan a una verdadera transición hacendaria algunos gobiernos municipales que han desaprovechado la facultad reglamentaria otorgada en la última reforma constitucional, para entrar en el juego de altos sueldos y compensaciones y gastos superfluos.

No obstante la dependencia hacendaria de fondo, se han dado pasos para modernizar y ordenar la hacienda municipal. Los más decididos se han dado a la par de la alternancia en la Presidencia de la república, sobre una estructura financiera preparada y operante desde el sexenio 1994-2000. La estructura básica está organizada sobre la base de una definición expresa del origen de los recursos para otorgarlos a los municipios y entregarlos a través de fondos y partidas con fines muy precisos y amplios a la vez. En la tabla 4 se muestra la estructura mencionada de manera esquemática.

En la realidad fiscal mexicana los ingresos municipales más importantes son dos: las participaciones del gobierno federal definidas en el ramo 28 del presupuesto y las aportaciones federales definidas en el ramo 33.

Las participaciones o ramo 28 se constituyen por la devolución que hace el gobierno federal de un monto específico de los impuestos recauda-

dos. En la transición hacendaria se ha dado un compromiso definido del gobierno para transferir a los municipios porcentajes específicos de algunos impuestos federales. Estos porcentajes se establecen a nivel de ley cuando el poder legislativo federal aprueba la ley del presupuesto de egresos; por eso pueden variar de un año a otro, aunque en la transición siempre han variado a favor de los municipios.

Los fondos del ramo 28, que se entregan a los estados, son parcialmente destinados a los municipios. Los gobiernos estatales están obligados a entregar directamente a los municipios los montos aprobados por el poder legislativo federal, lo cual es un avance cualitativo pues debemos recordar que la federación está constituida sólo por los estados, los cuales convienen con la federación la distribución de los fondos recaudados a partir de la Ley de Coordinación Fiscal en la cual se establecen las obligaciones mutuas. En esa ley se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para dar armonía a la tributación en los tres órdenes de gobierno. Dentro de ese sistema nacional se establece el Sistema de Participaciones Federales creado para compensar a estados y municipios por el sacrificio que implica otorgar la recaudación de ciertos impuestos a que tienen derecho.

TABLA 4

ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

<i>Ingreso</i>	<i>Gasto</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>Deuda pública</i>
Obtención de los elementos económicos necesarios para la realización de sus funciones	Erogaciones que el municipio realiza para el cumplimiento de sus fines	Recursos en bienes muebles e inmuebles con que el municipio cuenta para el logro de sus objetivos.	Empréstitos contratados para el financiamiento de las actividades municipales.
• Impuestos	• Servicios personales	• Bienes de dominio Público	• De corto plazo (flotante)
• Derechos	• Servicios administrativos	• Bienes de dominio Privado	• De largo plazo (consolidada)
• Contribuciones especiales	• Servicios generales		
• Productos	• Materiales y suministros		
• Aprovechamientos	• Obras públicas		
• Participaciones	• Deuda pública		
• Aportaciones	• Otros conceptos		
• Recursos crediticios			

El sistema de participaciones se compone de los siguientes elementos:

- Fondo General de Participaciones.
- Fondo de Fomento Municipal.
- Participaciones directas de algunos impuestos federales.
- Reserva de compensación
- Participación por la importación–exportación a los municipios colindantes con la frontera o los litorales.
- Participaciones por la extracción de petróleo (a los municipios petroleros).

Conviene recordar cómo se componen los tres principales elementos. El Fondo General de Participaciones se integra con 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable.⁹ De tal cantidad, que se entrega a los estados, 20 por ciento mínimo debe ser entregado por los estados a los municipios. Tal entrega se cuantifica mediante disposiciones de las legislaturas estatales, las cuales no son favorables a los ingresos municipales. El Fondo de Fomento Municipal se constituye con 1 por ciento de la Recaudación Federal Participable y se entrega 100 por ciento a los municipios. Las participaciones directas en algunos impuestos asignadas a los municipios fueron las siguientes en 2002: 20 por ciento de la recaudación nacional del Impuesto de Tenencia y Uso de Automóviles, 20 por ciento de la recaudación nacional del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y 8 por ciento de lo recaudado en el país por Impuesto a las Bebidas Alcohólicas. Estos son los tres fondos más importantes en cantidad de dinero.

Ahora bien, la transición hacendaria que ha organizado los fondos para los estados y municipios no ha llegado con la misma fuerza y claridad a los estados. Las formas de distribuir las participaciones federales hacia los municipios todavía son heterogéneas y, a veces, se hacen mediante fórmulas complejas y caprichosas, las cuales castigan o premian diversas características de los municipios o están vinculadas a la productividad recaudatoria, lo cual es un arcaísmo hacendario. No es éste el lugar para profundizar en este complejo tema. Baste decir ahora que prevalece en términos generales la apreciación estatal de gobiernos municipales incapaces de manejar con eficiencia la hacien-

⁹Esta cantidad se determina con muchos tecnicismos. En sencillo quiere decir el monto total de ingresos tributarios (no incluye petróleo) más algunos derechos federales menos un porcentaje de ciertos impuestos que se destina para las obligaciones de deuda federal.

da municipal y, por tanto, se derive una tutela a veces indigna sobre los fondos dedicados por el Congreso federal a los municipios. La transición hacendaria aun esta en cierne en el nivel de gobiernos estatales.

La otra fuente de recursos económicos para los municipios es el ramo 33. También ha tenido cambios en la transición. Este ramo se compone de fondos derivados de otros ramos presupuestarios. En la tabla 5 se observa esa composición.

De los fondos del ramo 33, dos son de aplicación exclusiva en los municipios y son manejados por los gobiernos municipales: el fondo para la infraestructura social municipal y el fondo para el fortalecimiento municipal. Los otros siete fondos pueden o no aplicarse a satisfacer las necesidades de los municipios, pues quedan a juicio del poder ejecutivo estatal y según el presupuesto que aprueben las legislaturas estatales. Los montos porcentuales de las aportaciones federales que

TABLA 5
LA COORDINACIÓN FEDERACIÓN-ESTADOS EN EL GASTO PÚBLICO FEDERAL: ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33. GASTO REASIGNADO Y TRANSFERIDO

<i>Dependencia</i>	<i>SEP</i>		<i>Segob (SNSP)</i>		<i>SSA</i>		<i>Sedesol</i>	
<i>Ramos</i>	11 25	33	04	33	12	33	26	33
Fondo de aportaciones	-Fondo de aportaciones para la educación básica y normal -Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos		-Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal -Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal		-Fondo de aportaciones para los servicios de salud		-Fondo de aportaciones para la infraestructura social -Fondo de aportaciones múltiples	

componen el ramo 33 no han variado sensiblemente en los presupuestos de la alternancia, no obstante se observa una tendencia alcista. En la tabla 6 se anotan los detalles a precios corrientes.

TABLA 6
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS APORTACIONES
FEDERALES RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL

	2001		2002		2003	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Total de gasto presupuestado	1'361,867	100	1'463,334	100	1'524,845	100
Total de fondos de aportaciones federales	199,575	14.65	218,673	14.94	234,618	15.38

En las tablas 7, 8 y 9 se detalla el comportamiento de los fondos de aportaciones, del fondo para la infraestructura municipal y el de fortalecimiento municipal en el periodo 1998–2002 a precios constantes para ofrecer una idea del ritmo decreciente en términos reales de los montos de los fondos dirigidos a los municipios y comparar con el comportamiento del ramo 33 en general, que como se estableció antes contiene fondos de aplicación estatal.

TABLA 7
FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES (RAMO 33)
COMPORTAMIENTO ENTRE 1998–2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Precios corrientes	98,849'598,400	137,214'659,524	168,957'303,655	199,578'247,902	218,673'007,922
Precios de 1998	98,849'598,400	119,090'587,421	134,028'307,608	151,709'492,542	159,053'344,425
Crecimiento promedio anual en términos reales al año base 1998		20.48%	12.54%	13.19%	4.84%

Fuente: Indetec.

TABLA 8
FONDOS DE APORTACIONES PARA LA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM)
COMPORTAMIENTO ENTRE 1998 Y 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Precios corrientes	9,142'300,000	12,244'872,218	14,051'768,133	16,753'489,337	19,143'686,926
Precios de 1998	9,142'300,000	10,578'955,367	11,096'407,921	12,672'322,409	13,862'251,103
Crecimiento promedio anual en términos reales al año base 1998		15.71%	4.89%	14.20%	9.39%

Fuente: Indetec.

TABLA 9
FONDOS DE APORTACIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FORTAMUN):
COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 A 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Precios corrientes	6,732'100,000	13,097'602,496	15,030'339,150	19,539'128,688	22,326'749,663
Precios de 1998	6,732'100 000	11,387'900,757	11,943'628,134	14,938'868 795	16,335'059,362
Crecimiento promedio anual en términos reales al año base 1998		69.16%	4.88%	25.08%	9.35%

Fuente: Indetec.

Dos obviedades: si bien el presupuesto total se incrementa, la tasa de crecimiento, a precios constantes, disminuye. Los fondos de aplicación municipal no crecen necesariamente en la misma proporción de la dinámica del ramo 33 en general. No hay espacio para hacer un análisis detallado por cada entidad federativa y menos por cada municipio; sin embargo, una mirada superficial indica comportamientos heterogéneos en cada entidad, y se puede suponer, en cada municipio, dentro del comportamiento alcista del ramo 33.

En resumen la transición hacendaria se caracteriza por:

–Crecimiento leve, pero descendente, en el total de los fondos de destino municipal, dentro de la estructura presupuestal federal.

–La estructura de los fondos es inestable. Eso quiere decir que los montos de cada uno de los siete fondos del ramo 33 pueden tener variaciones caprichosas. Incluso puede crear una especie de subfondos con los recursos de un fondo mediante los cuales se definen recursos para los estados y recursos para los municipios. Se puede sospechar que esos montos están sujetos a las negociaciones partidistas dentro de la cámara a la hora de la aprobación presupuestal, y no a un análisis técnico de las necesidades del desarrollo local en cada región y entidad de la nación.

–La devolución de impuestos y los fondos de las participaciones federales, ramo 28 del presupuesto, están todavía sujetos a fórmulas caprichosas cuya aplicación no siempre es equitativa pues los criterios para observar y promover la equidad no siempre son congruentes con un significado común de ese importante valor.

–Por otra parte, la transición legal ha otorgado mayores capacidades recaudatorias a los gobiernos municipales, la cual ha sido aprovechada por la mayoría de estos gobiernos para incrementar los fondos propios.

–Los ingresos tributarios, hoy por hoy, no dependen de los partidos en el poder. La estructura recaudatoria mexicana es arcaica, inercial e inequitativa. Las correcciones a la misma parecen posibles sólo de manera semejante a como Alejandro el Magno deshizo el nudo gordiano.

–Hay avances importantes en la organización técnica de la hacienda municipal sin embargo, tal avance se hace “encima” de esa estructura fiscal mil veces parchada y aún sin estructura coherente con el país y sus realidades económicas; por tanto, es un avance que si bien beneficia los ingresos municipales queda muy corto en relación con lo necesario.

–En este panorama debe situarse la pregunta por la conveniencia y las consecuencias prácticas de otorgar mayores capacidades tributarias a los municipios.

TRANSICIÓN INNOVADORA

Otra manera de observar las herencias y los cambios en la transición municipal son las innovaciones gubernamentales realizadas por los

propios gobiernos municipales. La revisión de este tipo de acciones verifica que en el orden municipal los cambios fueron anteriores e independientes de la alternancia en los poderes federales o estatales. Mauricio Merino (1994) recoge los estudios sobre participación ciudadana y cambio municipal en municipios de los estados de Nuevo León, Baja California, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Yucatán y da cuenta de cómo los cambios nacionales, aunque no se corresponden cara a cara con las innovaciones municipales, sí contribuyen desde lo local a una dinámica de cambio democrático. Enrique Cabrero (1995) documenta la innovación en la gestión municipal en al menos cinco municipios de diversos estados de la república y un grupo de ellos en Michoacán asociados para enfrentar la renovación en el gobierno. Los municipios en cuestión iniciaron las acciones de referencia en 1992 o antes. Por otra parte, Tonatiuh Guillén (1996) revisa el caso de los siete municipios fronterizos del norte del país más grandes para verificar la existencia de planes de desarrollo en cada uno, innovaciones en los servicios públicos y trabajos de reorganización institucional. La heterogeneidad detectada en estos gobiernos tiene que ver con los procesos de alternancia política en ellos. En 1999 Cabrero y Nava (1999) documentan 14 casos de municipios en los cuales se desarrollaron proyectos innovadores en diversas regiones del país y diferentes estados de la república. También este trabajo muestra la importancia de la alternancia para desarrollar innovaciones. Otro ejemplo publicado en 2002 es el de Andrés Valdez (2002) en el cual analiza los trabajos y resultados de algunos gobiernos municipales al utilizar la certificación internacional (ISO) para verificar la calidad de sus cambios y propuestas organizacionales.

Estos trabajos y otros muchos no reseñados aquí muestran un fuerte movimiento municipalista de los gobiernos para innovar a partir de los propios recursos y la propia inventiva, sin dependencia de los gobiernos estatales y con mayor grado de responsabilidad frente a las funciones de los gobiernos locales de resolver necesidades básicas de la población a la cual sirven y por modernizar la institución municipal. Sin una explicitación formal estos casos y otros muestran un proceso de cambio del Estado en el orden municipal, de municipios administradores públicos al servicio de los otros órdenes de gobierno a gobiernos al servicio de su pueblo. Es cierto que muchos de los intentos revisados no son necesariamente exitosos; sin embargo, muestran un cambio fundamental en las condiciones y las prácticas del gobierno municipal. Revelan un dinamismo en la dirección del cambio democrático y modernizador.

También es evidente ese dinamismo en la participación de los gobiernos municipales en la convocatoria anual del CIDE al premio Gobierno y Gestión Local. En el año 2001, primero del premio, respondieron a la convocatoria 479 programas; en 2002 participaron 356 y en 2003, 503 programas. Sin duda es un indicador del dinamismo de la acción gubernamental renovada, pues participar implica someterse al escrutinio de una mirada no gubernamental ni partidista sino independiente desde la sociedad civil y la academia. También indica, al menos en principio, la convicción de lo exitoso y valioso del programa de quien se presenta a participar.

En la tabla 10 se recogen los datos de los rubros de los programas presentados al premio en los tres años de vida que tiene.

TABLA 10
NÚMERO DE PROGRAMAS POR TIPO
PRESENTADOS AL PREMIO CIDE 2001-2003

<i>Tipo de programa</i>	<i>2001</i>	<i>%</i>	<i>2002</i>	<i>%</i>	<i>2003</i>	<i>%</i>
Conservación ecológica	42	8.59	37	10.31	52	10.34
Desarrollo económico con criterios de sustentabilidad	50	10.22	0	0.00	0	0.00
Desarrollo municipal	0	0.00	46	12.81	45	8.95
Educación	35	7.16	21	5.85	40	7.95
Infraestructura municipal	69	14.11	36	10.03	23	4.57
Modernización administrativa	37	7.57	70	19.50	89	17.69
Modernización financiera	21	4.29	0	0.00	0	0.00
Participación ciudadana	74	15.13	30	8.36	33	6.56
Planeación urbana	15	3.07	0	0.00	16	3.18
Política social	28	5.73	63	17.55	77	15.31
Reconocimiento especial al fortalecimiento municipal	0	0.00	0	0.00	18	3.58
Salud pública	36	7.36	17	4.74	26	5.17
Seguridad pública	40	8.18	18	5.01	27	5.37
Servicios públicos	42	8.59	21	5.85	44	8.75
Transparencia y rendición de cuentas	0	0.00	0	0.00	13	2.58
Total Calificados	489	100.00	359	95.73	503	65.24
No Calificados	-	-	1	0.27	0	0.00
Rechazados	-	-	15	4.00	268	34.76

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local, en www.premiomunicipal.org.mx.

Estos datos indican la existencia de valiosas prácticas municipales. Por ejemplo, está presente el interés por la conservación ecológica y en número creciente. Los programas de infraestructura municipal fueron los más importantes el primer año, no así en el tercero. La modernización administrativa y la política social son los programas más concurridos en 2003. Los contenidos de los programas y su variable número indican, además, un dinamismo innovador heterogéneo, múltiple y de amplio espectro, pues en alguna forma los programas presentados al premio tocan todas las áreas relevantes para un gobierno municipal.

Especial mención merece la asociación de gobiernos municipales, sobre todo los gobernados a partir de usos y costumbres, pues muestra las ventajas de trabajar en conjunto para lograr metas de beneficio común y colectivo. La convocatoria del premio Gobierno y Gestión Local ha sido testigo de varias experiencias de asociación entre gobiernos municipales de usos y costumbres y el éxito, inusual en otros gobiernos, de varias de ellas.

En resumen la transición innovadora deja ver las siguientes características:

- Los gobiernos municipales, en el contexto nacional de cambio de aires (por ejemplo: menor represión, pluralismo de partidos políticos actuantes, apertura comercial, gobierno federal exigido y necesitado de eficiencia y legitimidad), han sido creativos, innovadores y ha generado un dinamismo local independiente de los dictados de los otros órdenes de gobierno.
- Los gobiernos municipales han desarrollado procesos de modernización para mejorar la eficiencia de los servicios públicos a su cargo, de la atención de los ciudadanos en su jurisdicción y de la profesionalización de sus prácticas administrativas y los recursos humanos.
- La innovación no depende de partidos, tamaños de municipio o zonas geográficas del país; no obstante, no está generalizada y tampoco es exitosa en todos los casos.
- Lo intentado y logrado o no por los gobiernos municipales no ha sido a partir de una prescripción o instrucción de otros órdenes de gobierno, tal como aparecía en el pasado reciente. Es decir, sin duda hoy los gobiernos municipales son más independientes.
- Las innovaciones se dan en un contexto legal arcaico. Los estrechos límites del periodo de gobierno (tres años), la obsoleta configuración del cabildo y la no reelección son obstáculos estructurales para un mejor funcionamiento del gobierno local. No obstante, los gobiernos

concretos se las ingenian para responder a las necesidades de la población.

–Se detecta la réplica de experiencias exitosas o buenas prácticas entre los municipios. La réplica no es garantía de éxito; sin embargo, indica la aplicación de un principio de gestión clave, como revisar lo que otros hacen antes de inventar propuestas desde la ignorancia. Por otro lado, se observan réplicas de prácticas sugeridas por los partidos políticos de origen de los gobernantes. Tal hecho es neutro en sí mismo; sin embargo, tiene el riesgo de convertir en receta lo que ha de ser diseño apropiado por gobierno y sociedad.

–La transición innovadora deja ver un dinamismo propio de lo local y valioso para la reforma política del país. Este dinamismo no alcanza aún para cambios institucionales definitivos y sí para modificar la relación sociedad-gobierno hacia una gobernabilidad democrática y para impulsar la modernización administrativa y fortalecer a la sociedad civil municipal.

HERENCIA O CAMBIO

El orden de gobierno municipal está en activa transición. Las herencias nacionales de centralismo y dependencia siguen presentes y limitan los procesos de transición. Los cambios constitucionales, pese a sus limitaciones jurídicas, han colaborado para facilitar un mayor protagonismo de los ayuntamientos y sociedades municipales en los procesos de reforma. Hoy los ayuntamientos son responsables de buena parte de lo que se hace o deja de hacerse en los municipios y del avance o atraso de la administración pública local. Los gobiernos municipales gozan hoy, con todo y las restricciones, de mayor autonomía.

La transición política por la alternancia ha producido cambios en los estilos de gobierno con los cuales la sociedad puede comparar, tener un mayor espacio de expresión o participación y motivos para interesarse en el gobierno. Permanecen vicios sobre todo en los gobiernos municipales en manos de partidos políticos basados en militancias controladas por poderes heredados y corporativistas. La participación de los ciudadanos en la tarea de gobernar hoy no se disputa, no obstante que se interprete en los hechos de maneras diversas y con límites diferentes. La alternancia ha puesto en evidencia los pendientes y las necesidades de cambio en el gobierno y también en la sociedad para avan-

zar en la constitución de una gobernabilidad democrática. En lo local es posible identificar los nuevos comportamientos, los nuevos conceptos y las nuevas formas de enfrentar la tarea de gobernar a fin de contribuir a la democracia. También las nuevas responsabilidades de los actores sociales y políticos, señaladamente los partidos políticos cuya tarea en lo local es enorme todavía. Sin lugar a dudas la transición en el orden de gobierno municipal contribuye a visualizar cómo ha de ser la transición en otros órdenes de gobierno y sobre todo, cuáles son los elementos que aún nos faltan como cultura política nacional.

Los cambios hacendarios, pese a la herencia del burocratismo en que siguen envueltos, han colaborado para dar más recursos a los ayuntamientos. Hoy pueden hacer más. Aún son miserias en muchos casos, pero son más que antes de la transición. Los datos indican una tendencia descendente en el ritmo de incremento de los recursos a los municipios, específicamente de los fondos federales más importantes del ramo 33. No se dispone de un análisis confiable de los fondos del ramo 28 para obtener una conclusión sostenible; sin embargo, se puede suponer un comportamiento parecido a la tendencia del ramo 33. En cuestiones hacendarias son más las herencias que los cambios.

La innovación es una constante en los gobiernos locales. Es un verdadero cambio de cultura de los gobiernos. Lo notable consiste en la desaparición de la dependencia total con gobernadores y partidos políticos. Hoy los gobiernos temen más el descontento de su población que el enojo de los "superiores" políticos. La acción gubernamental local no es más (y no puede ser más), a la luz de las innovaciones reales, un manojito de buenas intenciones aplicadas por un grupo de personas buenas pero impreparadas, leales pero ineficaces. La muestra de las experiencias locales indica todo lo contrario: búsqueda de la eficacia, modernización administrativa, tecnologización incluso, alianzas, profesionalización, atención de nuevos campos problemáticos, participación ciudadana en muchos niveles y sentido de responsabilidad. También la realidad local muestra el otro polo: deficiencias, vicios, sociedades dormidas y herencias clientelares. La buena noticia es que está en proceso de cambio. En síntesis, en 2003 hay más cambios que herencias en el orden de gobierno municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO, Blanca M., 2000, *Agenda de la reforma municipal en México: representación política y sistemas electorales municipales*, México, CERE.
- ÁLVAREZ, Eréndira y Óscar Castro Soto, 2000, *Agenda de la reforma municipal en México: Participación ciudadana y gobierno local*, México, CESEM.
- CABRERO M., Enrique et al., 1995, *La nueva gestión municipal de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- y Gabriela Nava Campos, 1999, *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- , 2000, *Agenda de la reforma municipal en México: hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, CIDE.
- CABRERO M., Enrique (coord.), 2002, *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE, INAFED.
- , 2003 (coord.), *Gobiernos locales trabajando*, CIDE, INAFED.
- , 2003 (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- DÍAZ MONTES, Fausto, 1992, *Los municipios. La disputa por el poder en Oaxaca*, Oaxaca, UABJO-ISS (Del Barro Nuestro).
- GONZÁLEZ SARAVIA CALDERÓN, Dolores, 2000, *Agenda de la reforma municipal en México: pueblos indígenas y municipio*, México, CESEM.
- GUILLÉN, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-Colef.
- LUJAMBIO, Alonso, 2000, *El poder compartido*, México, Océano.
- MERINO, Mauricio (coord.), 1994, *En busca de la democracia municipal*, México, Colmex.
- RÓWLAND, Allison M., 2000, *Agenda de la reforma municipal en México: Los municipios y la coordinación intergubernamental*, México, CIDE.
- VALDEZ ZEPEDA, Andrés, 2002, *Municipio y modernidad*, Guadalajara, U de G.

Mauricio Merino*

Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional

INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ los gobiernos municipales de México no pueden cumplir a cabalidad con sus obligaciones constitucionales?¹ Desde cualquier punto de vista, los rasgos más notorios de esos gobiernos son la heterogeneidad y la precariedad de recursos. La mayor parte de los datos disponibles sobre los municipios mexicanos subrayan tanto la diversidad como la pobreza de medios e indican también que no pueden cumplir con las mismas funciones ni seguir las mismas políticas.² No obstante, los desafíos que enfrentan son similares: la integración y el funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, los problemas de financiamiento, las limitaciones de sus recursos humanos, los métodos de participación y vigilancia de los ciudadanos y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

En este texto sostengo que una de las razones principales de esos dilemas está en un mal diseño institucional: las reformas al artículo

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Esta pregunta ha ocupado la agenda de investigación sobre los gobiernos locales, al menos, desde los debates sobre la reforma al artículo 115 promulgada en 1983. Desde entonces se ha producido una vasta bibliografía que ha intentado responderla. Este artículo es en buena medida deudor de ese debate. Entre los libros que reúnen distintas visiones sobre ese tema remito, entre otros, a Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, Colmex, 1994; Enrique Cabrero (coord.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE, 1999; Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coord.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2000; Miguel Bazdresch (coord.), *Gobiernos locales: el futuro político de México*, ITESO/IGLOM, 2000; Tonatiuh Guillén (coord.), *Agenda de la reforma municipal en México*, CIDE, 2000; Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2003.

² A Rodolfo García del Castillo se deben los primeros esfuerzos sistemáticos por reunir información confiable sobre los gobiernos municipales del país. Destaca en ese sentido su iniciativa para realizar la Encuesta Nacional de Gestión Municipal CIDE-INEGI efectuada a finales de 1993. De ella se desprende el libro de ese autor: *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999. Más recientemente, el INDESOL y el INEGI realizaron la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 –en la que se apoya la mayor parte de los datos utilizados en este texto–, de la que se desprende el libro coordinado por Leticia Santín del Río, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, INDESOL/Flacso, 2002.

115 constitucional promulgadas en las últimas décadas del siglo pasado –en 1983 y en 1999– ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos, de modo que al comenzar el siglo XXI esos gobiernos deben cumplir a un tiempo funciones y obligaciones crecientes, en circunstancias y con recursos distintos y limitados.

En este artículo se plantean los rasgos básicos de esas contradicciones. Asimismo, se sostiene que los problemas de diseño institucional están vinculados a la evolución histórica de los municipios, que ha estado subordinada a las prioridades señaladas por los gobiernos nacionales. Finalmente, se exponen con mayor amplitud las razones por las que los cinco ámbitos señalados resultan pertinentes para comprender los alcances de los dilemas del diseño institucional, de cuya solución depende, en principio, la posibilidad de fortalecer el papel de los municipios en la administración pública del país.

ALGO DE HISTORIA: CUATRO MÉRITOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Los gobiernos municipales han cumplido distintos papeles a lo largo de la historia de México. En ese sentido, a los gobiernos locales mexicanos deben acreditárseles, al menos, cuatro méritos históricos: el primero fue el de haber sido la base para la construcción del Estado nacional que se forjó durante el siglo XIX. Gracias a los gobiernos locales del país, fue posible que los liberales construyeran un proyecto de nación. De los gobiernos locales brotaron los ejércitos, los dineros, los aparatos burocráticos y la legitimidad política en que se fundó la disputa que definió al país en aquel siglo fundador.³

A México le pasó algo similar a lo que ocurrió en la Francia posterior a la revolución y que tan bien observó el Tocqueville ya maduro: tras los grandes nombres que produjo ese episodio y detrás de los grandes cambios revolucionarios, el país siguió funcionando gracias a la organización local que, a la postre, habría de imponerse nuevamente por la fuerza de las tradiciones que se vuelven reglas y

³Esta hipótesis se desarrolla con amplitud en Mauricio Merino, *Gobierno local. poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, Colmex, 1998.

más tarde normas jurídicas.⁴ Así fue en México, al menos al principio: aquella historia no se explicaría sin la organización que ofrecieron los gobiernos de los municipios, ni la guerra que libraron liberales y conservadores se habría resuelto sin las armas y los hombres que ellos prestaron, ni la Reforma habría podido llevarse a cabo sin el respaldo de los gobiernos locales encargados de hacer valer las leyes que querían arrebatar los privilegios al aparato político que sostuvo la Iglesia católica por siglos, ni la legitimidad posterior que fueron construyendo los liberales para asentarse en el poder político habría tenido fuerza sin la colaboración de esos gobiernos. Para decirlo en dos palabras: el Estado nacional mexicano se forjó sobre la base de los municipios.⁵

Sin embargo, tan pronto como el Estado nacional se consolidó, los municipios comenzaron a perder espacios de decisión y a convertirse, paulatinamente, en meros instrumentos de administración a las órdenes de los caudillos que dirigieron el país desde la capital. Con todo, sin las contribuciones de esos gobiernos, aquella etapa liberal habría sido inimaginable.⁶

El segundo mérito de los municipios del país fue, sin embargo, el haber ofrecido estabilidad y medios de gobernación aun en los momentos de mayor centralismo político durante el siglo xx. Los municipios fueron una de las claves sin las cuales resultaría prácticamente imposible explicar la larga duración del sistema político basado en el presidencialismo hegemónico. Esta idea se plasma bien en la afirmación atribuida al presidente Ruiz Cortines según la cual, cuando se trataba de repartir cargos públicos a través del partido hegemónico, los senadores eran para el presidente y los diputados para el partido, mientras que los presidentes municipales eran los únicos a quienes realmente elegía el pueblo.⁷

⁴Me refiero a Alexis de Tocqueville, *Del antiguo régimen a la revolución*, FCE, 1996. Por su parte, Francois-Xavier Guerra juega con el título de ese clásico para sostener la hipótesis que aquí cito, en *México: del antiguo régimen a la revolución*, FCE, 1989.

⁵Además del libro ya citado de Francois-Xavier Guerra, otros trabajos de importancia que sostienen la misma hipótesis son los de Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo en México*, Colmex, 1955, y David Brading, *De la monarquía católica a la república criolla*, FCE, 1991.

⁶Para comprender la forma en que los gobiernos nacionales fueron minando a los gobiernos municipales puede verse en particular a Francois-Xavier Guerra, *op. cit.*, t. 1, pp. 259-263 y, en general, los textos de Laurens Ballard Perry, *Juarez and Diaz. Machin a Politics in Mexico*, Northern Illinois University Press, 1978, y, desde luego Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, 1990.

⁷Sobre este particular, remito a Mauricio Merino, "El crecimiento del centro", en *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, 1992.

⁸No tengo evidencia fehaciente sobre el origen de esta afirmación. Mi fuente es oral. Pero expresa muy bien la lógica del régimen de partido hegemónico, con elecciones aparentes, en la que se fundó el sistema político mexicano durante la mayor parte del siglo xx.

Luego de la forma en que se construyó el aparato político derivado de la revolución mexicana, los municipios siguieron siendo la clave para asegurar la gobernabilidad. Eran, por así decir, los filtros que servían para evitar que todos los problemas públicos subieran hasta las instancias de mayor poder de decisión. Y al mismo tiempo, su papel de agencias de transmisión de decisiones y control político los arraigó también como instrumentos dedicados a ejercer el gasto público.⁸ Los gobiernos locales perdieron en el siglo xx casi todas las atribuciones que tuvieron en el xix, para volverse ventanillas de negociación y de distribución de recursos con criterios de rentabilidad política. Esa mecánica forma parte de las razones por las que el partido hegemónico se consolidó a pesar de todos los conflictos, pero también explica las razones por las que los municipios perdieron capacidad de gestión y autonomía prácticamente a todo lo largo del siglo que recién ha concluido.

Paradójicamente, sin embargo, la tercera gran contribución de los gobiernos locales mexicanos fue la de haber encabezado la apertura democrática que, años después, involucró al sistema político en su conjunto. No es una contradicción sino una consecuencia: por las mismas razones por las que el presidente Ruiz Cortines aseguraba que los presidentes municipales eran para el pueblo, las primeras puertas hacia la alternancia política en México fueron los gobiernos de menor poder. Sin embargo, esa misma dinámica hizo posible que hacia las elecciones del año 2000 ya más de tres cuartas partes de los electores hubieran vivido el fenómeno de la alternancia en el nivel local.⁹ Si el ejercicio de la democracia es la única vía para generar una cultura política realmente democrática –y no al revés, como se pensó durante un tiempo–, hay que tomar en cuenta la enorme aportación que hicieron los gobiernos locales para ir creando las bases de esa cultura que paulatinamente y a través de varios procesos electorales sucesivos fueron generando una nueva

⁸Los debates que antecedieron a la reforma del artículo 115 en 1983 así como el dictamen de la reforma finalmente aprobada subrayan ese diagnóstico. Al respecto puede verse también el trabajo de Raúl Olmedo, *El desafío municipal*, Segob, 1983 o la visión sobre el papel de colaboración administrativa que debían cumplir los gobiernos municipales en Gustavo Martínez Cabañas, *Administración estatal y municipal*, INAP/Conacyt, 1985.

⁹Tomo este dato de Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, 2000, p. 78. Hasta 1989 solamente 39 de 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI): 1.84 por ciento de la población. Al final del año 2000, el PRI gobernaba a 44.11 por ciento de la población en el ámbito municipal. Antes de las elecciones de ese mismo año, ya 63.6 por ciento de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local, sin contar a los habitantes del Distrito Federal. Cfr. Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, 2003, p. 26.

distribución del poder político en México. La transición a la democracia en México no se explicaría sin esas pruebas previas que tuvieron lugar en los municipios del país. Fue una transición de la periferia al centro, gradual y afincada en votos. Sin la microhistoria que se vivió en los municipios, hoy no podríamos entender el cambio político que ha vivido el país a cabalidad.

La cuarta contribución, menos vistosa pero no menos importante, es la de haber cubierto el espacio vacío que dejó la salida del Estado de muchos de los ámbitos antes cubiertos por la burocracia federal, desde mediados de la década de los ochenta. A ese proceso que Tonatiuh Guillén ha llamado con tino “la descentralización de facto” se debe a que a pesar de todo el país haya logrado trascender los años más duros de las crisis económicas sucesivas.¹⁰ Gracias a que tenemos gobiernos locales que se han ocupado de atender al menos las áreas más elementales de las demandas públicas, en México pudo producirse ese cambio central en la vida económica sin costos políticos dramáticos. Pocos investigadores se han encargado de documentar esas historias que tuvieron lugar en todos los estados del país. Pero existe evidencia suficiente para asegurar que el blindaje social que hizo posible realizar esa mudanza de sistema económico provino, en buena medida, de las redes generadas en el ámbito municipal.¹¹ Y esto, a pesar de que el gobierno nacional intentó, muy pronto, suplir el trabajo de los municipios mediante programas de asistencia social localizada y directa que, sin embargo, a la postre debieron someterse a la dinámica que la tradición local les fue imponiendo.¹²

Se dice rápido, pero es la suma de esas contribuciones de los gobiernos municipales a la vida del país la que sintetiza la paradoja en la que están: sin los gobiernos locales no habría Estado, así de simple. Pero el gobierno nacional, desde finales del siglo XIX y hasta la fecha, los ha convertido en agencias para la solución de conflictos políticos locales y,

¹⁰Cfr. Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, 1996.

¹¹Es importante subrayar que la reforma municipal de 1983 coincidió con la llamada reforma estructural que se inició en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid. Al mismo tiempo, la descentralización se convirtió en una política deliberada del gobierno nacional. Véase *Antología de la planeación en México. Los primeros intentos de planeación en México*, SPP/FCE, 1985, pp. 15-134.

¹²El ejemplo más palpable de esa política del gobierno nacional fue el Programa Nacional de Solidaridad, que se llevó a cabo durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, desde 1989. Sobre las características básicas de ese programa véase: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, 1994 y Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, FCE, 1994.

en el mejor de los casos, en ventanillas de gasto público. Fueron la clave de la estabilidad política durante décadas, pero no encontraron respuesta a sus demandas de recursos y de autonomía. Fueron el punto de partida para la transición a la democracia, pero al mismo tiempo se han convertido en un espacio más para la disputa del poder entre partidos. Fueron la base para que la salida del Estado de la economía no produjera una crisis mayor en el sistema político, pero no cuentan con herramientas para convertirse en promotores de crecimiento.

UN PANORAMA DE LAS INSTITUCIONES LOCALES VIGENTES

No es imposible replantear la visión sobre el papel que pueden desempeñar los gobiernos locales mexicanos en el futuro del país. Pero hay que hacerse cargo de los enormes desafíos que supone dar una vuelta de tuerca a la concepción predominante que sigue viendo a los municipios, en el mejor de los casos, como una instancia de gobierno auxiliar,¹³ y en el peor, como el cajón de sastre de proyectos distintos. Es verdad que el panorama, en su conjunto, no es alentador. Pero también lo es que los gobiernos municipales pueden volver a desempeñar un papel central si se recuperan y se encauzan las capacidades de gestión de cada uno de ellos.

La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades donde hace falta prácticamente todo es el mismo que separa a la sociedad. Y el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago es equivalente al que tiene el país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades. Los municipios son, en ese sentido, un espejo fiel de la realidad nacional. Pero también pueden ser el mejor instrumento para transformarla, si somos capaces de romper la inercia que nos llevó a ver los problemas de México con

¹³El ejemplo más reciente está en la promulgada Ley General de Desarrollo Social que, si bien otorga a los gobiernos municipales un papel central en la ejecución de la política de desarrollo social, se reserva el diseño de la política para las instancias nacionales. La vertiente de coordinación del sistema de planeación democrática, establecido a nivel constitucional en 1983, es la base normativa para la aplicación de esa política, en términos similares a los que se definieron en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

una sola mirada, desde arriba y con soluciones homogéneas a pesar de todo. La propuesta es antigua, pero las circunstancias son distintas.

Nunca habíamos tenido una composición tan plural en toda la historia de los gobiernos locales ni tan favorable para el desarrollo democrático de los municipios.¹⁴ Ya que el problema central de la vida política, que es la forma de distribución del poder está arraigándose poco a poco a través de procedimientos democráticos, el problema que surge en seguida es la forma de ejercer el mandato.¹⁵ Y en ese sentido, tomo como referencia los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y por el INDESOL, para mostrar dos rasgos que considero importantes: de un lado, las limitaciones que tienen los gobiernos municipales para afrontar las responsabilidades que les otorgaron las reformas constitucionales de 1983 y 1999, y, de otro, la distancia que todavía media para satisfacer la demanda de servicios públicos a cargo de esos gobiernos. Los datos muestran que las carencias técnicas y humanas le siguen ganando la batalla a la consolidación institucional de los gobiernos locales. Y eso ocurre, insisto, en medio de la heterogeneidad y de la desigualdad que cruza por todos los indicadores.

Vale la pena mencionar algunos de esos datos de manera particular, con el propósito de pintar un paisaje general de los dos rasgos mencionados: la gran mayoría de los presidentes municipales son gente de su municipio. En los mismos municipios que gobiernan nació 87.4 por ciento de ellos, y 87.3 por ciento ha vivido en sus lugares de origen por más de 20 años. El 22.5 por ciento habla lengua indígena y la abrumadora mayoría está formada por hombres mayores de 35 años. Entre quienes integran las administraciones municipales los datos son similares: más de 80 por ciento de los titulares de las áreas más importantes de apoyo al presidente municipal ha vivido en el municipio al que sirven por más de cinco años. Y quizá por esta razón, lo que más valoran los alcaldes de sus principales colaboradores es su conocimiento

¹⁴ Tomando como base el año 1994 y hasta 2003, el partido otrora hegemónico (véase la nota 10) perdió en ese lapso de ocho años 974 gobiernos municipales. Hasta febrero de 2003, el Partido Acción Nacional (PAN) gobernaba en 399 municipios, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 227, mientras que el PRI lo hacía en 1,074 gobiernos municipales. Cfr. Página E-Local, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

¹⁵ Debe notarse, sin embargo, que en el país conviven distintas fórmulas electorales para la integración de los gobiernos municipales. Para un análisis detallado de esas diferencias, véase Mauricio Merino, "Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano", en *La transición votada*, op. cit., pp. 150-176.

del municipio que gobiernan –70.3 por ciento–, su sentido ético y de responsabilidad –60.2 por ciento–, y su vocación de servicio –50.6 por ciento–, por encima de sus habilidades técnicas o administrativas –valoradas apenas por 24.3 por ciento–, o de su experiencia en el cargo –que es destacada por 46.3 por ciento. Estos últimos datos importan, pues a la no reelección inmediata de los presidentes municipales hay que añadir que la gran mayoría de sus colaboradores no tiene más de tres años de experiencia en el puesto. Es el caso de 87.7 por ciento de los secretarios de ayuntamiento, de 89.7 por ciento de los tesoreros o de 92.2 por ciento de los oficiales mayores, sólo por citar los puestos de mayor jerarquía administrativa.¹⁶

No obstante, en la gran mayoría de los casos, esos funcionarios municipales tienen que afrontar sus funciones con recursos precarios. Los datos agregados muestran que el número total de empleados en todos los ayuntamientos de México no llega a medio millón. Tal vez la cuenta siguiente sea inútil, pero la sola división de una cifra entre otra habla de un promedio de 197 personas por cada gobierno local. Sabemos, sin embargo, que algunos municipios tienen recursos humanos mucho más grandes, de modo que la mayoría gobierna sus municipios con un puñado de colaboradores.¹⁷ Con todo, los datos dicen también que esos gobiernos de unas cuantas personas están haciendo un enorme esfuerzo por dedicar la mayor parte de sus recursos a los servicios y a la obra pública: a esos dos rubros dicen dedicar 48.9 por ciento de sus presupuestos, frente a 21.8 por ciento que destinan al pago de sus nóminas, o al 10.6 por ciento que utilizan para la compra de materiales y suministros.

Las limitaciones administrativas que afrontan los municipios se reflejan, por supuesto, en su estructura orgánica. Si bien todos cuentan con una secretaría del ayuntamiento y una tesorería, y la gran mayo-

¹⁶Para un análisis detallado de los datos que ofrece la encuesta en relación con el empleo público en los gobiernos municipales, véase Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, "La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo", en Leticia Santín del Río (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos en la construcción de una política social de Estado*, op. cit., pp. 115-145.

¹⁷Tomando en cuenta los datos del Censo Municipal, INDESOL 2002, Enrique Cabrero concluye que "los municipios más grandes tienen en promedio 1,600 trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio 70 empleados, aunque hay algunos con menos de 20", *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, CIDE, documento de trabajo 128, 2003. Eso, a pesar del análisis de Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, "Según los datos de la Encuesta (sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, ya citada) entre 1995 y el año 2000, el número de funcionarios creció en alrededor de un 70%". Cfr. op. cit., p. 115.

ría tiene también un área dedicada a la seguridad pública –87.47 por ciento–, la cifra disminuye a 72.11 por ciento cuando se busca un área de desarrollo urbano y servicios públicos, y a sólo 56.82 por ciento cuando se incluye a la contraloría, mientras que apenas 40.79 por ciento tiene una oficialía mayor o un equivalente responsable de la administración local. Las áreas dedicadas al desarrollo económico o social son ya excepcionales: 3.87 por ciento en el primer caso y 4.29 por ciento en el segundo. De aquí también las ausencias reglamentarias: muchos municipios cuentan con un Bando de Policía y Buen Gobierno actualizado –76.47 por ciento–, pero de ahí en más los datos tienden a revelar que el gobierno local mexicano está muy poco reglamentado: más de la mitad tiene reglamento interior y reglamento de expendios de bebidas alcohólicas –59.13 y 55.13 por ciento, respectivamente. Pero otros reglamentos importantes para la vida local siguen faltando en la mayoría de los municipios. Por ejemplo, el de administración –que falta en 64 de cada 100 casos–, el de obras –en 51.92 por ciento–, o el de usos del suelo –en 72.19 por ciento.

Como consecuencia de esos datos, no sorprende la pobreza en la cobertura de los servicios públicos que la Constitución les ha asignado. El agua potable cubre 79.67 por ciento de las cabeceras municipales y 57.68 por ciento del resto de las poblaciones. El servicio de drenaje y alcantarillado alcanza 54.56 por ciento de las cabeceras y 26.81 por ciento fuera de ellas. El alumbrado, a 80.93 por ciento de las cabeceras y solamente 56.93 por ciento del resto de los poblados. Solamente 52.12 de cada cien calles están pavimentadas y esa cifra se reduce a 23.16 para las poblaciones que no son cabecera. Mercados y centrales de abasto tienen 34.59 por ciento, y sólo 11.19 por ciento en el resto de los poblados. Todo esto, solamente por mencionar los datos más relevantes.¹⁸

De ahí los desafíos que deben enfrentarse para replantear, así sea paulatinamente a través de un proceso de ajuste mutuo, los medios con que han de cumplir las funciones básicas que el marco les asigna de manera directa, a pesar de su heterogeneidad. En el apartado siguiente se desarrollan con más amplitud los cinco desafíos que considero más evidentes.

¹⁸ Estos datos son similares a los que presenta Rodolfo García del Castillo en *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, op. cit., tomados de la fuente CIDE/INEGI de 1993 y analizados por el mismo autor en *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, CIDE, Documento de trabajo núm. 32, 1997.

CINCO CONTRADICCIONES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

En primer lugar, hay que destacar que el diseño institucional en sí mismo, pensado en su origen desde un régimen de partido hegemónico, ya no es útil para albergar la nueva pluralidad política que puebla a los municipios del país. Cuando se promulgó la reforma electoral de 1977 para abrir un espacio a la representación proporcional en los municipios más poblados, en armonía con el mismo sentido de apertura que se dio también en la Cámara de Diputados, el régimen político mexicano estaba reaccionando a las presiones de los grupos que reclamaban espacios legales de oposición política. Pero es preciso admitir que, si bien esa apertura simbolizó el principio de los cambios que vendrían después para conformar los rasgos definitivos del proceso de transición a la democracia, en ese momento el propósito explícito de la representación proporcional era permitir que las oposiciones al régimen tuvieran posibilidades de expresar sus diferencias sin pasar al ámbito de la ilegalidad. Se trataba de dar cauce a las expresiones de lo que entonces eran todavía "las minorías", en el entendido de que su papel era más bien testimonial y, en consecuencia, estaba sujeto a las decisiones finalmente tomadas por el partido hegemónico.¹⁹

En 1983 esa representación proporcional se amplió a todos los municipios del país, pero el diseño destinado al control de las decisiones del ayuntamiento por un solo partido siguió intacto. Y aun ahora, a pesar de que durante la última década del siglo anterior hubo varias reformas electorales locales que modificaron los procedimientos mediante los cuales se integran los ayuntamientos en algunas entidades,²⁰ lo cierto es que el diseño de la gran mayoría de los gobiernos locales todavía no corresponde a la pluralidad política que hoy ya forma parte de la realidad de México.

En ese sentido, los ayuntamientos, diseñados para el gobierno de un solo partido, se han convertido en espacios de muy difícil actuación, donde los incentivos para que los intereses de los partidos políticos se antepongan a los proyectos locales defendidos de manera legítima por los alcaldes son muy elevados. Si en algún momento del pasado los ayuntamientos fueron una especie de gobierno parlamentario en el ámbito local, con todas las ventajas de ese sistema colegiado, hoy la mezcla entre el predominio administrativo de las presidencias municipales

¹⁹Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000.

²⁰Véase Mauricio Merino, *La transición votada*, op. cit., pp. 150-178.

y el control político que intentan ejercer los ayuntamientos divididos por los intereses partidarios –que no siempre corresponden a los problemas locales, sino con asuntos que rebasan la esfera de los municipios–, se ha convertido en un problema tangible. Llama la atención, por ejemplo, que la mayor parte de los casos que han resultado premiados dentro del premio Gobierno y Gestión Pública Local convocado por el CIDE y la Fundación Ford tengan como rasgo en común que se trate de experiencias que trascienden a la formalidad de los ayuntamientos para innovar fuera de esos ámbitos, a los que en casi todos los casos se considera como uno de los obstáculos que deben ser vencidos para que la mejor práctica pueda llevarse a cabo.²¹

Varios investigadores han propuesto un rediseño completo tanto de la forma en que se integran los ayuntamientos como de la manera en que toman sus decisiones. Se ha dicho, por ejemplo, que la integración de los cuerpos colegiados debe responder con fidelidad al sentido del voto depositado en las urnas, reflejando la proporción exacta de los resultados electorales en la distribución de los regidores que corresponde a cada uno de los partidos políticos que se disputan el poder local, mientras que la presidencia municipal ha de dirimirse de manera separada del resto de los cargos y con reelección inmediata.²² Por otro lado, también se ha sostenido que la toma de decisiones del cuerpo colegiado debe distinguirse para establecer reglas de mayorías calificadas o simples, según el tipo de asuntos que deban resolverse, de manera que se produzcan los incentivos institucionales adecuados para permitir, a un tiempo, que los gobiernos locales no sean rehenes de las oposiciones que actúan en los cabildos y que las diferentes corrientes políticas puedan expresarse con libertad, pero también con responsabilidad, respecto a la actuación de la administración local y participar en las decisiones de mayor relevancia relativa, como la aprobación de los presupuestos de cada año o de la aplicación de ciertos derechos.²³

²¹ Esta es una de las conclusiones que desprendo como miembro del Comité Técnico del Premio de Gobierno y Gestión Local. Cfr. también Enrique Cabrero (coord.), *Prácticas municipales exitosas*, CIDE/Fundación Ford, t. I y II, 2001 y 2002. La misma conclusión se deriva de otras compilaciones de experiencias de buen gobierno, como en Mauricio Merino (coord.), *Experiencias de buen gobierno municipal*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996. Esta es también una de las conclusiones a las que llega el coordinador general del premio. Cfr. Enrique Cabrero, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, CIDE, documento de trabajo núm. 128, p. 26.

²² Cfr. Tonatiuh Guillén, *Agenda de la reforma municipal en México*, op. cit. De manera destacada, en esta propuesta también ha insistido Blanca Acedo. De ambos autores puede verse "Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea", en Leticia Santín del Río, op. cit.

²³ De nuevo, quien ha planteado este tema con mayor claridad ha sido Tonatiuh Guillén. Remito a las obras ya citadas y agrego la colección titulada *Los eslabones de la democracia*, publicada por el Instituto Federal Electoral en 2002, cuya redacción original se debe al mismo autor.

Todo esto es necesario, sin duda, para adecuar el diseño municipal a las reglas que ya está imponiendo la pluralidad política. Pero en el fondo, lo cierto es que lo que se está dirimiendo es la fórmula misma de operación de los ayuntamientos. Es decir, si debe subrayarse el carácter presidencialista que la tradición del siglo xx estableció, poniendo a los cabildos como una especie de cámara de representación política que ejerce funciones de control y vigilancia sobre la administración local, o si conviene retomar en cambio la tradición del cuerpo colegiado que actúa a nombre de los diversos intereses que coexisten en la realidad de cada municipio, como una especie de régimen parlamentario. Cualquiera de las dos opciones –o alguna intermedia– podría ser válida, siempre que se tenga presente el riesgo inminente de que los partidos políticos encuentren en la vida municipal un espacio más para la política que en realidad se lleva a cabo fuera de ese ámbito. Si es verdad que en la vida pública no hay malos comportamientos sino malos incentivos, no hay duda de que la mezcla que hoy por hoy existe en el gobierno local de México está produciendo los peores: ni las administraciones a cargo de los alcaldes logran resolver el problema de sus oposiciones ni éstas acaban de asumir la responsabilidad colegiada por los éxitos o los fracasos de la gestión trianual. Poco presidencialismo acotado por un poco de parlamentarismo no parece ser la respuesta adecuada para la gestión cotidiana de los municipios mexicanos.

De otro lado, tampoco están resultado eficaces los métodos de financiamiento a la gestión local. El tema es demasiado extenso. Subrayo apenas tres puntos que parecen imprescindibles: es un hecho, en primer lugar, que el sistema de aportaciones federales combinado con las participaciones que se han otorgado a los municipios conforme a las reglas vigentes de la coordinación fiscal, están desincentivando el crecimiento de sus muy escasos impuestos locales.²⁴ Es una fórmula bien conocida por los estudiosos de los sistemas de coordinación fiscal: a mayores aportaciones desvinculadas de la eficiencia económica local,

²⁴Cfr. el trabajo de Uri Raich, *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*, CIDE, documento de trabajo, 2002; y también Enrique Cabrero y Ady Carrera, *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*, CIDE, documento de Trabajo, 2001. El texto del primer autor citado, "...analiza la recaudación de ingresos propios en los 217 municipios del Estado de Puebla antes y después de la creación del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social Municipal, y concluye que este fondo ha afectado adversamente el esfuerzo fiscal de los municipios de México. Sin embargo, también se muestra que la magnitud de este impacto sobre el esfuerzo fiscal varía según la población y los niveles de bienestar municipales, siendo más pronunciado en los municipios poco poblados y con niveles de bienestar bajos, que en los municipios con mayor población y niveles de bienestar".

menor capacidad de los ayuntamientos para incrementar, o al menos actualizar, sus propias tarifas y métodos de recaudación propia.²⁵ En consecuencia, mientras más han aumentado los recursos entregados a los ayuntamientos a través de las fórmulas del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, mayores han sido los vínculos de dependencia financiera de los gobiernos de los municipios.

Por otra parte, hay una contradicción entre las fórmulas de asignación de recursos por esas dos vías complementarias: de un lado, en el largo plazo se castiga el desempeño de los municipios que logran reducir sus indicadores de pobreza extrema, y de otro se premia el solo crecimiento de la población.²⁶ No hay incentivos correctos para que los municipios actúen decididamente a favor de la generación de mayor riqueza local ni tampoco para que logren al menos hacer más eficientes sus sistemas de recaudación. La paradoja es que mientras más se les ayuda con transferencias directas, en bloque o etiquetadas, más solos se les deja para atender los problemas locales de mayor apremio y menos posibilidades tienen de hacerlo en el largo plazo.

El tercer punto que vale la pena subrayar es que, como consecuencia de ese mal diseño fiscal, los ayuntamientos han ido perdiendo capacidades de administración. Sin duda sienten el agobio de la correcta

²⁵Cfr. Richard Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank, 2000. También véase, Richard Bird y Michael Smart, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*, International Tax Program. Rotman School of Management, University of Toronto, 2001. Y Anwar Shah, *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, World Bank, 1997.

²⁶Los fondos de aportaciones federales se incluyen como un capítulo nuevo en la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1998. El artículo 25 de esa ley establece que los fondos de aportaciones se fijan "con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de la ley, con respecto de la participación de los estados y los municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable [...] condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley..." Se trata de siete fondos distintos, cada uno de los cuales se distribuye conforme a una fórmula igualmente diferenciada. Los fondos destinados a la infraestructura social deben destinarse, de acuerdo con el artículo 33 de la ley citada, "exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema". La fórmula establecida supone que, a menores indicadores de pobreza a lo largo del tiempo, menores serán los recursos que reciban los gobiernos locales. En contrapartida, el Fondo General de Participaciones se integra, conforme al artículo 2o. de la misma ley, con el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en cada ejercicio. Los municipios reciben por lo menos el 20 por ciento de esas participaciones, conforme a una fórmula que distribuye a cada entidad el 45.17 por ciento en proporción directa a la población que cada una tenga en el ejercicio fiscal de que se trate; 45.17 por ciento sobre la base de una fórmula que premia la recaudación correspondiente a cada entidad federativa en el año inmediato anterior; y 9.66 por ciento en proporción inversa a las participaciones por habitante en cada entidad federativa, luego de aplicar las dos fórmulas anteriores. En ningún caso hay estímulos fiscales directamente asignados a la promoción económica realizada por los gobiernos municipales.

administración de los fondos que le asigna la Federación, pero no para mejorar sus sistemas propios sino para cumplir las instrucciones que les son giradas. Como vimos antes, el resultado es un conjunto de administraciones locales que ciertamente se ha beneficiado de esa combinación de fondos, frente a una mayoría de gobiernos cuya dependencia económica tiende a ser cada vez mayor. La experiencia acumulada en ese sentido quizá sea ya suficiente para advertir que los métodos de transferencias deben ser tan diferenciados como las cualidades de los distintos grupos de municipios. Las fórmulas universales y homogéneas no están dando resultados eficaces, al menos en términos de los indicadores de desempeño económico ni en el abatimiento de los rezagos en los bienes de consumo colectivo, ni en la reducción de la pobreza individual de los habitantes de cada municipio.²⁷ Ni la vieja tradición del gasto público solamente discriminado por razones políticas ni los métodos que han buscado eliminar la discrecionalidad para imponer en cambio fórmulas universales, han dado resultados adecuados ante la ausencia de otros mecanismos de compensación social.

Un tercer bloque de desafíos está en los límites de la gestión pública local. No repetiré los datos sobre las muy serias restricciones que tienen los municipios para organizar una administración pública más eficiente. Pero tal vez estamos, otra vez, frente a un problema de enfoque: por un lado, a los municipios se les pide cada vez más profesionalismo y cada vez mejores sistemas de control del gasto público; por otro, sin embargo, se les exige que destinen más de los escasos recursos de los que disponen para la inversión social y menos para el pago de la burocracia. ¿Cómo pueden conciliarse esos extremos? Imposible, si no se buscan métodos alternativos para respaldar las gestiones locales o, al menos, para permitir que la asociación en-

²⁷ Según los datos avalados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, convocado por la Secretaría de Desarrollo Social, y tomados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares realizada en 2000 y 2002 por esa secretaría y el INEGI, la proporción de la población en *pobreza alimentaria* (quienes no pueden pagar la comida diaria), a nivel nacional, se redujo de 24.2 a 20.3 por ciento entre 2000 y 2002; la proporción de la población que pudo pagar su comida diaria, pero no sus necesidades básicas de educación y salud, se redujo en ese mismo lapso de 31.9 a 26.5 por ciento; y la proporción de la población que no pudo cubrir sus necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento. Sin embargo, de los 2,430 municipios que tiene el país, "66.1 por ciento presenta un grado de marginación que va del nivel medio (18.9 por ciento) a muy alto (14 por ciento). En la década de 1990 al 2000, sólo 197 municipios mejoraron el grado de marginación, mientras que en ese mismo periodo, 386 la aumentaron. De los 906 municipios con grado de marginación alto, 58 por ciento se encuentra en la misma situación al final de la década". Cfr. Cecilia Loria, "Prólogo", en Leticia Santfín del Río (coord.), *op. cit.*, p. 7.

tre varios de ellos pueda ir encontrando soluciones comunes a los problemas igualmente afines.²⁸

La insistencia en la profesionalización de los gobiernos locales tampoco se concilia de manera lógica con los distintos medios de control político y financiero que pesan sobre esas administraciones. Un sistema de servicio civil de carrera es viable en instituciones donde hay fines claros y más o menos estables en el largo plazo, donde hay medios más o menos definidos para la estabilidad de los servidores públicos que quieren hacer carrera en esa institución y donde hay mecanismos de gestión pública que también tienden a esa estabilidad. Ninguna de esas características es propia de los ayuntamientos mexicanos. ¿Cómo entonces pedirles que tengan servicios de carrera donde faltan las bases mismas para cualquier forma de organización burocrática más o menos estable? Pongo un ejemplo para subrayar este punto: en el Programa Nacional para un Nuevo Federalismo que está en vigor, se propone un conjunto de 39 indicadores para considerar que un municipio ha logrado cierta calidad en el desempeño de su administración. Dejando a un lado los problemas de integración de los ayuntamientos ya señalados, me concentro en algunos de esos indicadores. En el área de desarrollo económico sostenible, se dice que los municipios deben ser promotores de las vocaciones productivas locales; responsables del abasto de productos básicos; promotores del turismo, del sector agropecuario, de la industria, del comercio y de los servicios e innovador de alternativas económicas.²⁹ Tomando en cuenta las limitaciones apuntadas, la pregunta que cae por su peso es: ¿cómo pueden hacer todo eso los municipios si ni siquiera cuentan con los medios suficientes para satisfacer los servicios públicos básicos que les ordena directamente la Constitución y que, según la reforma de 1999, los convierte en entidades de gobierno plenamente identificadas con sus propias atribuciones? Lo que hay que subrayar es que el propio gobierno federal no ha logrado definir el perfil que espera de los municipios ni responder de manera coherente a las líneas de desempeño que se les trazan. Menos aún puede buscarse una gestión local que, en medio de sus carencias, responda con eficiencia a esa red de disposiciones que alteran inevitablemente su fun-

²⁸ Véanse, por ejemplo, los estudios de Leticia Santfín del Río: *Estudio sobre asociacionismo intermunicipal*, Flacso-INDESOL/Banco Mundial, 2002, y "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en Leticia Santfín, *Perfil y perspectivas*, op. cit.

²⁹ Véase "¿Cómo lo vamos a lograr? Estrategias y proyectos del auténtico federalismo", en Segob, *Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006*.

cionamiento interno. En suma, la buena gestión local no sólo ha de buscarse en los municipios sino en los sistemas de incentivos que se producen fuera de ellos.

Finalmente, quiero referirme a un último punto que no debe pasar inadvertido: la falta de instrumentos técnicos apropiados para atender problemas concretos de la gestión local, en el entorno señalado. Bien vista, la asistencia que suele proporcionarse a los municipios desde distintas áreas de los gobiernos estatales y del federal, está invariablemente asociada a los propios intereses de las entidades que prestan esa clase de asistencia. Esto es especialmente cierto en materia de administración fiscal. Pero hasta ahora siguen haciendo falta métodos de colaboración que correspondan a las necesidades propias y singulares de los municipios desde la óptica de la gestión local. No es lo mismo asistir a un gobierno local para que administre mejor los recursos del ramo 33, que hacerlo para que su hacienda local se actualice; no es lo mismo apoyarle para que presente proyectos que eventualmente pueden ser auspiciados por el banco nacional de obras públicas, que hacerlo para que genere sus propios medios de riqueza. Hay una diferencia de óptica que no debe pasar inadvertida y que, sin embargo, es crucial en la apreciación que se tiene sobre los gobiernos locales del país. Hay, pues, una carencia de tecnología de gestión propia del ámbito municipal mexicano.

CONCLUSIONES:

HACIA UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

Con todo, los municipios del país siguen siendo el caballo de batalla de la estabilidad política y social de México. Nadie puede arrebatarnos los méritos ni las aportaciones que han hecho a la historia del país. Pero hasta ahora, tampoco ha sido posible ofrecerles el marco institucional y las herramientas técnicas suficientes para aprovechar el potencial de gobierno democrático que encierran.

En este artículo he señalado cinco áreas en las que es necesario producir un nuevo diseño institucional, que favorezca el desarrollo de los municipios desde sus propias capacidades. Recapitulando, esas áreas son las siguientes:

Primera: el diseño institucional de los ayuntamientos, pensado para el gobierno de un partido hegemónico, ya no es útil para albergar la

pluralidad política actual. Por un lado, las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos se contradicen con su eficacia gubernativa, en tanto que la pluralidad política ha impuesto reglas e incentivos diferentes a los necesarios para la toma de decisiones a un tiempo eficientes y colegiadas. Por otro lado, si bien no existe una fórmula única para la integración de los ayuntamientos –pues las reglas electorales específicas varían según cada legislación estatal– es un hecho que el propósito de ganar espacios de poder por parte de los partidos políticos genera incentivos contrarios al propósito de lograr administraciones locales eficientes, mientras que la ausencia de reglas concretas para la toma de decisiones dentro de los propios ayuntamientos impide que esa pluralidad política sea aliada de la eficacia.

Segunda: los métodos de financiamiento de la gestión local están produciendo, también, incentivos contradictorios. Por un lado, el sistema de aportaciones federales, combinado con las participaciones que se otorgan a los gobiernos municipales, está desincentivando la eficacia de la recaudación estrictamente local. En cambio, se ha reforzado la visión de los gobiernos municipales como ventanillas de gasto público. Por otro lado, las distintas fórmulas de financiamiento premian propósitos diferentes: una se basa en criterios exclusivamente poblacionales, mientras que la otra estimula el desempeño municipal en relación con los índices de pobreza en el corto plazo. El resultado racional de la aplicación de ambas fórmulas produce el contrasentido de premiar más a los gobiernos municipales menos eficientes en el combate a la pobreza en el largo plazo. Como consecuencia, las administraciones municipales tienden a competir más por la asignación de recursos federales, que por el diseño y la ejecución de políticas públicas capaces de promover el desarrollo económico y social de sus comunidades.

Tercera: la capacidad de gestión pública de los gobiernos municipales no sólo está limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones ya señaladas de su diseño institucional. Desde distintos programas federales se pide a los gobiernos municipales más profesionalismo para obtener y administrar recursos y, a la vez, menos gasto corriente. Sin embargo, las constantes modificaciones de criterio en la asignación de papeles para los gobiernos locales han obstaculizado el establecimiento de un servicio profesional de carrera de largo plazo específicamente diseñado para esa instancia. Por lo demás, la mayor parte de los indicadores de desempeño con que se evalúa y se premia a las administraciones locales no corresponde a sus fines constituciona-

les. No hay definiciones claras sobre el papel asignado a los gobiernos municipales.

Cuarta: los métodos propuestos para generar mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales tampoco se hacen cargo de las dificultades planteadas por el diseño institucional. A los municipios se les aprecia como factores de estímulo para la educación cívica y la gobernabilidad democrática, pero esa visión se contradice con las dificultades que impone la oposición política dentro de los propios ayuntamientos. Como consecuencia, hay evidencia para afirmar que las mejores prácticas de participación ciudadana local no se desprenden de las instituciones formales, sino de las iniciativas de innovación generadas fuera de los espacios legales establecidos para albergar la pluralidad. Por otra parte, los medios financieros para atender y encauzar iniciativas de participación ciudadana, especialmente los diseñados para atacar el problema de la pobreza, no tienen origen en los espacios municipales sino fuera de ellos.

Quinta: como consecuencia de los problemas anteriores, en los gobiernos municipales no se han generado suficientes técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales. La improvisación, aun siendo exitosa, prevalece sobre la tecnología institucional de largo aliento. La asistencia que se provee a los municipios para la administración local está generalmente asociada a los intereses de las agencias que la generan. Y hasta ahora no hay organismos que se hayan ocupado del desarrollo de técnicas de gestión pública apropiadas para ese entorno local. La mayor parte de los gobiernos locales opera con la lógica de la administración pública tradicional y, en el mejor de los casos, por proyectos especiales que incluyen los paquetes técnicos de control y evaluación de cada uno de ellos, caso por caso, mientras que las asociaciones de municipios no han logrado desarrollar, hasta ahora, espacios de producción de conocimientos técnicos aplicables a la administración municipal en el largo plazo.

Los gobiernos municipales de México tienen que afrontar no sólo la pobreza de sus comunidades y la carencia de infraestructura y servicios que forma parte de su realidad cotidiana, sino los obstáculos que les plantea el mal diseño institucional. La falta de una definición clara sobre la vocación de esos gobiernos y de sus aportaciones posibles al desarrollo local ha hecho que al comenzar el siglo XXI el país siga teniendo municipios pobres, institucionalmente débiles y atrapados por una normatividad tan compleja como contradictoria. La carencia de instru-

mentos técnicos de gestión pública apropiados para ese ámbito de gobierno puede verse, también, como consecuencia de una visión fragmentada y contradictoria sobre el papel que deben desempeñar los municipios en el desarrollo económico y social del país. Los problemas de diseño, en suma, están en la base de las dificultades que afrontan los gobiernos de los municipios para volver a ser un elemento clave de la gobernabilidad del país.

Tercera parte

Territorios y seguridad nacional

Tercera parte

Territorios y seguridad nacional

Raúl Benítez Manaut*

México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI

INTRODUCCIÓN

EL ESTADO mexicano, durante 125 años, fue uno de los más militarizados del planeta. Desde la proclamación de la independencia de España en 1821 hasta 1946, las fuerzas armadas y los caudillos político-militares fueron el eje articulador de las relaciones políticas en el país. Todos los indicadores muestran lo anterior: los gobernantes de procedencia castrense, el presupuesto del gobierno destinado a las fuerzas armadas, la influencia de éstas como constructoras de las principales fuerzas políticas y el mantenimiento de una autonomía legal y política respecto del resto del aparato estatal y de la sociedad civil.¹

Si se tiene presente que a partir de 1934, cuando Lázaro Cárdenas asciende a la Presidencia, el ascenso y descenso de los presidentes ha sido mediante formas constitucionales, las estadísticas son concluyentes sobre la gran inestabilidad política del país en los periodos 1821-1876 y 1910-1934. Asimismo, de los 68 presidentes que ha tenido México entre 1821 y 2002, 29 han sido civiles (entre ellos dos clérigos) y 39 militares y hubo cuatro juntas cívico-militares.² Lo anterior es otra muestra de gran inestabilidad política, sólo entre 1821 y 1857 hubo 36 presidentes. De igual manera, durante varios periodos de la historia hubo gobiernos que controlaban simultáneamente distintas porciones del territorio. Esto sucedió en el periodo de las luchas intestinas entre liberales

*Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Investigator visitante del Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, D.C.

¹El concepto de "autonomía militar" lo tomamos de Augusto Varas "Autonomización castrense y democracia en América Latina", en Augusto Varas (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988.

²Las cifras no coinciden debido a que se desconoce el origen de algunos presidentes, tomando en cuenta que en el periodo 1830-1860, así como entre 1913 y 1916, hubo gobiernos que no duraron más de una semana. Además, Antonio López de Santa Anna gobernó en nueve ocasiones entre 1833 y 1855.

y conservadores, en el periodo de la intervención francesa (1855-1867) y en el periodo militar de la revolución, entre 1911 y 1920, donde hubo 10 presidentes.

El Estado se logró conformar como tal mediante la forma de gobiernos autocrático-militares como el de Porfirio Díaz (1876-1911)³ y posteriormente el régimen de la revolución. Sin embargo, son características las asonadas militares (de 1911 a 1917) y las guerras civiles (1910-1920 y 1926-1929) entre ambos regímenes. Sólo dos largos periodos de gobierno han sido estables: el de Porfirio Díaz (jefe del Partido Liberal) y el del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ambos se caracterizan por su naturaleza autoritaria, por la legitimación del régimen mediante elecciones no democráticas y por la centralización del poder, donde una de las claves es la presencia de fuerzas armadas profesionales. El resto de los periodos de gobierno, entre 1821 y 1876 y entre 1910 y 1934, se caracteriza por ausencia de profesionalidad militar, control de fuerzas armadas milicianas (cuya tropa está integrada básicamente por campesinos) al mando de caudillos locales y por fuertes pugnas entre los jefes militares por el control de regiones, gobiernos estatales y el gobierno federal. En momentos de estabilidad política se produce crecimiento económico, reconocimiento del gobierno por las potencias extranjeras y profesionalidad militar. Las fases de inestabilidad se caracterizan por la fragmentación del poder, el control político mediante el empleo de las fuerzas armadas y por intervenciones extranjeras.

Un análisis cuantitativo de la forma como ascendieron y descendieron los gobernantes en México se presenta en el cuadro 1.

EL PESO DE LA HISTORIA EL MILITARISMO, LA INDEPENDENCIA Y LA REVOLUCIÓN

En lo que hoy día es México existieron Estados con fuerzas armadas durante las civilizaciones prehispánicas. En la última civilización prehispánica de los aztecas (1325-1519), la estratificación social colocó a sacerdotes y militares en la cúspide de la escala social y política. Los

³Díaz gobernó por vez primera entre 1876 y 1880; entre 1880 y 1884 fue presidente Manuel González, y Díaz retornó a la Presidencia en 1884. Díaz fue el hombre fuerte en el gobierno de González. Díaz se reeligió en ocho ocasiones, siendo muy escrupuloso en realizar elecciones para reelegirse cada cuatro años (en 1904 cambió el periodo presidencial a seis años), por supuesto el fraude electoral y la manipulación de votantes fueron la norma.

CUADRO 1
MODO DE ASCENSO, DESCENSO Y PROCEDENCIA DE PRESIDENTES,
1821-2000

<i>Modo de ascenso</i>	<i>Siglo XIX</i>	<i>Siglo XX</i>	<i>Total</i>
Elecciones	13	20	33
Nombrado por el Congreso	35	6	41
Nombrado por el Poder Ejecutivo	10	1	11
Por golpe militar	14	4	18
<i>Modo de descenso</i>	<i>Siglo XIX</i>	<i>Siglo XX</i>	<i>Total</i>
Fin de mandato o muerte natural	12	15	27
Fin de interinato (nombrado por el Congreso o el Poder Ejecutivo)	23	6	29
Golpe de estado (destitución violenta)	13	6	19
Renuncia (destitución no violenta)	25	--	25
<i>Procedencia</i>	<i>Siglo XIX</i>	<i>Siglo XX</i>	<i>Total</i>
Civiles	10	19	29
Militares	30	9	39
Juntas cívico-militares	4		
Total presidentes	40	28	68

Elaboración propia con base en: José Rogelio Álvarez (director), *Enciclopedia de México*, t. VI, México, Enciclopedia de México-SEP, 1987, pp. 3353-3382.

Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1996, pp. 18-46.

Humberto Musacchio, *Milenios de México. Diccionario enciclopédico de México*, t. II, México, Hoja Casa Editorial, 1999, pp. 1502-1506.

Manuel Rivera Cambas, *Los gobernantes de México*, México, Transcontinental de Ediciones Mexicanas, 1998.

ejércitos mexicanos se desintegraron el 13 de agosto de 1521 al desaparecer el poder político y militar, cuando el último tlatoani azteca, Cuauhtémoc, se entregó como prisionero a los españoles en Tacuba.⁴ Posteriormente, durante los 300 años de dominio colonial, las fuerzas armadas españolas tuvieron básicamente dos funciones: proteger el co-

⁴El ejército y fuerza aérea mexicanos, 2 t., México, Sedena, 1982 (reedición), t. 1, p. 38.

mercio entre América y España de la piratería, por lo cual las fuerzas navales y las fortificaciones costeras eran la clave; y sostener los ejércitos de penetración de conquista y mantenimiento del orden y las fronteras, principalmente la norte, para resguardarla de las incursiones de las tribus nómadas. Durante la mayor parte del periodo colonial, hasta la segunda mitad del siglo XVIII, las esporádicas rebeliones populares o de indígenas eran acalladas con las propias fuerzas reclutadas y pagadas por los hacendados. El ejército real se responsabilizaba de cuidar a los virreyes, el clero alto y las vías de comunicación estratégicas, como la ruta México-Veracruz. Sin embargo, desde 1750 comenzó a debilitarse la capacidad del virreinato de la Nueva España para pagar impuestos a la corona: España entró en una grave crisis financiera y Gran Bretaña comenzó a ser una amenaza militar real para España en el Caribe, lo que obligó a las autoridades virreinales a financiar las fuerzas armadas y entrenar como oficiales a los criollos, comenzando así a configurarse un ejército local, con mandos propios. Una estadística de 1804 señala que en el regimiento de Nueva España 95.6 por ciento de los reclutas eran locales y sólo 4.4 por ciento peninsulares.⁵

Este ejército virreinal se desplomó al final de la guerra de independencia entre 1819 y 1821. Las tropas realistas que se enfrentaron a los independentistas en un principio estaban formadas por 32,000 hombres. En el caso de las fuerzas militares insurgentes, se menciona que llegaron a tener hasta 80,000 hombres, casi todos mal armados.⁶ Un antiguo miembro del ejército realista, Agustín de Iturbide, fue el primer gobernante del México independiente, por su capacidad para unificar a las fuerzas militares insurgentes en el "Ejército Trigarante", siendo éste el primer ejército mexicano, fundado el 1o. de marzo de 1821.⁷ Por haber pertenecido a las fuerzas militares españolas, Iturbide pensó en convertirse en monarca y primer rey de México. El Ejército Trigarante, formado en sus inicios por 16,000 hombres, tanto independentistas como ex virreinales,⁸ se conformó por fuerzas que en un inicio se desprenden de las élites provirreinales y proclericales, que

⁵Chrjston I. Archer, *El ejército en el México borbónico 1760-1810*, México, FCE, 1983, p. 297.

⁶*El ejército y fuerza aérea mexicanos, op. cit.*, t. 1, p. 97. Los independentistas básicamente emplearon estrategias de guerra irregular guerrillera contra las tropas españolas.

⁷Jaime del Arenal Fenocho, *Agustín de Iturbide*, Barcelona, Planeta-DeAgostini, 2002, pp. 73-74. El Plan de Iguala, al sostenerse en las tres garantías, da forma a la bandera: verde: independencia; blanco: pureza de la religión católica; rojo: unión de todos, insurgentes y realistas, mexicanos y españoles, blancos, castas e indios.

⁸*El ejército y fuerza aérea mexicanos, op. cit.*, t. 1, p. 107.

fueron las que conformarían posteriormente el Partido Conservador. El Ejército Trigarante entró triunfante a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821. Desde un inicio se debatió la forma de gobierno, entre monarquía y república. Iturbide se proclamó emperador el 19 de mayo de 1822, como Agustín I. Una vez asumido el control del gobierno y establecido el Imperio, el ejército se denominó Ejército Imperial Mexicano. El gobierno imperial tuvo una efímera vida de ocho meses, cuando el 19 de marzo de 1823 Iturbide abdica ante el Congreso, por la fuerte presión ejercida por los liberales republicanos.⁹ Entre 1823 y 1857, hasta que se consolidan los liberales como fuerza política, los ejércitos no son profesionales y se subordinan al caudillo en turno, liberal o conservador.

Durante el siglo XIX, el Estado en México casi se redujo a las fuerzas armadas. Cuando el país obtiene su independencia en 1821, los insurgentes llegan a tener 20,000 hombres bien armados en los momentos más decisivos de la guerra de independencia (un efectivo por cada 500 habitantes). Posteriormente, en 1867, enseguida de la intervención francesa, el ejército federal tuvo 70,000 hombres (un efectivo por cada 171 habitantes), y al dar inicio el gobierno de Porfirio Díaz, en 1884, el ejército tenía 30,000 hombres¹⁰ (un efectivo por cada 367 habitantes). Entre 1900 y 1910 los hombres en armas fluctúan entre 25,000 y 30,000, en promedio un hombre armado por cada 530 habitantes.¹¹

En términos de profesionalización militar, la primera fase corresponde al gobierno de Porfirio Díaz, donde se produce un reconocimiento de los grados, sistemas de ascenso, y fortalecimiento de las escuelas militares, teniendo como base el Colegio Militar de Chapultepec. A finales del siglo XIX la mitad de los oficiales en activo provenían del Colegio Militar, aunque muy pocos de los generales eran egresados de éste, pues los generales provenían de las élites militares liberales que habían peleado contra las tropas francesas. El armamento en su mayoría fue adquirido a Francia y Alemania.¹² Durante el gobierno de

⁹Jaime del Arenal Fenoch, *Agustín de Iturbide*, op. cit., p. 126. La abdicación de Iturbide fue el elemento central para que no estallara una nueva guerra civil, esta vez entre liberales y conservadores, hecho que impidió la fragmentación del país, como sucedió pocos años después en Centroamérica y la Gran Colombia.

¹⁰*El ejército y fuerza aérea mexicanos*, op. cit., t. 1, p. 315.

¹¹*Evolución del ejército y fuerza aérea. 1870-1976*, México, Sedena, s/f, p. 53.

¹²Michael Meyer y William Sherman, *The Course of Mexican History*, Nueva York, Oxford University Press, 1979, p. 454.

Díaz se creó otro cuerpo paramilitar, una especie de “guardia nacional”, conocida como Los Rurales. Era una guardia pretoriana, que se constituyó en el elemento central de la llamada “Pax Porfiriana”. Este cuerpo fue fortalecido de manera notable, cuantitativamente tenía efectivos similares a los del ejército. Llegó a tener 27,000 hombres en armas a inicios del siglo xx. Entre el ejército y los rurales se cubría la totalidad del país.

Durante el siglo xix y la primera mitad del xx, además de las asonadas militares y los intentos de golpes de Estado, también las intervenciones militares extranjeras se agregan como elemento para impedir la consolidación del Estado. España mantuvo sus ejércitos en el fuerte de San Juan de Ulúa en Veracruz en 1821 y en 1829 intentó una “reconquista”. En 1838 Francia atacó Veracruz con el propósito de cobrar deudas. En 1846-1848, se produjo la guerra con los Estados Unidos, cuyo desenlace fue la pérdida de Texas, Nuevo México, California y Arizona;¹³ la intervención francesa se produjo de 1861 a 1867 y la ocupación militar de los Estados Unidos en el puerto de Veracruz, entre el 21 de abril y el 23 de noviembre de 1914.¹⁴ Entre el 9 de marzo de 1916 y el 5 de febrero de 1917 tuvo lugar la “expedición punitiva” encabezada por el general John Pershing para capturar a Francisco Villa en el estado de Chihuahua. La orden de capturar a Villa se debió a la incursión del 9 de marzo de 1916 a las cuatro de la mañana, donde 485 hombres al mando de Villa salieron de Palomas, Chihuahua, y atacaron Columbus, Nuevo México, donde, con las consignas “Viva Villa” y “Muerte a los gringos”, aterrorizaron a sus 400 habitantes, quemaron casi toda las casas y murieron 18 estadounidenses, quedando muchos más heridos.¹⁵ La expedición punitiva del general Pershing ocupó un área de 800 kilómetros. El resultado fue un completo fracaso militar para los Estados Unidos.

A finales de 1916 e inicios de 1917, producto de los triunfos militares de los constitucionalistas encabezados políticamente por Venustiano Carranza y militarmente por Álvaro Obregón, se lograron los principales acuerdos para la pacificación del país. Estos compromisos están plasmados en la Constitución aprobada el 5 de febrero

¹³Esta guerra fue de junio de 1846 al 2 de febrero de 1848, al firmarse los Tratados de Guadalupe-Hidalgo, México quedó reducido a la mitad de su territorio original.

¹⁴Berta Lilloa *La revolución escindida. Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1914-1917*, vol. 4, México, Colmex, 1979, pp. 47-55.

¹⁵Michael Meyer y William Sherman, *The Course of Mexican History*, op. cit., pp. 540-541.

de 1917 por el Congreso constituyente de Querétaro. Se logró la construcción de un Estado revolucionario donde las élites castrenses gozaron de casi total autonomía en el seno del aparato del Estado y hacia la sociedad. El “Estado de la Revolución Mexicana” estuvo vigente entre 1917 y 2000. Los años veinte se caracterizaron por el control político-militar de todos los caudillos armados, la centralización del poder y la centralización de éste por los caudillos del norte (sobre todo los del estado de Sonora), principalmente dos de ellos, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Desde 1929 se logró fundar el partido de la revolución, el Partido Nacional Revolucionario (PNR),¹⁶ una vez pacificado el país con el triunfo de las tropas revolucionarias sobre las guerrillas cristeras.

A partir del estallido de la revolución mexicana en 1910, el número de hombres en armas se vuelve muy inestable y es muy difícil cuantificar los efectivos regulares de las milicias revolucionarias debido a la existencia de gran cantidad de ejércitos y mandos. En 1910 el ejército federal de Porfirio Díaz tenía 4,000 oficiales y 20,000 tropas, para una población de 14 millones de personas (un militar por cada 583 habitantes). En el momento de su disolución en agosto de 1914, el ejército federal mexicano tenía 28,323 hombres.¹⁷ Algunos cálculos sostienen que en 1914 las fuerzas revolucionarias tenían 50,000 hombres bajo el mando de Francisco Villa, y 15,000 siguiendo a Emiliano Zapata. Estos efectivos se desmovilizan y se subordinan a los jefes militares del norte del país en 1916, cuando se establece el Congreso constituyente de Querétaro. A partir de febrero de 1917, las fuerzas armadas quedan bajo las órdenes de Venustiano Carranza. En 1917, cuando culmina la fase armada de la Revolución, llegó a haber hasta 80,000 hombres en armas (un militar por cada 160 habitantes).¹⁸

¹⁶El PRI fue fundado en marzo de 1929, como Partido Nacional Revolucionario (PNR); en 1938 el presidente Lázaro Cárdenas le cambia el nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM); y en 1946, considerando que el partido se había consolidado y se habían creado las instituciones fundamentales del Estado, se le denomina Partido Revolucionario Institucional. Véase Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El Partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, FCE, 2000, pp. 24-26.

¹⁷*Evolución del ejército y fuerza aérea. 1870-1976, op. cit.*, p. 55.

¹⁸Este es el momento que se puede considerar de máxima militarización del país, aunque la gran mayoría de estos hombres en armas eran milicias campesinas irregulares que respondían a los caudillos. El contraste de las cifras se debe a que muchos análisis de la Revolución se sostienen en “épicas” y en la ausencia de estadísticas oficiales, debido a que muchos soldados eran pagados por sus jefes y caudillos, no por el gobierno central.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REVOLUCIÓN, EL PRIMER CICLO DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y EL PROCESO DE DESMILITARIZACIÓN

Tomando la periodización de James Wilkie como marco de referencia, el Estado revolucionario mexicano vivió seis periodos durante el siglo xx: 1. revolución política (1910-1930); 2. revolución social (1930-1940); 3. revolución económica (1940-1960); 4. revolución balanceada (1960-1970); 5. revolución estatista (1970-1982), y 6. revolución reestructurada (1982-2000).¹⁹ En esos seis periodos, las fuerzas armadas fueron las protagonistas principales de los dos primeros y dieron las pautas para la cesión del poder político a la nueva élite civil revolucionaria a partir de 1946, debido a un proceso donde la fuerzas armadas emprenden un ambicioso programa de profesionalización, en parte por su participación en la segunda guerra mundial.

El paso que va de la revolución política a las subsiguientes etapas se caracteriza por la profesionalización de las fuerzas armadas mediante el desmantelamiento de las guerrillas campesinas. En sus inicios, la reforma agraria fue un proceso de "tierras por armas", que en lo político traslada poco a poco la tradicional fidelidad del campesino al cacique (ahora dominando los caudillos revolucionarios locales) al gobierno federal, único posibilitado jurídica y políticamente para dotar de tierras.²⁰ El ejército fue el fiel de la balanza en la década de los veinte. El gabinete del gobierno federal siempre estuvo compuesto en más del 50 por ciento por generales, también la gran mayoría de las autoridades superiores en los gobiernos estatales y los jefes de zona eran en realidad los que ejercían el control político-administrativo. Por ejemplo, a inicios de los años treinta, sólo quedaban cuatro generales de división: Lázaro Cárdenas, Joaquín Amaro, Saturnino Cedillo y Juan Andrew Almazán. En el caso de Cedillo, tenía un ejército particular calculado en 15,000 hombres.²¹

¹⁹ James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1970; y James Wilkie (ed.), *Society and Economy in México*, Los Ángeles, University of California, 1990. Wilkie señala que la restructuración de la revolución se inicia en el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982. El cierre de este periodo se puede ubicar en el año 2000 en el nivel político, sin embargo, a pesar del cambio de partido en el gobierno, siguen vigentes las leyes y la Constitución de 1917, por lo que, al menos en el nivel jurídico, la revolución continúa presente.

²⁰ Hans Werner Tobler, "Las paradojas del ejército mexicano. Su papel social en la reforma agraria mexicana", en *Historia mexicana*, vol. XXI, núm. 81, Colmex, julio-septiembre de 1971.

²¹ Alicia Hernández Chávez, *La mecánica cardenista. Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1934-1940*, vol. 16, México, Colmex, 1979, pp. 20-21.

En los años treinta, para consolidar la “revolución social” el gobierno fue reorientando los recursos federales, transfiriendo el presupuesto de las fuerzas armadas a otros rubros, vinculados a la política social del régimen como educación, salud, etcétera. Después, para lograr la “revolución económica” entre 1940 y 1960, la orientación de los recursos se focalizó principalmente en las obras de infraestructura económica. Este proceso provocó una exitosa desmilitarización del gasto público, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
DESTINADOS AL EJÉRCITO, 1925-1960²²
(En porcentajes)

1925	27.41
1930	26.32
1935	20.85
1940	19.07
1945	14.89
1950	10.00
1955	7.98
1960	5.38

Entre 1920 y 1930 los efectivos militares oscilan entre 100,000 y 72,000. De acuerdo con esta información, la proporción de hombres en armas va de 143 habitantes por soldado en 1920, a 229 habitantes por soldado en 1930. Desde inicios de los años treinta la contabilidad de los efectivos militares se vuelve más regular. Hacia 1936 había un militar por cada 308 habitantes.²³

En la segunda mitad del siglo xx, consolidada la institucionalidad del país, se observa una gradual desmovilización de tropas y la reducción de éstas en relación con la población, como se muestra en el cuadro 3.

²² Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, varios años.

²³ *El ejército y fuerza aérea mexicanos*, op. cit., t. 2, p. 468.

CUADRO 3
EFFECTIVOS MILITARES EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN

1940:	50,000 efectivos	(1 por cada 393 habitantes)
1950:	50,000 efectivos	(1 por cada 515 habitantes)
1960:	55,000 efectivos	(1 por cada 684 habitantes) ²⁴
1965:	60,750 efectivos	(1 por cada 702 habitantes)
1970:	67,100 efectivos	(1 por cada 718 habitantes)
1975:	82,000 efectivos	(1 por cada 687 habitantes)
1980:	90,300 efectivos	(1 por cada 746 habitantes)
1985:	166,000 efectivos	(1 por cada 475 habitantes) ²⁵
1990:	192,994 efectivos	(1 por cada 437 habitantes)
1995:	225,200 efectivos	(1 por cada 413 habitantes)
2000:	240,000 efectivos	(1 por cada 400 habitantes)

Entre 1930 y 1945 tres acontecimientos marcaron decisivamente la profesionalización de las fuerzas armadas y la institucionalización de las relaciones cívico-militares en México: 1. la fundación de instituciones para profesionalizar a las fuerzas armadas, basadas principalmente en la creación del sistema educativo militar; 2. la expropiación del petróleo en el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1938, que forjó uno de los elementos centrales de la cohesión de las fuerzas armadas: el “nacionalismo”, y 3. el estallido de la segunda guerra mundial y el respaldo de México al esfuerzo de los aliados.

En el régimen de la revolución, la profesionalización de las fuerzas armadas se inicia en los años treinta con la fundación de la Escuela Superior de Guerra,²⁶ ésta otorga dos grados académicos: el de diplomado de estado mayor (D.E.M.), base de la profesionalización del cuerpo de oficiales, y el de licenciado en administración militar.²⁷ Posteriormente, en 1959 se funda el Colegio del Aire, que completa la formación básica

²⁴Stephen Wager, *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, Stanford University, 1992, p. 37.

²⁵International Institute for Strategic Studies, London, *The Military Balance*, varios años. A nivel estadístico las fuentes de información difieren en el número de efectivos de las fuerzas armadas mexicanas. Ello se debe a que algunas fuentes incluyen a los reclutas en activo del servicio militar, y otras sólo a los efectivos regulares del ejército y la armada. El aumento drástico de hombres en armas es por el añadido de los reclutas del servicio militar en la contabilidad, calculados entre 50,000 y 60,000 entre 1980 y 2000.

²⁶Fue fundada en 1932, es el pilar del sistema de educación militar en los niveles superiores. Véase Sedena, *Escuela Superior de Guerra, LX Aniversario*, México, 1991.

²⁷La Escuela Superior de Guerra acepta estudiantes extranjeros. Destaca la asistencia regular de oficiales centroamericanos, dominicanos y estadounidenses. Su currículo académico se concentra en aspectos de estrategia militar, tácticas de combate, juegos de guerra y logística, así como en planeación militar.

y de oficiales para las armas. La profesionalización a través de la educación militar es un proceso gradual, que culmina en los últimos 20 años del siglo xx, con la creación de un gran número de escuelas especializadas en el ejército, la fuerza aérea y la armada, tales como la Escuela Médico Militar, la Escuela Militar de Transmisiones, la Escuela de Ingenieros (creada en 1960), la Escuela Militar de Oficiales de Sanidad (creada en 1970), y la Escuela Militar de Odontología (creada en 1976).

A principios de la década de los setenta, se inicia la creación de un sistema de educación militar superior en la armada y el ejército para oficiales del rango de capitanes de navío, contraalmirantes, coroneles y generales de brigada. Se funda el Centro Superior de Estudios Navales (Cesnav) en 1971, para formar principalmente oficiales de la armada. En el ejército y la fuerza aérea se funda el Colegio de Defensa Nacional en 1981. Ofrece la maestría en administración militar para la seguridad y defensa Nacionales. A nivel del profesorado se incorporan civiles provenientes de universidades públicas y privadas en ambos planteles, y a nivel del alumnado se incorporan civiles de dependencias gubernamentales, principalmente la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Pemex. También se estrechan las relaciones entre militares y civiles, autorizando la asistencia de militares a planteles educativos externos. En la Sedena y la Secretaría de Marina, a ciertos oficiales se les autoriza tomar cursos de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados en instituciones civiles, tanto públicas como privadas. En general, los estudiantes reciben el apoyo financiero. Otra vertiente son los cursos en el extranjero. La mayoría de ellos son programas de intercambio con instituciones militares de otros países. Entre 1978 y 1998, se graduaron en el extranjero 4,173 militares de Sedena, en su mayor parte en los programas educativos de los Estados Unidos. También asisten con regularidad oficiales a Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, España, Francia, Guatemala, Inglaterra, Italia e Israel.

EL CARDENISMO:

MILITARISMO, POPULISMO Y NACIONALISMO

Lázaro Cárdenas es el gran caudillo político-militar de México en la década de los treinta. Ello fue posible debido a que al militarismo endémico de México sumó dos componentes: el político y el ideológico. El político consistió en el populismo-corporativismo de trabajadores, cam-

pesinos y empresarios, centralizando bajo su égida el poder en el aparato del Estado por vez primera desde el porfiriato.

En 1938 Cárdenas reforma el PNR y lo transforma en el PRM, incorporando a los distintos sectores al partido, entre los que destaca un sector militar –mismo que se disuelve en 1940–, y expropia el petróleo con el apoyo de los trabajadores. El peso político de los militares aumentó en el gobierno de Cárdenas, con la característica de que Cárdenas restó poder a los caudillos locales para concentrarlo en las instituciones del gobierno federal. En el gabinete que nombró en 1935, cuatro de los ocho secretarios de Estado eran generales (incluido el ministerio más importante, la Secretaría de Economía), también al frente del PNR estaba un general, 11 gobernadores tenían rango de generales y los administradores de los territorios y el Distrito Federal.²⁸ A este populismo y militarismo había que agregar el cemento ideológico que mantuviera cohesionada a la élite política: el nacionalismo.

La expropiación petrolera realizada el 18 de marzo de 1938, es sin duda una de las acciones políticas más relevantes de la Revolución mexicana y da cuerpo a una serie de doctrinas sociales, de defensa y política exterior sobre la soberanía del país, el manejo de recursos por parte del Estado y la defensa del petróleo se convierte en el pilar de la doctrina de seguridad nacional.²⁹ Sin embargo, el temor de una reorientación del cardenismo hacia el socialismo o el fascismo-nazismo siempre estuvo presente. Esta preocupación se diluyó con el nombramiento del secretario de la Defensa Nacional, Manuel Ávila Camacho, como candidato a la Presidencia de México en 1939, pues se consideraba el más moderado ideológicamente de la élite cardenista, por lo que desde un inicio fue bien visto por los Estados Unidos. Al final del gobierno de Cárdenas, y ya estallada la guerra, se da una profunda reorganización de las estructuras militares. Se crea el Departamento de Marina Nacional, al cual se incorpora la armada de México, separándose del ejército de tierra y la fuerza aérea (que se mantienen integradas en una sola secretaría de Estado).³⁰

Ante el éxito la construcción de los elementos básicos del sistema político, poco a poco se va conformando una élite civil que está en con-

²⁸ Alicia Hernández Chávez, *La mecánica cardenista. Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1934-1940*, op. cit., 218-219 (anexo 2).

²⁹ Luis González, *Los artífices del cardenismo. Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1934-1940*, México, Colmex, 1979.

³⁰ *La Secretaría de Marina es...*, México, Secretaría de Marina, 1986, p. 15.

diciones de sustituir a los generales de la revolución en la conducción del Estado. En México se menciona a esta élite como la “familia revolucionaria”.³¹ Los militares son uno de los elementos claves de esta familia. Este sistema político, sólidamente edificado por la élite militar de la revolución, al consolidarse en el periodo de “Revolución social” entre 1930 y 1940, procede a la llamada “institucionalización” para poder desmilitarizar el aparato que lo conducía: el partido (PNR-PRM). El estatismo-corporativismo-sindicalismo, logrado con el control total de la maquinaria militar y sindical, mediante la creación de Petróleos Mexicanos (Pemex).³² Igualmente, por la segunda guerra mundial, las fricciones causadas por la expropiación petrolera entre México y los Estados Unidos se resuelven de una manera realista en favor de los intereses mexicanos: los Estados Unidos, por razones de seguridad nacional, no atienden las demandas de las compañías petroleras afectadas, debido a que era más importante garantizar a México como aliado que entrar en fricción con él.

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL RECONOCIMIENTO DEL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN

La participación de México en la segunda guerra mundial fue relevante por diversos factores. Aunque en lo militar se considera simbólica la presencia de efectivos mexicanos en los frentes de batalla, por su ubicación geopolítica México cumplió un importante papel. La colaboración con los Estados Unidos fue muy significativa para la protección de las aguas del Caribe, donde dos factores fueron vitales durante toda la guerra: defender el canal de Panamá y las embarcaciones petroleras. En el Caribe, Alemania libró una importante guerra submarina, pretendiendo cortar el suministro de petróleo a los aliados. México respaldó la causa de los aliados de forma abierta a partir del hundimiento del buque petrolero Potrero del Llano en mayo de 1941 y nueve buques tanques en 1942, realizado por submarinos alemanes. México declaró formalmente la guerra a Alemania, Italia y Japón en mayo de 1942.

³¹ Véase Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Nueva York, Oxford, University Press, 1992. En este libro se hace un detallado análisis de los vínculos entre los altos oficiales y la alta burocracia civil, como un elemento de cohesión política.

³² Pemex, además de ser la fuente de ingresos fiscales más importante del Estado, fue la fuente de financiamiento de la maquinaria política entre 1938 y 2000: el PRI, alimentado principalmente por las transferencias del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

La colaboración mexicana se sintetizó de la siguiente forma: la aceptación de ayuda militar de los Estados Unidos en 1940 y la posterior creación de una junta de defensa binacional;³³ permitir el libre tránsito de aeronaves y barcos de los Estados Unidos y el permiso de utilizar puertos y aeropuertos en caso de necesidad (este factor es vital, por encontrarse México entre los Estados Unidos y el canal de Panamá);³⁴ permiso a los Estados Unidos para construir una base aérea en Chiapas; instalación de un sistema de radares, principalmente en las costas occidentales, para la protección de Baja California y California de un ataque japonés, y el envío de la fuerza expedicionaria mexicana a Filipinas en 1945, conocida como Escuadrón Aéreo 201.³⁵

El apoyo de México a los Estados Unidos y los aliados durante la segunda guerra mundial sirvió para normalizar las relaciones diplomáticas de México con el exterior, el reconocimiento pleno del régimen de la Revolución mexicana y superar mediante recursos legales todos los litigios pendientes con las empresas expropiadas en 1938. El ministro de Gobernación del general Ávila Camacho, Miguel Alemán, al ser nominado candidato a la Presidencia por el PRI en 1946, gozaba de amplio apoyo externo, confianza de la élite militar y respaldo de los sectores empresariales, por la gran bonanza económica de México vivida durante la segunda guerra mundial. Para las fuerzas armadas se abrió un nuevo periodo de profesionalización, mediante la gradual entrega del poder político a los sectores civiles revolucionarios y el establecimiento de una especie de “acuerdo cívico-militar no escrito”, que le otorgaría autonomía, a cambio de un respaldo total al gobierno civil, consolidando las bases de la estabilidad política de México.

EL PACTO CÍVICO-MILITAR Y LA AUTONOMÍA FUNCIONAL

La ideología de los militares mexicanos se sostiene en seis componentes fundamentales: herencia revolucionaria, lealtad, disciplina, pa-

³³ Joint Mexican-U.S. Defense Commission, creada el 12 de enero de 1942. Véase Stephen Wager, *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, op. cit., p. 162.

³⁴ Esto fue autorizado por el Senado mexicano en diciembre de 1941, antes de la declaración formal de guerra.

³⁵ Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts*, Washington, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1964. Véase el cap. XIII, “The United States and Mexico: Solidarity and Security”, pp. 331-363.

triotismo, nacionalismo y apoliticismo.³⁶ Es importante señalar dos elementos que se configuraron durante la segunda guerra mundial: el nacionalismo no es necesariamente “antiamericanismo” absoluto, y el apoliticismo no significa el abandono de funciones políticas por parte de las fuerzas armadas, sino una redefinición en el proceso de toma de decisiones. Al ser civil el presidente desde 1946 y concentrar atribuciones casi absolutas,³⁷ éste subordina a las fuerzas armadas a su mando (principios de lealtad y disciplina), donde los militares pasan a ser uno de los respaldos fundamentales del ejercicio del poder político y el sostén del PRI, dado que en este nuevo Estado no hay separación entre el presidente, el aparato burocrático y el partido.³⁸

Por lo anterior, se configura un pacto cívico-militar, no escrito, desde los años cuarenta. Este pacto se sostiene en las siguientes reglas: el primer presidente civil de la Revolución, Miguel Alemán, acepta el bastón de mando que le dan los generales de la Revolución en 1946, a cambio de un respeto absoluto a la institución castrense y su autonomía legal, judicial y presupuestal. En correspondencia, se deriva la segunda regla no escrita: los militares respetarían a capa y espada ese poder civil y lo defenderían ante cualquier amenaza. El elemento central para que funcionara este pacto se daría con el control presidencial del poder legislativo (hasta 1997 el PRI siempre logró controlar la mayoría absoluta de las dos cámaras) y del judicial, para que la acción de ambos nunca afectara a las fuerzas armadas. Así, las fuerzas armadas escribirían su legislación interna, el presidente la canalizaría a las cámaras, y éstas la aprobarían sin ningún obstáculo, con lo que se consolida la “autonomía militar” y un “fuero”.³⁹ En ambas cámaras, las comisiones vinculantes con asuntos de defensa incluían militares (con permiso o retirados) que eran los mediadores entre el poder ejecutivo (presidente, Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asuntos presupuestales y los dos ministerios militares) y los legisladores. Nunca se escribió ni debatió la posibilidad de

³⁶ Stephen Wager, *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, op. cit., p. 55.

³⁷ Un análisis detallado de la concentración real de poder en los presidentes véase en Enrique Krauze, *La Presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano 1940-1996*, México, Tusquets, 1997. Hubo tres presidentes civiles en este periodo Venustiano Carranza (1914-1920), Emilio Portes Gil (interino, 1928-1930) y Pascual Ortiz Rubio (1930-1932).

³⁸ Por ello, muchos militares en situación de retiro o con licencia temporal se responsabilizan de partes importantes de la seguridad pública y ocupan en muchas ocasiones las gubernaturas de los Estados. También participan ampliamente como legisladores.

³⁹ El “fuero” militar se da formalmente en el sistema de justicia militar, a través del Código de Justicia Militar, y en el nivel político con un alto grado de impunidad a sus miembros.

que legalmente se pudiera supervisar a las fuerzas armadas desde el Congreso.

El respeto entre ambas partes a ese pacto lo otorgó el hecho de que el hijo de los caudillos de la revolución, el PRI, empezaba a tener mayoría de edad y se desenvolvía con gran eficiencia. El PNR-PRM-PRI, cuando cumplió mayoría de edad, a los 17 años (en 1946) podía caminar sólo, sin la protección directa de sus progenitores, los caudillos militares fundadores del Estado mexicano.⁴⁰ Las fuerzas armadas intervinieron de forma directa en momentos de necesidad superior, cuando el aparato corporativo y de cooptación (mediante la inserción al “sistema” o empleando la corrupción) no pudo controlar los conflictos políticos o sociales y necesitaba recurrir a la represión militar. En otras palabras, el empleo de las fuerzas armadas –básicamente el ejército– en acciones de control represivo se volvía excepcional, pero muy eficiente.

Este periodo de “revolución económica” (1940-1960), como lo menciona James Wilkie, fue posible por la vigencia del pacto cívico-militar no escrito, debido a que se necesitaban condiciones de estabilidad que sólo el poder disuasivo o de acción real de las fuerzas armadas podía ofrecer. El ejército sólo intervenía temporalmente para “normalizar” la situación y rápidamente se replegaba a sus cuarteles, actuando siempre a petición y por orden del presidente, por lo cual nunca se rompió ni alteró el pacto con la acción militar.

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las fuerzas armadas mexicanas, a nivel operativo, dividen sus misiones en dos, por mandato constitucional:⁴¹ El plan DN-I, protección de

⁴⁰Es muy sintomático que aunque los militares cedieron el poder a los civiles en 1946, todos los jefes del PRI fueron militares hasta 1964: Rodolfo Sánchez Taboada (1946-1952); Gabriel Leyva Velásquez (1952-1956); Agustín Olachea Avilés (1956-1958) y Alfonso Corona del Rosal (1958-1964). Ello configuró una ideología y una disciplina muy fuerte en el seno del partido para lograr el control político de su militancia, construyendo una serie de mecanismos de control o cooptación para evitar la disidencia. En otras palabras, las fuerzas armadas a nivel institucional cedieron el poder presidencial, pero siguieron teniendo, a nivel individual, un fuerte control del aparato político y corporativo. Al general Alfonso Corona del Rosal, quien fue nombrado regente del Departamento del Distrito Federal por Gustavo Díaz Ordaz, se le considera uno de los artífices más importantes de la represión al movimiento estudiantil de 1968. En otras palabras, entre 1929 y 1964 el PRI estuvo directamente controlado por militares. Véase Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, op. cit., pp. 737-739.

⁴¹El artículo 89, fracción VI, señala como atribución del poder ejecutivo “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, 1997, p. 76.

la nación, el territorio y la población ante un enemigo externo y el plan DN-II, para colaborar en la paz social y la seguridad interna. Desde 1966 se incluye el nuevo Plan de Defensa conocido como DN-III-E, que es la protección de la población ante desastres naturales.⁴²

Sobre el plan DN-I, debido a que México tiene una geopolítica *suigeneris*, donde no tiene enemigos externos, y tiene delimitadas de forma definitiva las fronteras nacionales mediante acuerdos con sus tres países vecinos, el peligro de la guerra externa de defensa cada vez se aleja más. Por ello, la parte del plan de defensa contra un agresor externo se transforma cualitativamente. En el periodo de la guerra fría, la llamada "amenaza comunista" llegó a formar parte de una amenaza en el nivel hipotético a México, sin lograr concretarse como tal. Desde finales de los años setenta, la guerra externa volvió a presentarse con la expansión de la crisis en Centroamérica, el armamentismo vivido por países vecinos (Guatemala, Honduras y Cuba) y la existencia de importantes recursos energéticos cerca de la frontera sur y el Caribe. Sin embargo, esta amenaza se ha diluido por los procesos de paz y desmilitarización en Centroamérica, por la crisis cubana y la normalización e intensificación de las relaciones con Guatemala y Belice.

El plan DN-II es lo que se considera la actividad medular de las fuerzas armadas mexicanas. Por la historia de México, parte muy importante de los recursos e hipótesis de guerra en México se centran en amenazas internas. Éstas son de diversa índole, que va desde la existencia de grupos armados que desafían el poder del Estado, hasta misiones que se asignan a las fuerzas armadas, la mayoría de ellas por insuficiencia de otras instituciones del Estado y gobierno en México, sobre todo de seguridad pública en el ámbito rural.

Las tres misiones internas fundamentales de las fuerzas armadas mexicanas en los noventa son el combate al narcotráfico, a la delincuencia y la contrainsurgencia. Por ello, parte importante de los recursos de las fuerzas armadas, desde el despliegue de sus efectivos, hasta las actividades de inteligencia (para analizar y conocer la magnitud del "enemigo"), son para ese fin, no obstante que las fuerzas armadas desarrollan gran cantidad de misiones que pueden considerarse extrainsitucionales. Muchas de éstas son en apoyo a las dos misiones fundamentales, otras por estar dotadas de una "doctrina" social, producto de

⁴²Esta misión no está señalada en la Constitución, pero sí en las leyes orgánicas respectivas del ejército y fuerza aérea y de la armada de México. DN-I es defensa nacional I, DN-II, defensa nacional II y DN-III: defensa nacional III.

su origen en la revolución y el papel político de construcción del Estado que tuvieron entre 1920 y 1940, herencia que aun hoy día es muy importante. En los periodos de “revolución económica” (1940-1960) y “revolución balanceada” (1960-1970), las fuerzas armadas transforman lentamente su relación con el Estado, para respaldar las estrategias de desarrollo, básicamente apoyar en las zonas rurales los procesos de integración de las comunidades, las comunicaciones y fortaleciendo la “acción cívica” en las zonas marginadas.

Así, la organización y despliegue del ejército, por lo anterior, está diseñada fundamentalmente para el plan DN-II y en menor medida para el DN-III-E. Incluso la revolución organizacional del ejército en los años noventa, con la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE), responde de manera principal a los desafíos del DN-II. El primer GAFE fue creado en 1990.⁴³ En 1994 se formó la compañía de fuerzas especiales del I Cuerpo de Ejército. El propósito es tener un GAFE que dependa del estado mayor de cada región militar, y posteriormente a nivel de zona militar. Uno de los elementos destacados es que el programa de entrenamiento de ejércitos extranjeros por los Estados Unidos se concentra en el entrenamiento de los GAFE. El concepto de “fuerzas especiales” se introduce en las tres armas: ejército, fuerza aérea y armada. A inicios del año 2000 este esfuerzo se considera consolidado. Los GAFE son las fuerzas que se dedican a la guerra al narcotráfico, la contrainsurgencia y el rescate de la población, pues su concepto se sostiene en el de “fuerza flexible”.

En el ámbito doctrinario, las fuerzas armadas mexicanas han sido responsabilizadas con misiones denominadas de apoyo social o acción cívica, que significan la realización de actividades que se sobreponen a las misiones de otras dependencias federales, y de atribuciones constitucionales estatales y municipales. Éstas genéricamente se engloban en los planes DN-II y DN-III-E. Un listado de misiones de la acción cívica desarrollada por las fuerzas armadas en los años setenta incluye:⁴⁴ reparación de caminos y escuelas; alfabetización; campañas contra plagas y epidemias; vigilancia contra el crimen rural; apoyo para la realización de los censos de población en zonas rurales; vigilancia de las prin-

⁴³Véase “Nacimiento de una nueva generación de combatientes: «Fuerzas Especiales», *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, época III, año 93, enero de 1999, p. 30.

⁴⁴El tema de la acción cívica del ejército es analizado en Stephen Wager, *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, op. cit., pp. 219-246; y José Luis Piñeyro, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, México, UAM, 1985.

cipales vías de comunicación; brigadas de acción social médicas, veterinarias y dentales; distribución de agua potable en zonas áridas (plan Acuario, iniciado en el sexenio de Echeverría); reforestación y protección ambiental en tierra y naval, etcétera. Muchas de estas funciones se realizan en una combinación de los destacamentos regulares de las fuerzas armadas, principalmente del ejército y a través de las defensas rurales. La realización de estas actividades corresponderían, constitucional y legalmente, a otras dependencias federales e incluso estatales o municipales.⁴⁵ Seis años más tarde, en un balance de la actividad de las fuerzas armadas para el periodo 1976-1982 se menciona que el ejército y la fuerza aérea realizaron: protección de instalaciones vitales; combate al narcotráfico; aplicación del plan DN-III-E; aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; apoyo al levantamiento de censos nacionales; apoyo al levantamiento del padrón electoral; apoyo a la realización de los comicios electorales; reforestación; distribución de agua potable (plan Acuario); combate a plagas y epizootias; apoyo a Pemex; protección a la Comisión Federal de Electricidad; seguridad a valores; protección de piezas arqueológicas; distribución de libros de texto; seguridad a material radiactivo; apoyo a la aviación civil, etcétera.⁴⁶ Además se incluye una larga lista de participación en comisiones intersecretariales de todo tipo, que van desde el apoyo a la Secretaría de Turismo, hasta la Comisión México-Americana para la Erradicación del Gusano Barranador, y la participación en la Campaña contra la Mosca del Mediterráneo. Algunas de estas misiones, sobre todo las de tipo político-electoral, por la polémica surgida sobre el respaldo indirecto al PRI, han dejado de realizarse por las fuerzas armadas, sin embargo, la mayoría de ellas se sigue realizando.

Otra misión en la que participan de manera notablemente las fuerzas armadas, casi totalmente desconocida por la opinión pública, son las actividades de inteligencia. Además de realizar la inteligencia especializada militar a través de las secciones segundas (S-2) del ejército, la fuerza aérea y la armada, y en cada una de las regiones y zonas militares, aéreas y navales, participan en los servicios de inteligencia civi-

⁴⁵En el informe de labores del ejército y fuerza aérea para el periodo septiembre de 1973-agosto de 1974, se mencionan las acciones de "labor social" del ejército y la fuerza aérea. En ellas se enlistan las siguientes actividades: reforestación; consultas médicas; vacunas aplicadas; consultas veterinarias; escuelas restauradas; distribución de agua potable; alfabetización; distribución de molinos de grano; distribución de despensas; distribución de ropa y enseres domésticos; distribución de láminas de cartón. Piñeyro, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁶Sedena, *Memoria del Sector Defensa 1976-1982*, México, 1982.

les, principalmente los de la Secretaría de Gobernación (Segob). En los últimos 20 años también las fuerzas armadas han participado activamente en los servicios de inteligencia de la Procuraduría General de la República (PGR). Militares retirados o con permiso diseñaron y dirigieron dentro de la Segob la actividad de inteligencia en la mayor parte del periodo comprendido entre 1920 y 1990. Y en la actividad del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) su primer director en 1989-1990 fue un militar en retiro.⁴⁷

El plan DN-III-E existe desde 1966, cuando ante inundaciones del río Pánuco en Veracruz y Tamaulipas el gobierno solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) la elaboración del plan. Sus funciones están enmarcadas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, artículo 1o. fracciones III, IV y V.⁴⁸ En términos legales, para la aplicación del plan DN-III-E las fuerzas armadas se subordinan al Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), que se ubica bajo la cobertura institucional de la Segob.⁴⁹ La coyuntura de caos en el rescate de la población afectada por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 llevó a la instauración del Sinaproc, como organismo coordinador interinstitucional. A su vez, el Sinaproc incluye el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred). Para la coordinación de las labores de prevención, rescate y apoyo a población damnificada, participan 13 dependencias del gobierno federal en el Consejo Nacional de Protección Civil, creado en mayo de 1990.

Una de las vertientes nuevas del plan DN-III-E, es que mediante su puesta en marcha, se ha desarrollado la salida de tropas del país. Esto tiene antecedentes en los años setenta, cuando, ante el terremoto de la ciudad de Managua, el gobierno autorizó el despliegue de la armada y en El Salvador, para colaborar ante la destrucción causada por el sismo de 1986. Sin embargo, durante octubre de 1998, el despliegue para colaborar en las tareas de rescate ante el huracán Mitch en Centroamérica fue muy importante y significativo, pues abarcó ayuda a cuatro países, organizando un

⁴⁷Las diferentes dependencias en la Secretaría de Gobernación, responsables de la inteligencia fueron: Servicios Confidenciales (1920-1923), Departamento Confidencial (1924-1938), Oficina de Información Política (1938-1942), Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (1942-1985), Dirección Federal de Seguridad (1947-1985), y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989-1990). En el Cisen, la Dirección de Protección (contrainteligencia) estuvo dirigida por militares hasta 1999, cuando se disuelve y pasa a ser el germen de la PFP. Sergio Aguayo Quezada, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, pp. 299-301.

⁴⁸"Antecedentes del plan DN-III-E", *La Revista del Ejército y Fuerza Aérea*, año 92, noviembre de 1998, p. 4.

⁴⁹Las bases del Sinaproc aparecen en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de mayo de 1986.

importante puente aéreo y naval con Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El despliegue fue ordenado por el Presidente el 3 de noviembre. Igualmente, se desplegó el plan DN-III en Bolivia, en mayo de 1998, para auxiliar a población afectada por un sismo, y en Colombia, en enero de 1999. En diciembre de 1999, ante las graves inundaciones en la costa venezolana, se movilizó un contingente militar de gran magnitud.

EL CHOQUE CÍVICO-MILITAR DE 1968, LOS MOVIMIENTOS ARMADOS Y LA CONTRAINSURGENCIA

Las dos acciones más polémicas de las fuerzas armadas durante la segunda mitad del siglo XX fueron su participación en el control del movimiento estudiantil de 1968⁵⁰ y la guerra contrainsurgente de los años setenta, principalmente la contención de las guerrillas rurales, sobre todo las establecidas en el estado de Guerrero, encabezadas por el Partido de los Pobres.

La interpretación de las fuerzas armadas sobre el movimiento de protesta estudiantil es la siguiente: "En ese mismo año (1968) ocurrieron disturbios estudiantiles que amenazaron con crear el caos y la anarquía, principalmente en esta capital; fue por ello que las fuerzas armadas tuvieron que actuar a fin de impedir que la violencia desatada por elementos irresponsables, impidiera que los mexicanos pudieran vivir en paz". Por su parte, el presidente Gustavo Díaz Ordaz justificó la acción del ejército en su informe a la nación en 1969, señalando:

El ejército mexicano tiene la grave responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden internos, bajo el imperio de la Constitución a fin de que funcionen nuestras instituciones, los mexicanos puedan disfrutar de la libertad que la ley garantiza y el país continúe su progreso. La forma en que cumplió su cometido es prueba clara de que podemos confiar en su patriotismo, su convicción civilista e institucional: reestablecer el orden y vuelve de inmediato a sus actividades normales.⁵¹ Díaz Ordaz asumió totalmente la responsabi-

⁵⁰Véase Sergio Aguayo Quezada 1968. *Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998; y Julio Scherer y Carlos Monsiváis, *Parte de guerra. Tlatelolco 1968*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1999.

⁵¹Informe del presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1969: "Asumo íntegramente la responsabilidad: personal, ética, social, jurídica, política e histórica, por las decisiones del gobierno en relación con los sucesos del año pasado." Sergio Aguayo Quezada, 1968. *Los archivos de la violencia*, op. cit., p. 303.

lidad de la represión, “limpiando” la imagen del ejército, favoreciendo la sucesión presidencial.⁵² La represión al movimiento estudiantil, principalmente el acontecimiento del 2 de octubre en Tlatelolco, fue uno de los operativos militares más importantes de la historia del ejército mexicano. Se calcula que participaron entre 5,000 y 15,000 efectivos. El número de muertos y prisioneros no se ha logrado determinar con exactitud. Varias fuentes coinciden en un promedio entre 200 y 300 muertos.⁵³

Los sucesos de 1968 fueron decisivos para la historia política del país y básicamente para las fuerzas armadas. Fue el primer movimiento “antisistémico” que cuestionaba profundamente el liderazgo del PRI.⁵⁴ Este hecho también fue un catalizador para que las guerrillas, entonces aisladas en regiones rurales, crecieran y se les incorporaran jóvenes provenientes de las universidades. En esos años (entre 1968 y 1976) aparecieron varios grupos guerrilleros de accionar urbano (compuestos en su mayoría por estudiantes) a la par de la ya existente guerrilla rural. De ellos, algunos tuvieron tradición rural en estados como Guerrero y se insertaron en la realidad de marginación y violencia provocada por estructuras de poder controladas por grupos de caciques muy violentos, a los cuales en muchas ocasiones la policía y el ejército se sumaban a sus intereses, surgiendo los movimientos armados como forma de autodefensa campesina.⁵⁵ Otros fueron guerrillas urbanas que actuaron como grupos clandestinos sin respaldo popular.

El nacimiento de estas guerrillas modernas que buscaron el socialismo se dio en Chihuahua en 1964, y el primer ataque militar guerrillero se realizó contra un cuartel de la policía, en mayo de 1965. El 23 de septiembre de ese año se ataca un cuartel del ejército en Ciudad Madera, Chihuahua, con un saldo negativo para la guerrilla. En Guerrero nacieron en los sesenta la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y el Partido de los Pobres (PDLP).⁵⁶ Posteriormente, a inicios de los setenta, surgieron más de

⁵²Véase Luis Garfias Magaña, “El ejército mexicano actual”, en *El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días*, México, Sedena, 1979, p. 526. Informe del presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1969: “Asumo íntegramente la responsabilidad: personal, ética, social, jurídica, política e histórica, por las decisiones del gobierno en relación con los sucesos del año pasado”. Sergio Aguayo Quezada, 1968. *Los Archivos de la Violencia*, op. cit., p. 303.

⁵³Sergio Aguayo Quezada, 1968. *Los Archivos de la Violencia*, op. cit., p. 251.

⁵⁴Sergio Zermeno, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, México, Siglo XXI, 1978.

⁵⁵Carlos Montemayor, *Guerra en el paraíso*, México, Diana, 1991.

⁵⁶Jaime López, *Diez años de guerrillas en México. 1964-1974*, México, Posada, 1974.

30 grupos guerrilleros. El ejército mexicano pudo controlar exitosamente, mediante tradicionales tácticas de contrainsurgencia, a las guerrillas rurales, y colaboró en la labor de inteligencia contra los grupos urbanos.

En junio de 1996, una alianza de 14 grupúsculos armados da origen al Ejército Popular Revolucionario (EPR) en el Estado de Guerrero.⁵⁷ La fecha de su constitución coincide con el primer aniversario de la "Matanza de Aguas Blancas", cuando fuerzas policiacas militarizadas del gobierno del estado de Guerrero asesinaron a 17 campesinos pertenecientes a la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS). El EPR actúa en una de las regiones más violentas de México donde los caciques locales, integrados a través de "familias", controlan las estructuras económicas, sociales y políticas.⁵⁸ Las áreas principales de acción del EPR son los estados de Guerrero y Oaxaca.⁵⁹ La estrategia del gobierno para hacer frente repite las acciones emprendidas contra las guerrillas de los años setenta: contrainsurgencia rural, siendo el ejército el que tiene la iniciativa, y los cuerpos de seguridad para detectar los núcleos urbanos. No se vislumbra frente al EPR ningún tipo de diálogo o negociación.

LA CRISIS DE CHIAPAS Y LAS FUERZAS ARMADAS

El 1o. de enero de 1994 un grupo desconocido que actuó en la casi total clandestinidad realiza la toma de San Cristóbal de las Casas y seis poblados, en el estado de Chiapas.⁶⁰ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) nació de la antigua guerrilla de las FLN.⁶¹ Como tal, según sus propios voceros, el 17 de noviembre de 1993 habían cumplido 10 años de vida,⁶² por lo que sus acciones se habían desarrollado en el total silencio (o sea, lo que en el lenguaje guerrillero significa fase de

⁵⁷"Mexico's new guerrilla eruption", *World Press Review*, noviembre de 1996, pp. 16-17.

⁵⁸Armando Bartra, *Guerrero bronco: campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Ediciones Sin Filtro, 1996.

⁵⁹Esto lo analizamos en detalle en Raúl Benítez Manaut, "Guerrilla. Civilizarse o morir", *Enfoque-Reforma*, México, 5 de enero de 1997.

⁶⁰La literatura sobre la crisis de Chiapas es extensa. Véanse Thomas Benjamin, *A Rich Land. A Poor People. Politics and Society in Modern Chiapas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989; Elaine Katzenberger, *First World. Ha, Ha, Ha*, San Francisco, City Lights Books, 1995; *EZLN. Documentos y Comunicados*, vol. 1, México, Era, 1995; *EZLN. Documentos y Comunicados*, vol. 2, México, Era, 1996; Carlos Tello Díaz, *La rebelión de las cañadas*, México, Cal y Arena, 1995; Mario Melgar et al., *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, UNAM, 1994; *Chiapas*, 4 vols., México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995, 1996, 1997.

⁶¹Carlos Tello, *La rebelión de las cañadas*, op. cit., pp. 60-85.

⁶²"Aniversario de la formación del EZLN, 19 de noviembre de 1994", en *EZLN. Documentos y Comunicados*, vol. 2, p. 131.

“acumulación de fuerzas políticas y militares”). Era la primera vez en la historia contemporánea de México que una guerrilla lograba generar una simpatía y un liderazgo político real en sectores importantes de población, pues se estima que sus simpatizantes y militantes superan los 2,000,⁶³ y el área de influencia política supera más de 200,000 pobladores indígenas. El propio ejército mexicano estimó en 5,000 los combatientes del EZLN al inicio del conflicto.⁶⁴

Por la aparición del EZLN, las fuerzas armadas se preparan desde 1994 en moderna contrainsurgencia a pesar de que su estrategia es de disuasión. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 provocó un cambio cualitativo en la modalidad de respuesta del Estado a los movimientos insurgentes. Al EZLN no se le podía tratar con estrategias de contrainsurgencia como las empleadas en los años setenta, por el impacto internacional. Por ello, se pasó de la respuesta directa (a través del empleo del ejército y sin tomar en cuenta consideraciones de derechos humanos) a la indirecta, buscando la negociación. De igual forma, la crisis de Chiapas obligó al gobierno a volver a emplear de forma estratégica a las fuerzas armadas para contener al EZLN, solo que con la modalidad de despliegue disuasivo de fuerzas.⁶⁵ El año de 1994 registra un incremento de efectivos y recursos para las fuerzas armadas, mismo que después vuelve a su nivel promedio observado entre 1980 y 2000, debido a que la estrategia de contención del EZLN se sostiene en el diálogo y la negociación, aunque no se ha logrado establecer el marco de referencia para un cese del fuego definitivo y las condiciones de inserción del EZLN y sus dirigentes al esquema legal-institucional.⁶⁶

Los ocho años de crisis de Chiapas (1994–2002) se han caracterizado por zigzagueos entre el EZLN y el gobierno, que al mismo tiempo han significado la supresión de las estrategias militares como opciones viables para ambas partes y la búsqueda de soluciones políticas, sin éxito.

⁶³Sólo en la marcha realizada a la ciudad de México en septiembre de 1997, asistieron representantes de 1,111 comunidades indígenas, como militantes del EZLN. *La Jornada*, México, 14 de septiembre de 1997.

⁶⁴*La Jornada*, México, 7 de enero de 1994.

⁶⁵Véase Raúl Benítez Manaut, “Chiapas: crisis y ruptura de la cohesión social. Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago de Chile, UNESCO-Flacso, 2002.

⁶⁶Véase Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas. Los desafíos de la paz*, México, ITAM, The Woodrow Wilson Center, Porrúa, 2000.

El ejército en dos breves ocasiones encabeza el esfuerzo de contención del EZLN: entre el 1o. y el 11 de enero de 1994, y entre el 9 de febrero y el 5 de marzo de 1995. El resto del conflicto el ejército es una fuerza pasiva de disuasión, que desarrolla un importante despliegue de fuerzas. Con el cambio de gobierno, en diciembre de 2000, el presidente Fox ordenó el retiro del ejército de posiciones en comunidades indígenas, tratando de reducir al mínimo su presencia. Tanto el ejército como el EZLN están impedidos para actuar militarmente. Ello se debe a que, para el EZLN, la proyección nacional e internacional de su discurso se basa en la "fuerza moral", la representación de los indígenas y la lucha por una causa noble y buena. Esto hace inviable el uso directo de las armas. Por ello, el EZLN se convierte en una guerrilla armada que no puede usar las armas. El EZLN ha logrado desplegar un "ejército invisible de militantes" o "guerreros de la red" internacionales que le da fuerza política,⁶⁷ ante la precariedad de su capacidad militar. Frente a este nuevo tipo de combatientes, el ejército mexicano no puede hacer absolutamente nada, debido a que está organizado para combatir en una "guerra convencional" o guerras irregulares tipo "guerrilla" propias de la era de la guerra fría. Sin embargo, el principal impacto en el ejército es que por vez primera desde mediados de los años setenta se acusa a la fuerza armada de efectuar violaciones a los derechos humanos contra la población civil.⁶⁸

**LAS MISIONES POLÉMICAS:
EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO,
EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA PARTICIPACIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD PÚBLICA**

La participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico de forma regular se da desde finales de los años cuarenta. En la segunda guerra mundial los Estados Unidos ayudaron a "narcotizar" parte de la agricultura de estados del norte de México para la producción de opio (base de la morfina) que ayudaría al alivio de los soldados heridos en

⁶⁷David Ronfeldt y Armando Martínez, "Comentarios sobre la guerra de red zapatista", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y los Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, p. 343. Véase también Davis Ronfeldt y John Arquilla, *The Zapatista Social Netwar in Mexico*, Santa Mónica, Rand Corporation, 1998.

⁶⁸Human Rights Watch/Americas, *Mexico, The New Year Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas*, vol. 6, núm. 3, Washington, 1o. de marzo de 1994.

los frentes de batalla. Estos cultivos, dado su alto rendimiento, fueron producidos por agricultores-empresarios, algunos militares. Básicamente se promovió el cultivo de drogas en Sinaloa, Chihuahua y Durango. En el caso de la mariguana, México fue un abastecedor mediano, que fue sustituido por producto de mejor calidad de Jamaica y Colombia y por el desarrollo de la producción local en los Estados Unidos. Por ello, el narcotráfico como asunto conflictivo entre México y los Estados Unidos inicia con la cocaína y se exige la participación de las fuerzas armadas para su interdicción de América del Sur, teniendo en cuenta que en los ochenta los grandes carteles colombianos ya habían construido asociaciones importantes con mafias mexicanas, infiltrándose rápidamente en los cuerpos de seguridad y policías mexicanos.

Para los Estados Unidos la principal debilidad para emprender esta estrategia es la corrupción,⁶⁹ pues al ser un elemento sistémico en el sistema político mexicano, establece un nexo entre crimen y política muy difícil de erradicar. Un ex agente del Federal Bureau of Investigation (FBI), que trabajó durante mucho tiempo en México, sostiene:

Las autoridades políticas ofrecieron inmunidad a los elementos criminales y obtuvieron a cambio dinero para desarrollo, inversión y fondos de campaña para el partido, así como para el enriquecimiento personal. De los criminales se esperaba que pagaran y obedecieran a las autoridades y cuando se convertían en un riesgo o ya no producían se les encarcelaba o aniquilaba.⁷⁰

Lo anterior lleva a un diagnóstico pesimista sobre el narcotráfico como principal actividad del crimen organizado en México. Desde los años ochenta el crecimiento del tráfico de drogas fue uno de los principales puntos de tensión entre los gobiernos de los Estados Unidos y México. Esta fricción se agravó desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en Guadalajara.⁷¹ A partir de este hecho, en México comienza a verse el problema como asunto de se-

⁶⁹Kate Doyle, "The militarization of the drug war in Mexico", *Current History*, vol. 92, núm. 571, febrero de 1993.

⁷⁰Stanley Pimentel, "Los nexos entre política y crimen organizado en México", en John Bailey y Roy Godson (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo, 2000, p. 54.

⁷¹Jorge Chabat, "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, op. cit., p. 115.

guridad nacional.⁷² El gobierno por vez primera lo califica así desde 1987.⁷³

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas. Igualmente se inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de los Estados Unidos. La estrategia de México, en voz de uno de sus principales autores, no es de eliminación, sino de contención: "La meta de esa guerra no es destruir al enemigo, porque esto es imposible. Se trata de mantenerlo bajo control," reconociendo la principal vulnerabilidad de las fuerzas del gobierno de México.⁷⁴ Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en los medios de comunicación. En junio de ese año se menciona que una unidad táctica del ejército de los Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en el espacio aéreo mexicano.⁷⁵ En la segunda visita del presidente Salinas a los Estados Unidos, en junio de 1990, se establecen los acuerdos para la presencia de agentes de la DEA en México, y, posteriormente, en noviembre de ese año, se establecen los marcos de acción de las actividades de rastreo de aeronaves y satélites de los Estados Unidos en la guerra contra las drogas.

El saldo en el combate a las drogas es contradictorio. Los informes oficiales señalan un avance muy importante en la guerra, sin embargo, las cifras muestran, a pesar de la reducción en la intercepción de cocaína, que no se ha logrado su eliminación.⁷⁶ En el caso de los decomisos y destrucción de plantíos de marihuana y cocaína, las cifras pueden indicar mayor eficacia en la acción para controlarla, o, por el contrario, mayores cantidades producidas y en el mercado.

Hay que tener presente que la mayoría de estas acciones las realizan las fuerzas armadas. Incluso equipo perteneciente a la PGR fue transferido al ejército para encabezar la guerra, como fue la entrega de 18 helicópteros Bell 206 de la PGR a la Sedena. Igualmente, además de los 73 aviones

⁷²William O. Walker III, "After Camarena", en Bruce M. Bagley y William O. Walker III (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami, North-South Center, 1996.

⁷³María Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, op. cit.*, p. 375.

⁷⁴Jorge Carrillo Olea, "El control de drogas: situación y perspectiva", *La Jornada*, México, 15 de octubre de 1993, p. 23.

⁷⁵*Los Angeles Times*, 7 de junio de 1990.

⁷⁶*México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto*, México, SRE, mayo de 1997, p. III.

UH-1H donados por los Estados Unidos, el ejército adquirió en 1997 16 helicópteros MI-8 y MI-17 de manufactura rusa. La reforma de la estructura de las regiones y zonas militares se concentró en la creación de un cuartel general y 51 GAFE. La mayoría de la información oficial de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), confirma que se destinan cotidianamente entre 20,000 y 30,000 efectivos de forma permanente en la guerra a las drogas (dependiendo de la temporada del año).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo la estrategia de combate a las drogas se basó en la formulación del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, estrechándose las relaciones de cooperación con los Estados Unidos, a partir del establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas (GCAN), en marzo de 1996.⁷⁷ Esta cooperación se refuerza un año después con la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes la "Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas", que señala la res-

CUADRO 4
ERRADICACIÓN DE PLANTÍOS Y DECOMISO DE DROGAS. 1989-2002⁷⁸

<i>Erradicación de marihuana y amapola (hectáreas) promedio semestral</i>	
	1989-1994: 11,635
	1995-2000: 21,078
	2001-2002: 21,994
<i>Marihuana: cargamentos decomisados: promedio semestral en toneladas</i>	
	1989-1994: 255
	1995-2000: 618
	2001-2002: 761
<i>Cocaína decomisada: promedio semestral decomisado en toneladas</i>	
	1989-1994: 22.00
	1995-2000: 13.45
	2001-2002: 11.56

⁷⁷México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto, op. cit., presentación.

⁷⁸"Primer tercio en seguridad", *Reforma*, 1o. de diciembre de 2002, p. 2-A.

ponsabilidad compartida en el combate, a través de un enfoque integral, y el establecimiento de acuerdos de extradición y mayor cooperación en inteligencia.⁷⁹

El año de 1997 significó la sacudida más grande en la guerra contra las drogas en México, cuando se descubrió el 23 de febrero que el comisionado del INCD y ex comandante de la V Región Militar (con sede en Guadalajara), general Jesús Gutiérrez Rebollo, realizaba acciones de apoyo al Cartel de Juárez (encabezado por Amado Carrillo).⁸⁰ El mito de la incorruptibilidad de las fuerzas armadas se desmembró y estalló un conflicto con los Estados Unidos que estuvo a punto de que el Departamento de Estado de ese país, en su certificación anual, declarara a México “no certificado” en la llamada “certificación” que se divulga el mes de abril. Este mito incluso es desmentido por el propio secretario de la Defensa Nacional: “El riesgo de contaminación al interior del ejército siempre ha existido. Lo novedoso pudiera ser la voluntad para combatir a los que en ello se involucran sin importar prestigios, jerarquías o posiciones que ocupen.”⁸¹ El caso Gutiérrez Rebollo derivó en una gran purga en las fuerzas armadas, siendo encarcelados 34 militares durante 1997 que se dedicaban a apoyar a carteles de las drogas.⁸² Por su parte, la armada, durante 1997 acusó a 14 marinos por actividades de narcotráfico.⁸³ En el informe binacional sobre la guerra contra las drogas, editado por el GCAN se menciona la necesidad de despedir a 1,200 agentes de policía por parte del titular de la PGR durante 1996. Este informe sostiene que la corrupción se ha extendido a los sistemas de impartición y procuración de justicia.⁸⁴

En el gobierno de Vicente Fox no cambian sustancialmente los parámetros de la guerra a las drogas, sin embargo, la estrategia diseñada parte del reconocimiento de que México no sólo es un país de producción (de

⁷⁹Ernesto Zedillo y William Clinton, “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas”, México, 6 de mayo de 1997. *Reforma*, México, 9 de mayo de 1997, p. 11-A.

⁸⁰Raúl Benítez Manaut, “Narcotráfico: desafíos para el ejército”, *Novedades*, México, 26 de febrero de 1997.

⁸¹“Entrevista. Enrique Cervantes Aguirre, secretario de la Defensa Nacional”, *Reforma*, México, 12 de noviembre de 1997, p. 4-A.

⁸²“Entrega el ejército a 34 narcomilitares”, *Reforma*, México, 28 de julio de 1997, p. 1. Investigaciones de los reclusos en cárceles militares señalan que en la principal de ellas, ubicada en el Campo Militar núm. 1, hay 402 presos, 53 de ellos consignados por delitos “contra la salud” (narcotráfico), 29 de ellos pertenecen a la Armada, detenidos en abril de 1990, cuando un gran escándalo incluso llevó a la renuncia del secretario de Marina ese año. *Reforma*, México, 10. de agosto de 1997.

⁸³Declaraciones del secretario de Marina, José Ramón Lorenzo Franco, *Excelsior*, México, 2 de enero de 1998, sección 2, p. 1.

⁸⁴*México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto, op. cit.*, pp. 121-122.

mariguana, amapola y recientemente también cocaína y drogas sintéticas) sino que el consumo de drogas ha ido en aumento. En otras palabras, el problema de las drogas se vuelve más complejo que en el pasado. Uno de los mayores escándalos al final del gobierno de Ernesto Zedillo y el inicio del gobierno de Fox fue el descubrimiento del mayor caso de “narcopolítica”, debido a los vínculos de Mario Villanueva, gobernador de Quintana Roo (frontera con Belice y el Caribe), con los carteles. Villanueva desapareció en marzo de 1999 y su detención se logró el 21 de mayo 2001. Al mismo tiempo, esta “narcocorrupción” también afectó a las fuerzas armadas, al ser detenidos los generales Mario Arturo Acosta Chaparro y Francisco Quirós Hermosillo el 31 de agosto de 2000.⁸⁵ En el año 2002 otro acontecimiento revela la fragilidad de algunas estructuras del ejército respecto al poder corruptor del narcotráfico: el 14 de octubre de ese año son acusados 48 efectivos del 65 batallón de infantería de Guamúchil, Sinaloa, para ser investigados por proteger a narcotraficantes.⁸⁶

En los años noventa, se observa la presencia creciente de miembros de las fuerzas armadas (la mayoría de ellos en retiro o con permiso) en los cuerpos de seguridad, federales, estatales y municipales de todo el país. La presencia de miembros de las fuerzas armadas (ejército y armada) responden a una necesidad y concepción de que el problema de la seguridad se debe abordar: 1. rompiendo la corrupción, donde los civiles son “más proclives” y los militares tienen más mecanismos “inmunológicos”, 2. rehaciendo la estructura de mando; 3. “endureciendo” la contención policial contra el crimen, y 4. profesionalizando la actividad policial. La presencia de militares es indistinta y ajena a los partidos políticos que ocupan los gobiernos federal, estatales y municipales.

El desafío más importante para las fuerzas armadas en relación con el combate al crimen fue la colaboración con el Departamento del Distrito Federal (DDF), para responsabilizarse de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a partir del 8 de junio de 1996.⁸⁷ La diferencia cualitativa más importante con la presencia de militares en el resto de las corporaciones del país es que asumían esos cargos de forma personal, no institucional. En cambio, el nombramiento del general Enrique Salgado y

⁸⁵En octubre de 2002 la Procuraduría de Justicia Militar los acusó de cohecho con el narcotráfico, sin embargo, hay graves acusaciones contra estos dos generales por su participación en la guerra de contrainsurgencia en el estado de Guerrero, donde se les responsabiliza de 143 desapariciones. Véase “Purga Militar”, *Proceso*, núm. 1357, 3 de noviembre de 2002.

⁸⁶“Investigan nexos con el narco”, *Reforma*, México, 18 de octubre de 2002, p. 23-A.

⁸⁷General Enrique Salgado, *Informe de 100 días de trabajo en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP-DDF)*, México, septiembre de 1996.

15 generales, 50 jefes, 18 oficiales y 19 sargentos, así como el desplazamiento de 2,000 soldados para sustituir a la policía en la delegación Iztapalapa y el entrenamiento de policías civiles en el Campo Militar núm. 1 (fueron entrenados 3 500 policías)⁸⁸ es una política de cooperación institucional, cuyo responsable máximo es el presidente, quedando los militares designados en activo en la Sedena.

El saldo de esta guerra fue contradictorio. En declaraciones del secretario de la Defensa Nacional, un gran logro es que nadie “puede acusar de deshonestos a los militares” que participaron en la policía del Distrito Federal.⁸⁹ Sin embargo, la dureza de los operativos llevó a que se cuestionara su legalidad, a partir de los sucesos de la colonia Buenos Aires, donde un grupo de seis jóvenes delincuentes capturados el 8 de septiembre de 1997 apareció asesinado en las afueras de la ciudad de México, hecho que condujo a un gran desgaste de la imagen de las fuerzas armadas y a ser blanco de críticas de muchos sectores por violaciones a los derechos humanos.⁹⁰ El resultado de las investigaciones condujo al arresto de tres militares (un general, un coronel y un teniente coronel) y 26 policías (19 “jaguares” y siete “zorros”).⁹¹ Por esta acción fue disuelto el grupo Jaguares.⁹² La defensa de los Jaguares sostuvo, en declaraciones de efectivos que participaron en el operativo que “somos corruptos, pero no matones”.⁹³ Esta experiencia marcó al ejército en el sentido de que un excesivo involucramiento en acciones operativas lo llevaría a acusaciones de violación de derechos humanos.

El proyecto más importante del sexenio del presidente Zedillo fue la creación de la PFP, dentro de la estructura de la Segob. El 4 de enero de 1999 fue publicado su decreto de creación.⁹⁴ La base de los miembros de la PFP se desprende de la Tercera Brigada de la Policía Militar de la Sedena,⁹⁵ y se trasladan con licencia 4,988 efectivos, mediante un convenio firmado entre la Secretaría de Gobernación y la Sedena el 8 de julio

⁸⁸ *Reforma*, México, 24 de septiembre de 1997.

⁸⁹ “Entrevista. Enrique Cervantes Aguirre, Secretario de la defensa nacional”, *op. cit.*

⁹⁰ Véase la declaración completa del Ministerio Público en *El Nacional*, México, 19 de noviembre de 1997. Asimismo, la comparecencia del general Salgado en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 23 de septiembre de 1997. *Reforma*, México, 24 de septiembre de 1997.

⁹¹ *Reforma*, México, 19 de noviembre de 1997.

⁹² El nombre oficial de los Jaguares es Grupo Especial de Disuasión, fue disuelto el 17 de octubre de 1997. *La Jornada*, México, 18 de octubre de 1997.

⁹³ *Reforma*, sección B, p. 1, México, 19 de octubre de 1997.

⁹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de enero de 1999, p. 2.

⁹⁵ Se incorporan los policías militares incluso con sus 352 vehículos y 99 perros, así como con 1,892 armas. Esta brigada es la misma que había participado en Iztapalapa en 1996-1997. *Reforma*, 9 de julio de 1999, p. 1. Su primer comandante fue el contraalmirante Wilfredo Robledo.

de 1999.⁹⁶ Hacia el año 2002, el total de efectivos que integran la PFP es de 12,285, entre los cuales sobresalen las llamadas “fuerzas federales de apoyo”, que se integran por policías militares.⁹⁷ Las funciones de la PFP se centran en la restauración del orden, la acción inmediata, la lucha contra el terrorismo y la vigilancia de carreteras e instalaciones estratégicas. Con el cambio de gobierno el 1o. de diciembre de 2000, fue creada la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), misma que integra a la PFP en sus estructuras. Ésta responde a un nuevo concepto policiaco que está vigente en América Latina, de creación de fuerzas policiaco-militares de contención.

El 1o. de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox tomó la decisión de reformar la PGR desde sus más altos niveles hasta la estructura de investigación del delito. Se nombra al que fue procurador de Justicia Militar, el general Rafael Macedo, en el puesto de procurador.⁹⁸ A la par, se reestructura la Policía Judicial Federal, bajo el nuevo nombre de Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Con lo anterior, se da un salto sin precedentes a favor de la militarización de la investigación de la justicia, con dos objetivos: erradicar la corrupción y hacer eficiente la labor de investigación del crimen en el nivel federal, teniendo en cuenta que el principal delito es el narcotráfico. Con lo anterior, en la PGR además del sistema de inteligencia contra el narcotráfico, también está bajo dirección militar la mayor parte de la conducción del aparato de investigación del crimen. Un elemento que sobresale es que ha crecido notablemente la estructura administrativa de la PGR y se han reducido los miembros de la PJF-AFI.⁹⁹ Con la creación de la AFI, se ha transformado notablemente su estructura. En el caso de la PJF, 90 por ciento de sus efectivos se dedicaba a labores operativas, ahora la AFI concentra 90 por ciento de sus efectivos en el área de inteligencia.¹⁰⁰

Los datos que se conocen públicamente indican que en la PGR, solamente en los cargos más importantes de la oficina del procurador, 20 militares ocupan la titularidad de una subprocuraduría, coordinaciones y direcciones operativas.¹⁰¹ La Coordinación de Operaciones de la Fiscalía Antidrogas ha estado bajo el mando de generales provenientes del ejército, y 107 oficiales del ejército participan en sus estructuras.¹⁰²

⁹⁶ “Trasladan sin salario a militares”, *Reforma*, 16 de julio de 1999.

⁹⁷ *Reforma*, 25 de noviembre de 2002, p. 16-A.

⁹⁸ Es la primera vez en la historia que un militar es responsable directo de la PGR.

⁹⁹ “Primer tercio en seguridad”, *Reforma*, 1 de diciembre de 2002, p. 2-A.

¹⁰⁰ “Privilegia la AFI labor de inteligencia”, *Reforma*, México, 23 de septiembre de 2002, p. 10-A.

¹⁰¹ *Reforma*, México, 25 de noviembre de 2002.

¹⁰² *Reforma*, México, 24 de noviembre de 2002, p. 2-A.

RELACIONES MILITARES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

El periodo de la segunda guerra mundial es el mejor momento de las relaciones militares entre los dos países. Posteriormente, durante la guerra fría, si bien no hubo momentos de tensión militar, México no compartió los postulados de seguridad hemisférica impulsados por los Estados Unidos, por centrarse en un concepto ideológico contra el comunismo, reduciéndose la relación a un bajo nivel. Por ejemplo, entre 1950 y 1968, los Estados Unidos entrenaron a más de 46,000 militares latinoamericanos, sólo 546 de ellos fueron mexicanos.¹⁰³ La misma tendencia registran los programas de donaciones de equipo y ventas de armas en este periodo.

A pesar de que México firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en (TIAR) 1947, se opuso a su aplicación cuando fue invocado, debido a que consideraba que violentaba los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.¹⁰⁴ En términos militares, respecto a la Junta Interamericana de Defensa, México postuló que se mantuviera siempre en sus funciones consultivas, oponiéndose a su ampliación o a que pudiera tener misiones operativas. A pesar del conflicto de 1968 y de la aparición de guerrillas a inicios de los setenta, los Estados Unidos no presionaron para aumentar la cooperación, pues consideraron que el ejército y los organismos civiles de inteligencia y seguridad, con sus propios recursos, podían enfrentar la amenaza.

En los años noventa, además del contexto generado por el fin de la guerra fría, se da un esfuerzo sin precedentes en los Estados Unidos para incrementar los programas de cooperación militar con México, debido a que se percibía, ante la inminencia de la firma y entrada en vigor del TLCAN, que éste tenía que ser complementado en el nivel de la seguri-

¹⁰³ Gobierno de los Estados Unidos, información tomada de José Luis Piñeyro, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, op. cit., p. 161.

¹⁰⁴ El gobierno de México anuncio su retiro del TIAR el 6 de septiembre de 2002. La justificación del gobierno de México de retirarse del TIAR es porque "México no tiene enemigos", y el TIAR hace alusión directa a un ataque de otro estado. Véase SRE "México se retira del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", comunicado de prensa 194/02, México, 6 de septiembre de 2002. Véase "Justifica retiro del TIAR: México no tiene enemigos", *Reforma*, México, 13 de septiembre de 2002, p. 15A. Este retiro causó molestia en los Estados Unidos y se califica como una acción de no solidaridad con los Estados Unidos. En lo referente al TIAR, la posición de México difiere de la gran mayoría de los países latinoamericanos, pues la mayoría de los países del hemisferio están de acuerdo en mantener el TIAR y debatir sobre su reforma, para incorporar las "nuevas amenazas" como el terrorismo.

dad. De esto se derivó el incremento de los contactos de “alto nivel” entre las fuerzas armadas de ambos países, hecho que los analistas interpretaron como un giro radical en las relaciones militares. Los principales acontecimientos son los siguientes:

- En 1992, el general Collin Powell, jefe de la Junta de Comandantes en Jefe de los Estados Unidos, presidió en Washington el 50 Aniversario de la Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos. Esta comisión vigente durante la guerra, nunca había sido disuelta, pero permaneció “congelada” desde el fin de la segunda guerra mundial. El dato relevante es que México aceptó que se organizara la celebración. Los Estados Unidos tenían expectativas de que se revitalizara la misma.
- Se inician las visitas con mayor frecuencia de embarcaciones militares de los Estados Unidos a puertos mexicanos. Por ejemplo, en 1991 sólo hubo 9 visitas, en 1992 fueron 46. También se incrementaron actividades conjuntas de las armadas y con la guardia costera de los Estados Unidos, como son operaciones de búsqueda y salvamento de tripulaciones y persecución “en caliente” de embarcaciones sospechosas de narcotráfico, incrementándose notablemente los contactos informales.
- La firma de acuerdos sin precedentes en la guerra contra las drogas, de ámbito militar, en las visitas del secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Perry, a México en octubre de 1995, y la del secretario de la Defensa Nacional, general Enrique Cervantes a Washington, en abril de 1996. En su visita, Perry anunció la realización de maniobras navales conjuntas, mismas que no se realizaron por una activa oposición de la opinión pública mexicana. En estas visitas se acordó la donación de los 73 helicópteros HUEY IH-1H, que después causarían muchos problemas y se regresarían 52 de ellos en 1999, quedando sólo 20 en plena capacidad operativa.
- El establecimiento de conferencias de seguridad de comandantes fronterizos, entre el ejército de los Estados Unidos y el mexicano. La primera tuvo lugar en 1991.
- El entrenamiento de más de 3,000 oficiales mexicanos, que integrarían los GAFE, en escuelas militares de los Estados Unidos.
- El entrenamiento de aproximadamente 90 oficiales del ejército en inteligencia, proporcionado por la Central Intelligence Agency (CIA).¹⁰⁵

¹⁰⁵ George Grayson, *Mexico's Armed Forces. A Factbook*, Washington, CIIS, febrero de 1999, p. 61.

- México fue el segundo lugar, después de Colombia, en los programas de asistencia antinarcoóticos.

Como consecuencia de este acercamiento militar binacional, en los años noventa México es de los países que más cooperación recibe en materia militar de los Estados Unidos en América Latina, tendencia que se fortalece durante el gobierno de Vicente Fox, agregando una intensa cooperación en la guerra contra el terrorismo. Principalmente la cooperación mexicana se da en la protección de instalaciones estratégicas mexicanas de energéticos y en la reestructuración de los mecanismos de protección de la frontera entre ambos países.

Un reporte de los Departamentos de Estado y Defensa, de inicios de 1999, señala que la cooperación con México se concentra en el entrenamiento de personal para actividades de inteligencia, operaciones psicológicas y mecánica de aviones y helicópteros.¹⁰⁶ Muchos de estos cursos se realizan en México, por personal estadounidense de habla hispana. Por ejemplo, se menciona que siete equipos de entrenamiento móvil fueron impartidos en 1998, y se impartirán 12 en 1999. Estos cursos se destinan a los GAFE del ejército (sus nuevas unidades anfibas) y a las “fuerzas de interdicción” de la armada. Los reportes sobre la cooperación militar señalan que a “nivel táctico” hay una excelente cooperación, sobre todo en la frontera, tanto para interdicción naval como terrestre. En relación con el Centro de Análisis de la Información contra las Drogas (IAC por sus siglas en inglés), en El Paso, Texas, se menciona una importante cooperación táctica de México.¹⁰⁷ Otro informe de 1999 menciona que además de la ayuda militar, se proporciona asistencia para el combate a las drogas a la oficina del procurador, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República (PGR-Inacipe), el CENDRO a la oficina del fiscal especial para Delitos contra la Salud y la PJF. También se proporciona asistencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control del lavado de dinero. Este aspecto es muy importante en la guerra al terrorismo.¹⁰⁸

¹⁰⁶ United States Department of State and Department of Defense, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in fiscal Years 1998 and 1999*, Washington, 1999.

¹⁰⁷ William W. Mendel, “The drug threat: Getting Priorities Straight”, *Foreign Military Studies Office*, Fort Leavenworth, Kansas, p. 7 (<http://leavwww.army.mil/fmso/fmsopubs/issuesdr4gthrt.htm>).

¹⁰⁸ United States, Department of State, Office of Resources, Plans and Policy, *Congressional Presentation for Foreign Operations. Fiscal Year 2000*, Washington, 1999. El Cendro es el Centro de Inteligencia contra el Narcotráfico.

Un elemento que destaca en los reportes e informes de los Estados Unidos sobre la cooperación militar a México es la imposición de las restricciones de la asistencia a México, impuestas por muchos congresistas “antimexicanos”, para que la ayuda sólo pueda darse para el combate a las drogas.¹⁰⁹ Se teme una desviación de su uso (por ejemplo, no se desea que se emplee en Chiapas o contra la guerrilla), y también se muestra preocupación por la corrupción. Sin embargo, durante el gobierno de Fox, ha mejorado la percepción del Congreso, y se suspendió definitivamente la certificación en la guerra contra las drogas en septiembre de 2002.¹¹⁰

En el periodo 2001-2002, la tendencia en la relación militar México-Estados Unidos sigue centrada en el apoyo a la guerra antinarcoóticos y el entrenamiento de los GAFE. Sólo en 2001 los Estados Unidos entrenaron a 1,363 militares. Después de los atentados terroristas de septiembre de 2001, se piensa fortalecer la oficina de cooperación para la asistencia antiterrorista del Departamento de Estado y el entrenamiento en esta área de militares.¹¹¹

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la tendencia a la cooperación militar se dirige, además de continuar el apoyo en recursos técnicos, materiales y humanos a las fuerzas armadas para fortalecer la guerra al narcotráfico, a la nueva guerra contra el terrorismo. Igualmente, los Estados Unidos colaborarán en el proceso de modernización de equipo para la armada y la fuerza aérea, y respaldarían la posibilidad de que México participe en misiones internacionales militares.

CONCLUSIONES

En el régimen de la revolución (1917-2000) las fuerzas armadas nunca tuvieron autonomía confrontativa con el sistema político (como sucedió con la gran mayoría de los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo xx), por lo que su acción y despliegue no fue

¹⁰⁹Statement of Senator Dianne Feinstein, “Resolutions of disapproval of Mexico’s certification”, U.S. Senate, 3 de marzo de 1998. El argumento de la senadora Feinstein es que la ayuda contra las drogas sólo beneficia a corruptos y debe ser suspendida.

¹¹⁰Secretaría de Relaciones Exteriores, “Suspende los Estados Unidos el proceso de certificación en materia de combate a las drogas”, *Reforma*, México, 26 de septiembre de 2002, p. 17-A.

¹¹¹Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts 2001-2002. a Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations With Latin America and the Caribbean*, Washington, International Policy Report, noviembre de 2001, p. 5.

factor de inestabilidad. Fue un régimen de autonomía funcional y sistémica. Se subordinaron al presidente como mando supremo constitucional, cumpliendo con el principio de lealtad y apoliticismo.¹¹² Las fuerzas armadas se pudieron replegar por la capacidad del sistema político para resolver los problemas de gobernabilidad sin el uso directo de la fuerza en la mayoría de las ocasiones, pasando a cumplir un papel “residual” (se emplean sólo excepcionalmente).¹¹³ Sin dejar de ser una especie de “brazo armado” del PRI hasta inicios de los noventa,¹¹⁴ fueron una de las fuentes de estabilidad política.¹¹⁵ Por ello, durante la guerra fría, al ser el “brazo armado” del PRI, y este partido lograr controlar a la oposición política, es que no se produjo un golpe de Estado como sucedió en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

En la década de 1990, principalmente en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se observa una “remilitarización” cualitativa, principalmente por la ocupación de altos cargos en los cuerpos de seguridad pública por oficiales del ejército, la fuerza aérea y la armada en activo o retiro y por la sobrecarga de misiones para las fuerzas armadas,¹¹⁶ pues entra en grave crisis la seguridad pública, se incrementa de forma alarmante el narcotráfico y estalla la crisis de Chiapas. Igualmente hay información que señala que Salinas empleó en varias ocasiones al ejército en procesos electorales para influir a favor del PRI.¹¹⁷

¹¹²El “apoliticismo” se menciona como “cualidad”, sin embargo, al favorecer al PRI, tanto ayudándolo a resguardos de urnas, como disolviendo movimientos de protesta sindical o campesina, donde el apoyo a los sindicatos y agrupaciones rurales prooficiales es la constante, se puede considerar una posición política; de igual forma se puede considerar el acatamiento de órdenes calificadas como “represivas”. Por ello, el apoliticismo se restringe al acatamiento de la orden emitida por el presidente, pero no en la consecuencia política de su acción.

¹¹³David Ronfeldt “The modern mexican military: an overview”, en David Ronfeldt (ed.), *The Modern Mexican Military: An Assessment*, San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, University of California-San Diego, 1984, p. 17.

¹¹⁴Esta hipótesis se sostiene en Adolfo Aguilar Zinser, “Las relaciones cívico-militares en México”, en Louis Goodman et al., *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, PEITHO, 1990, y Arturo Sánchez, “El Estado y los militares en los años ochenta”, en Jorge Alonso et al., *El nuevo Estado mexicano* (vol. II: *Estado y política*), México, Nueva Imagen, 1992.

¹¹⁵Según la opinión de muchos oficiales del ejército, la fuerza aérea y la armada, el vínculo fuerzas armadas-PRI se va debilitando en los años noventa, a la par del proceso de democratización, pues a las mismas fuerzas armadas les interesa ser percibidas como un cuerpo profesional, no politizado. Esto lo concluimos de entrevistas y conversaciones informales entre el autor y oficiales de las fuerzas armadas en los cursos y conferencias en el CESNAV y el Colegio de la Defensa Nacional.

¹¹⁶Graham Turbiville Jr. “Law Enforcement and the mexican armed Forces: New Internal security missions challenge the military”, *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, vol. 6, núm. 2, Londres, otoño de 1997.

¹¹⁷Véase el artículo “Alemania politizó al ejército, Salinas lo lleva a determinar comicios”, *Proceso*, núm. 810, México, 11 de mayo de 1992.

Al respecto la correlación es clara: cuando las instituciones del país logran por sí mismas, sin recurrir a la violencia, canalizar y resolver la conflictividad política, son momentos de reposo y profesionalización de las fuerzas armadas, o sea, el sistema político se desmilitariza. Cuando ese hijo bien logrado de la revolución, el PRI, comienza a envejecer,¹¹⁸ las tendencias a la inestabilidad aparecen en distintos segmentos y regiones del país y se recurre a las fuerzas armadas como factor de contención (como lo fue durante 1968 y para enfrentar las guerrillas en los años setenta), de disuasión y de apoyo a otros cuerpos de seguridad (como lo ha sido durante los años noventa).

En el siglo XX se dieron tres ciclos de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas. El primero fue en los años treinta, se sostuvo en el proceso de educación militar y se impusieron la centralización de las decisiones, el desarme de las milicias revolucionarias y el control de movimientos regionales y caudillos. Esta primera profesionalización no separó a las fuerzas armadas del sistema político. El segundo ciclo se inicia en los años cuarenta, producto de la segunda guerra mundial y la forma como México emprendió su estrategia de desarrollo. Se dio una transformación notable de las políticas públicas a favor de la dotación de recursos a las obras de infraestructura, dándose una desmilitarización cuantitativa y cualitativa, se construye el llamado pacto cívico-militar (1946) y se da la primera despolitización (la correspondiente al poder ejecutivo). Posteriormente, en los sesenta se daría la "civilización" del PRI cuando deja de ser el presidente del partido un general en retiro (1964). El tercer ciclo de modernización y profesionalización se da, de forma lenta y gradual, entre 1970 y 2000, correspondiente con los periodos de "revolución estatista" (1970-1982) y "revolución reestructurada" (1982-2000). Se desplazan y retiran los viejos generales que tuvieron actividad militar en la revolución; se supera cualitativamente el sistema educativo-militar; se da una modernización importante del equipo, y se restauran las relaciones militares entre los Estados Unidos y México. En este periodo las fuerzas armadas pasaron su más importante "prueba de fuego" política de los últimos 70 años: aceptar como cuerpo profesional que su hijo bien dotado, el partido de la revolución, perdiera las elecciones presidenciales, otorgando gran estabilidad al proceso de transición política el se-

¹¹⁸La gran mayoría de los analistas coinciden en que el periodo de "envejecimiento" del PRI, como partido político autoritario-corporativo, arranca a partir de 1985.

gundo semestre del año 2000. Al mismo tiempo que reafirmaron el principio de apoliticidad, respaldando a Vicente Fox al asumir la Presidencia, obtuvieron grandes beneficios, en el sentido de poder “influir” en que la posibilidad de que se diera una reforma en el aparato del Estado en la política de seguridad nacional y defensa no les afectara como instituciones.¹¹⁹

Esta actitud de defensa institucional es positiva ante la opinión pública y pasan de ser instituciones casi totalmente desconocidas a tener reconocimiento. La prensa y la opinión pública comenzaron a informar regularmente sobre las fuerzas armadas desde el estallido de la crisis de Chiapas. Los estereotipos negativos de éstas, que se remontan a los años sesenta y setenta son lejanos en el tiempo, y el hecho de que en Chiapas se acordara el cese al fuego 12 de enero de 1994 ayudó a que no se deteriorara la percepción del ejército entre la población. Una encuesta levantada en 2002 menciona que la imagen de las fuerzas armadas mexicanas está por encima del promedio latinoamericano, con 42 por ciento de “confianza” de la población.¹²⁰ Otra encuesta, que analiza la confianza institucional, señala que en México las fuerzas armadas son una de las instituciones más confiables después de la Iglesia: Iglesia 57 por ciento; fuerzas armadas 56 por ciento; justicia 24 por ciento; Congreso 26 por ciento; partidos políticos 21 por ciento; policía, 18 por ciento.¹²¹

La relación cívico militar en México se sostiene en un control democrático vertical, donde se da la supremacía civil por parte del poder ejecutivo, sin embargo, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la inexistencia de regulaciones y legislación impiden el desarrollo de un control democrático más amplio por parte de otras áreas del poder ejecutivo (por ejemplo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo),¹²² o por el poder legislativo y el judicial. De igual forma, tampoco se da una relación cívicomilitar intensa entre las fuerzas armadas y la sociedad civil, por la ausencia de meca-

¹¹⁹Nos referimos a la actual división institucional en dos secretarías de estado: la Sedena y la Secretaría de Marina.

¹²⁰La empresa Latinobarómetro señala que el promedio latinoamericano es de 38 por ciento de confianza de la población. La mejor imagen se tiene en Brasil, con 61 por ciento y la peor en Guatemala, con 25 por ciento. Encuesta levantada entre abril y mayo de 2002. Véase www.latinobarometro.org

¹²¹Encuesta levantada en julio de 2002. Véase <http://www.gallup.com.ar> Gallup señala que el índice comparativo de confianza institucional es de 41 por ciento.

¹²²La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a diferencia de muchos países, es parte del poder ejecutivo, siendo este factor un retraso en lo que respecta a mecanismos de control.

nismos formales de traspaso de información, siendo muy marginal la relación con la prensa y las organizaciones no gubernamentales. Otro factor que impide relaciones cívico-militares horizontales más intensas es que no existe un ministerio de defensa nacional civil, por lo que no hay una élite civil especializada en asuntos de defensa entre los funcionarios públicos.

Por lo anterior, queda pendiente un cuarto ciclo de profesionalización y modernización, referente a las misiones y doctrinas de las fuerzas armadas. La realización de múltiples responsabilidades es una muestra de la debilidad del Estado mexicano en sus componentes civiles, lo que puede derivar en una microcefalia del aparato federal, estatal y municipal civil en el sector "seguridad", por lo que las fuerzas armadas sufren de macrocefalia funcional-operativa. En otras palabras, las funciones de defensa se sobreponen con las de seguridad. Las actividades no militares de la Sedena y la Secretaría de Marina sobresalen, por ser misiones correspondientes legalmente a otras secretarías de Estado y otros niveles de gobierno. Por ello, la clave para la desmilitarización de estas actividades es la profesionalización y creación de estructuras complejas en el resto del aparato civil gubernamental, para que las fuerzas armadas se concentren en sus misiones especializadas.

En materia de derechos humanos, el debate del pasado se centra en la guerra a la contrainsurgencia, básicamente los años setenta y las acciones del ejército en Guerrero, marginalmente en Chiapas, sobre todo la entrada del ejército a Ocosingo y los asesinatos con tiro de gracia en enero de 1994. El debate en los años noventa se dio en seguridad pública, principalmente los asesinatos de los delincuentes de la colonia Buenos Aires, en el Distrito Federal. En el futuro se vislumbra una discusión de cómo se debe hacer la guerra a las drogas en el nivel operativo, respetando o no los derechos humanos y tratando de evitar la penetración de las mafias. Un estudio que analizó 27 casos de detenciones militares en casos de víctimas vinculadas al narcotráfico señala:

En la mayoría de los casos estudiados, miembros del ejército practican arrestos ilegales y sin garantías, hay arrestos en secreto, con prolongada detención y en casos se observan torturas para que las víctimas confiesen sus vínculos con las drogas. También se fabrican evidencias, y se encubren los abusos. Las injusticias continúan cuan-

do se pasan los acusados a las cortes civiles, donde no se cuestionan las evidencias obtenidas ilegalmente por los militares. Cuando las víctimas hacen denuncias, se ceden las investigaciones a las autoridades militares.¹²³

Además, en el caso de los derechos humanos también se pone en tela de juicio el sistema de justicia militar, por la forma como han sido enjuiciados algunos miembros de las instituciones militares, cuestionándose principalmente el “fuero” que se desprende de la aplicación del Código de Justicia Militar. Se mencionan en gran cantidad de análisis dos tendencias en la aplicación de la justicia militar: 1. la no persecución de acciones polémicas respecto a los derechos humanos (por ejemplo, destaca la ausencia de investigaciones sobre la participación de sus miembros en 1968, el periodo de la contrainsurgencia, la forma de actuar en cuerpos de seguridad pública y algunas acusaciones “vox populi” de narcotráfico), lo que derivaría en impunidad, y 2. la severidad con que se castiga a miembros de las fuerzas armadas en otros casos, destacando la disparidad de condenas con delitos equivalentes en la justicia civil, la fragilidad en el amparo y defensa y el hecho de que la justicia militar opera sin independencia, como juez y parte acusadora.

Un factor positivo en el nivel doctrinario es que se observa una superación del concepto de “enemigo interno”, que se había focalizado en el comunismo y los grupos de izquierda –armados o no– a los cuales se combatió en muchas ocasiones sin recursos legales. A inicios del siglo XXI es claro que para las fuerzas armadas el orden constitucional y el sistema político democrático son el factor decisivo de la nueva seguridad del país. Por ello, los enemigos y desafíos emergentes de seguridad, tanto los estructurales –como la pobreza–, como los políticos y sociales –como el narcotráfico, el crimen organizado, la delincuencia, los movimientos armados y el terrorismo– al ser amenazas no sólo al Estado o al gobierno, sino al conjunto de la nación y su población, pueden enfrentarse con el respaldo activo de la sociedad y con una amplia legitimidad del gobierno. Sin embargo, la recurrencia al empleo de las fuerzas armadas para misiones no militares sigue presente como factor de “necesidad utilitaria funcional”.

¹²³Laurie Freeman, *Troubling Patterns. The Mexican Military and the War on Drugs*, Washington, Latin American Working Group, 2002, p. 1.

La reaparición de los grupos armados desde 1994 revaloró la acción del ejército como una de las principales fuerzas de contención y disuasión del gobierno federal. Las fuerzas armadas mejoraron su posición como institución del Estado y la contrainsurgencia, por vez consecutiva, vuelve a ser una de sus misiones centrales. Esto debilita el camino a la modernización dirigida al fortalecimiento del plan DN-I y canaliza los esfuerzos de adquisición de equipo, presupuesto, entrenamiento y despliegue territorial al plan DN-II. En los años noventa, las fuerzas armadas fueron fortalecidas en personal y presupuesto a pesar de las reducciones que el resto del aparato del gobierno observa. Por ello muchos analistas hablan de “militarización” entre 1994 y 2002.

El plan DN-III es sin duda el que proyecta la mejor imagen de las fuerzas armadas ante la población y la opinión pública. En el apoyo a la población damnificada, de forma preventiva (por ejemplo, ante la posibilidad de actividad volcánica peligrosa) o para auxilio ante desastres, como principalmente los huracanes en la temporada de junio a diciembre de cada año o ante sismos, tanto el ejército como la fuerza aérea y la armada han aplicado el concepto de operaciones especiales y de despliegue rápido en misiones militares. En el lenguaje militar internacional estas misiones se consideran misiones militares humanitarias, no de combate.

De esta manera, el país observa un crecimiento cuantitativo de los hombres en armas, pero una deformación cualitativa sobre su operación, por los problemas antes mencionados. Sumando los 435,000 efectivos de los cuerpos policiacos y de seguridad municipales, estatales y federales, al número de efectivos de las fuerzas armadas, que asciende en 2002 a más de 250,000 hombres entre el ejército, la fuerza aérea y la armada,¹²⁴ el número total de hombres en armas, empleados por el Estado asciende aproximadamente a 685,000 personas. O sea, si la población total del país es aproximadamente de 100 millones de habitantes, corresponde a un efectivo armado por cada 144 habitantes. A éstos hay que agregar los 40,000 policías privados y una cantidad muy difícil de cuantificar de ciudadanos en armas.

Para las fuerzas armadas, enfrentar estas misiones representa un grave riesgo que va desde el peligro a su “politización”, al ponerse al

¹²⁴Una cuantificación menciona que en 2002 el ejército tiene 187,690 efectivos, la armada 53,000 y la fuerza aérea 11,652 efectivos. *Reforma*, 24 de noviembre de 2002, p. 6-A.

mando de políticos (de manera institucional), hasta el “personal” (cuando se emplean como militares en retiro o con permiso), que no necesariamente responden al interés del Estado, la nación o la población.

México tiene una agenda muy amplia de seguridad nacional y las fuerzas armadas son responsables de enfrentar muchas amenazas no militares. A las misiones constitucionales tradicionales de defensa de la soberanía y la necesidad de eficacia en las misiones internas, se agrega a la agenda de seguridad nacional de México la responsabilidad de colaborar en el sistema internacional de defensa y seguridad. Ello implicaría misiones transnacionales nuevas –como combatir fuera de las fronteras al narcotráfico y el terrorismo– para las cuales, en el nivel operativo, las fuerzas armadas mexicanas no están suficientemente entrenadas. Sin embargo, para misiones militares internacionales de nueva generación, como maniobras militares y operaciones de mantenimiento y construcción de la paz, las fuerzas armadas están impedidas por varias razones: legales (la restricción constitucional al presidente para ordenar la salida de tropas, dada la necesidad de solicitar permiso al Congreso); históricas, pues sólo en la segunda guerra mundial se tuvo esta experiencia; operativo-técnicas, pues no se tiene el entrenamiento del personal y el equipo; doctrinarias e ideológicas (por un “sentimiento aislacionista y nacionalista en las élites políticas, que impedirían la salida de las tropas). Las misiones internacionales humanitarias, de rescate de población ante desastres naturales en Centroamérica, el Caribe y América del Sur, en que han participado las fuerzas armadas mexicanas en los últimos 15 años han sido experiencias muy positivas, siendo éstas quizás el camino a la contribución a la seguridad humanitaria en el nivel internacional. En el análisis de las misiones militares se da un desequilibrio, relacionado con una subutilización y una sobreutilización de las fuerzas armadas. Se sobreutilizan para las misiones DN-II y se subutilizan para misiones DN-I a nivel internacional y DN-III.

Finalmente, en relación con el cuarto ciclo de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas, queda pendiente una reforma del Estado en materia de seguridad nacional y defensa.¹²⁵ Se debe evitar la confusión seguridad nacional-defensa, que ha permitido la sobrecarga de misiones internas no militares y la acción cívica, y se debe reflexionar sobre la dirección a la que debe dirigirse la modernización

¹²⁵ Esto lo analizamos en detalle en Raúl Benítez Manaut “México: doctrinas de seguridad y defensa (del siglo XX al XXI)”, en Fundación CIDOB, *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2002.

y profesionalización de las fuerzas armadas. Para lo anterior, es necesario revisar la estructura vigente, –que fue funcional para el régimen de la revolución mexicana–, en los niveles doctrinario, legal, institucional y judicial, de acuerdo con la nueva realidad política de México (un nuevo régimen democrático en construcción) y con la nueva realidad internacional, donde se demanda la cooperación internacional en defensa en muchos niveles (global, hemisférico y subregional).

Daniel Villafuerte Solís*
María del Carmen García Aguilar

Estado, economía y política en la frontera sur de México

INTRODUCCIÓN

LA CUESTIÓN fronteriza se ha venido replanteando en los últimos años a partir de eventos como el fin de la guerra fría, la caída del Muro de Berlín, la globalización económica y, más recientemente, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Valenzuela plantea que con el fin de la guerra fría se redefinió la concepción estratégica del gobierno *norteamericano* sobre la frontera: no es sólo un muro de regulación de la entrada de fuerza de trabajo, sino un campo estratégico de la seguridad nacional. El eje de la acción es el control sobre las fronteras, y los antagonistas de la escenificación fronteriza desde las perspectivas oficiales y de los grupos racistas son los migrantes y los narcotraficantes; se constituye así una asociación entre los migrantes y el incremento de la violencia, del consumo de drogas, de las enfermedades y de los problemas económicos (2003: 45).

La frontera sur de México tiene un significado marcadamente distinto con relación a la frontera norte. El paisaje, la geografía, la economía y la demografía son diametralmente opuestos. La formación de las fronteras norte y sur tienen historias diferentes: la frontera norte fue producto de una confrontación armada donde México terminó cediendo la mitad de su territorio. Las cosas en la frontera sur ocurrieron de otra manera, incluso los ordenamientos legales que delimitan las fronteras tienen en México un trato simbólico muy distinto: en el archivo histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, el tratado de límites con Guatemala está celosamente guardado en un lujoso mueble, de maderas finas, con vidrios, muy bello y elegantemente en-

*Investigadores del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica-UNICACH.

cuadernado, a diferencia del tratado de Guadalupe Hidalgo (que delimita la frontera México-Estados Unidos), que es un legajo prácticamente botado por ahí (Nolasco, 1989: 421-422).

Fábregas y Román indican que la frontera norte ha significado una clara línea *divisoria* entre el mundo del alto desarrollo tecnológico y la vocación expansionista con el esfuerzo por construir un espacio nacional pluricultural y descolonizado; en contraste, la frontera sur de México es un espacio de *convergencias* multinacionales que relaciona el país con Centroamérica y el Caribe, siendo el resultado de la formación de los Estados nacionales en el contexto de la descolonización del continente y sus partes insulares. Dicho de otra manera, la formación de las fronteras en México es ininteligible, separada de la historia social de descolonización que conformó los límites del territorio nacional (1988: 13).

Durante un tiempo prolongado, el sur y el sureste de México, incluyendo la franja fronteriza, permanecieron como tierra incógnita, mal conocida por el resto del país hasta que llegó la era del petróleo y del turismo. Además, los conflictos que aquejan a Centroamérica, desde Guatemala hasta Panamá, han contribuido a que el país vuelva su rostro al sur e incluso asuma una activa participación diplomática para evitar mayores estragos bélicos en el área. Uno de los resultados más importantes de estos hechos fue el redescubrimiento de una frontera de naturaleza disímil a la del norte. En forma lenta pero sostenida, el país ha cobrado conciencia de este hecho, que será uno de los factores estratégicos en el proceso de transformación del Estado nacional (*ibidem*: 16).

El reciente proceso de globalización ha llevado a la redefinición de las fronteras: con frecuencia, sobre todo en los círculos políticos y académicos donde prevalece la visión *Pop*¹ de la globalización, ésta se asocia con la ausencia o dilución de las fronteras y con ello se quiere proyectar la idea de la interdependencia entre regiones y países. Sin embargo, la realidad contradice el discurso porque hoy más que nunca las fronteras están delimitadas, aparecen con mayor claridad: en el ámbito del comercio, las barreras proteccionistas son evidentes en los países desarrollados y el fracaso o poco avance que han tenido las

¹Término acuñado por Paul Krugman (*Pop Internacionalism*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1996) para designar el discurso justificante de la dominación y apropiación como resultado natural e inevitable de la globalización que se acompaña de un nuevo paradigma tecnológico frente al cual no existe alternativa. Citado por Saxe-Fernández (coord.), 1999.

conversaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituyen una muestra clara al respecto; las fronteras políticas también se han hecho más ostensibles, por ejemplo en la frontera norte el gobierno de los Estados Unidos ha redoblado la vigilancia para evitar el paso de migrantes mexicanos y centroamericanos; asimismo, los nacionalismos y la etnicidad se expresan con mayor fuerza.

La frontera sur de México no es ajena a estos cambios provocados por la globalización. Aunque con menos fuerza que en la frontera norte, también aquí se expresa la presencia del Estado mexicano a través del control de los espacios fronterizos para contener el flujo de migrantes, drogas y armas, pero también para ejercer vigilancia a posibles brotes de movimientos sociales o políticos que pongan en entredicho la soberanía y la estabilidad de las regiones fronterizas.

Pero, ¿cuál es el espacio geográfico de la frontera sur? Hasta ahora no hay precisión sobre su delimitación, pero indudablemente no puede constreñirse a la línea que separa a México de los países centroamericanos, en este caso Guatemala y Belice. Para los objetivos de este trabajo, estamos de acuerdo con la propuesta que hacen Fábregas y Román (1988), quienes consideran que la frontera sur y su área de influencia abarca cinco estados de la federación: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

El propósito de este trabajo consiste en presentar un panorama en torno a los cambios más significativos que ha tenido la política del Estado mexicano hacia la frontera sur de México, en particular en Chiapas, lugar donde se han escenificado procesos económicos y sociopolíticos que han impactado a la opinión pública nacional. Su carácter de estado fronterizo, el vínculo histórico que ha tenido con Guatemala y las recientes repercusiones del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) sitúan a Chiapas como el territorio donde deben estudiarse los cambios más significativos del Estado mexicano en la frontera sur.

LA MARCHA DEL SUR

En la década de los cuarenta comenzó a funcionar el ferrocarril del sureste y en 1958 quedó comunicado el estado de Tabasco por medio de la carretera del circuito del golfo. Eran los años sesenta, tiempos de la "marcha hacia el mar", de la conquista de las vastas tierras tropica-

les del sur de México para incorporarlas a la agricultura. Estos territorios poco poblados e incomunicados con el centro del país eran propicios para inducir un proceso de colonización que resolvería los problemas agrarios de otros estados de la república. Así que los estados con menores problemas agrarios, como el caso de Campeche, fueron objeto de colonización.

Desde 1958, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) inició, en la cuenca del río Grijalva, los estudios encaminados a determinar su potencial hidroeléctrico con el fin de aprovechar sus recursos. Con base en dichos estudios y en los realizados por la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, ambas dependencias formularon el Plan Integral del Río Grijalva (Dávila, 1983). En el marco de este plan, se inicia en 1959 la construcción de la presa hidroeléctrica Netzahualcóyotl (Malpaso), cuya terminación se realiza en 1964. La segunda obra monumental, la presa Belisario Domínguez (La Angostura), comienza su construcción en 1968 y se concluye en 1975. Casi al finalizar esta obra, se inicia, en diciembre de 1974, la construcción de la presa hidroeléctrica más grande del país por su capacidad generadora, la Manuel Moreno Torres (Chicoasén). Con estas obras se integra el sistema hidroeléctrico más importante del país y con ello Chiapas se convierte en un lugar estratégico para el desarrollo nacional al generar 50 por ciento de la energía hidroeléctrica; sólo Chicoasén produce 5,500 millones de kilowatts-hora. Dos presas más pequeñas, pero no menos importantes, estaban programadas: Peñitas e Itzantún. La primera logró terminarse a fines de los ochenta y la segunda no se pudo llevar a cabo debido a que los campesinos ejercieron presión, rechazando el proyecto que afectaría alrededor de 11,000 hectáreas de cultivo.

Casi al mismo tiempo que concluían los trabajos del sistema hidroeléctrico más importante del país, se iniciaba la exploración y explotación de hidrocarburos. A partir de 1972, con los descubrimientos de los campos Sitio Grande y Cactus, el sureste se significó como centro productor de hidrocarburos de primera importancia dando lugar a un intenso programa de exploración y perforación de pozos, lo que originó que en 1974 se trasladara la jurisdicción administrativa del distrito de Comalcalco a la capital del estado de Tabasco y en 1981 se cambió su denominación propiciando la creación del distrito de Villahermosa (Flores, 1986).

Esta gran actividad y la reforma administrativa del gobierno federal en 1982, generaron la decisión de las autoridades de Petróleos Mexicanos (Pemex) para dividir la antigua Zona Sur en tres gerencias: una de ellas es la Zona Sureste, denominada así por su ubicación geográfica, la que forma parte del total de cinco zonas de trabajo en que Pemex ha dividido el territorio nacional para el mejor desempeño de sus funciones (Flores, 1986).

La zona se encuentra ubicada en la parte sureste de la república mexicana, con una superficie de 237,000 kilómetros cuadrados que representa 12 por ciento del territorio nacional y comprende los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Para efectos de exploración, la zona se dividió en siete regiones: Chiapas-Tabasco; Simojovel; Macuspana; Cobo; Lacantún, Sierra de Chiapas; Plataforma de Yucatán. En ese momento esta zona era la más importante pues fue la primera donde se descubrieron, entre 1972 y 1985, 45 campos petroleros, de los cuales 35 se encontraban en explotación. La región Chiapas-Tabasco abarca un área de 9,300 kilómetros cuadrados.

El descubrimiento del mesozoico Chiapas-Tabasco coincidió con la primera gran revaloración del precio internacional del petróleo, en 1973. México necesitaba petróleo, subía el precio y allí en los grandes yacimientos del mesozoico, en Tabasco, estaba todo el que se pudiera desear. A partir de entonces y hasta 1981, Pemex inició un programa acelerado de explotación del crudo del mesozoico. Para entonces, Tabasco era ya la columna vertebral de la explotación petrolera nacional, y Villahermosa, la capital petrolera del país (Beltrán, 1986).

A partir de las reservas encontradas en estos yacimientos gigantes y supergigantes, estimadas en alrededor de 10,000 millones de barriles, y de la nueva y favorable estructura de precios del crudo en los mercados internacionales, se opera un cambio sustancial en la política económica, energética y petrolera del Estado y de la empresa, que logra en dos años su autosuficiencia, convirtiéndose México, en 1974, en exportador. De esta forma, el estado de Chiapas comienza a contribuir en forma decisiva a la creación de la primera riqueza de la nación, entrando también en producción, un poco después, pozos y campos similares, incluso de mayor productividad, como los de Samaria y Cunduacán en Tabasco (Thompson y García, 1988).

La fiebre del oro negro llegó hasta la selva Lacandona: en 1978 la paraestatal Pemex comenzó a realizar trabajos de exploración. Sin

embargo, la caída en los precios internacionales del crudo y los nuevos descubrimientos en la sonda de Campeche llevaron a la empresa a retirarse de la zona.

En efecto, las actividades de Pemex se extienden al estado de Campeche: en 1971 se inician los trabajos de prospección marina en la región del Carmen y para 1979 se reporta una producción de 51,000 barriles de petróleo. Hacia la segunda mitad de la década de los ochenta la región petrolera del mesozoico (Chiapas-Tabasco) había perdido importancia relativa como resultado de los descubrimientos de los campos petroleros en la sonda de Campeche. En su quinto informe de gobierno, Miguel de la Madrid indicaba que “la sonda de Campeche aportó 64 por ciento, el mesozoico 27.9 y el restante 8.1 correspondió a los demás campos petroleros del país” (De la Madrid, 1987: 182).

A pesar de la crisis de la industria del petróleo durante los ochenta, el gobierno federal mantuvo las inversiones en esta rama, aunque ya no al ritmo con que se venía haciendo durante la administración del presidente López Portillo. La mayor parte de las inversiones se realizaron en la sonda de Campeche donde se encuentra casi 50 por ciento de las reservas probadas del país. Actualmente existen en la región 190 plataformas agrupadas en 11 complejos de producción mayores. También aquí se ubica el puerto petrolero más importante del país, cayo Arcas, que puede operar con barcos de hasta 250,000 toneladas de peso muerto.

En los últimos 10 años, la sonda de Campeche ha incrementado notablemente la producción de petróleo: en 1993 producía 1'950,000 barriles por día, que representó el 72.95 por ciento de la producción nacional; para 2002 la producción fue de 2'603,700 barriles por día, con lo que su participación en la producción nacional subió a 81.95 por ciento. La producción de gas también es significativa ya que en 2002 aportó 32.8 por ciento de la producción nacional al generar 529,899.4 millones de pies cúbicos.

La suma de la producción de Campeche, Tabasco y Chiapas representa casi la totalidad del petróleo del país. Asimismo, las reservas totales de crudo equivalente de estas entidades sumaron 31,907.8 millones de barriles en el año 2002, cantidad que representó 60.25 por ciento de las reservas del país que ascendieron a 52,951 millones de barriles. Sólo en lo que se refiere a petróleo crudo las reservas totales de los tres estados sumaron 24,872.7 millones de barriles, equivalente a 65 por ciento de las reservas del país. En este contexto no es gratuito el interés del gobierno estadounidense de abrir el sector

petrolero a la inversión extranjera directa. Los contratos de servicios múltiples (CSM) que tanta polémica han generado permitirán a las petroleras transnacionales invertir en la exploración y explotación en las zonas petroleras.

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA FRONTERA SUR

Entre 1981 y 1984 la frontera sur de México reaparece en la escena nacional e internacional. Son los años turbulentos en Centroamérica, particularmente en Guatemala. El incremento de la represión en ese país, como salida para evitar la "contaminación soviética" que había culminado con la derrota del dictador Anastasio Somoza y el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, así como la prolongada guerra en El Salvador, preocupaban fuertemente al gobierno estadounidense que hacía todo lo posible por contener y aplastar los movimientos guerrilleros.

Los Estados Unidos consideraron que era ineludible desempeñar un papel activo para resolver estos problemas en Centroamérica, para lo cual diseñó una estrategia de intervención que suponía la combinación de tres escalones progresivos: 1. el apoyo a los aliados internos que buscaban conservar un gobierno próximo a las posiciones estadounidense (El Salvador) o el impulso de planes de oposición a gobiernos a los que se atribuía una creciente afinidad a los intereses soviéticos (Nicaragua); 2. la introducción en los conflictos de otros actores, políticos o militares, de la misma subregión centroamericana o de otros países latinoamericanos, para el caso de que la "reabsorción" de las tendencias radicales no fuese posible en el marco de los escenarios nacionales, y 3. la posibilidad de una intervención militar directa si la generalización de gobiernos revolucionarios llegara a ser amenazante (Maira, 1982: 15).

Los primeros escalones fueron ensayados tanto en El Salvador como en Guatemala. En este sentido, Aguilar Zínser describió lo ocurrido en Guatemala en 1982:

los guatemaltecos presenciaron el 23 de marzo la caída de su presidente, Romeo Lucas García, general temido por el pueblo y en desgracia a los ojos de la clase dominante. Al salir Lucas del palacio presidencial, sus puertas se cerraron también al general Aníbal Guevara, impuesto

como presidente electo en la farsa electoral del 7 de marzo. [...] El general Efraín Ríos Montt, candidato de la Democracia Cristiana a la presidencia en 1974, fue voceado por la radio para presentarse en el Palacio Nacional. Ahí se acomodaban ya cinco sillas para los golpistas. A la cabeza del golpe apareció públicamente, y luego desapareció, el general Oviedo Morales Paíz, comandante de la zona militar del Puerto de San José y ex jefe de inteligencia del Estado Mayor del Ejército. Posteriormente, dos sillas fueron removidas y en las tres restantes aparecieron vestidos de *kaibiles*: Efraín Ríos Montt, el general Horacio Édgard Maldonado Shald y el coronel Francisco Luis Gordillo Martínez. De pie, flanqueándolos, se fotografiaba el grupo de militares jóvenes. Supuestamente autores del golpe, aunque sólo nombrados asesores de la junta. ¿Quién estuvo realmente detrás de la colocación y recolocación de las sillas? ¿El Departamento de Estado? ¿Generales de alto mando en negociación con los oficiales jóvenes? Efraín Ríos Montt, presidente de la nueva junta gobernante, disipó la duda: el Señor Dios, su infinita sabiduría, le había conferido el mando de salvar al pueblo guatemalteco (1982: 29).

Indudablemente, la cuestión centroamericana fue uno de los factores que indujeron al Estado mexicano a volver la vista hacia el sur de México. El papel de México, junto con Francia, en la legitimación de la revolución sandinista, que condujo a la caída del régimen de Somoza, fue quizá la actuación más destacada del Estado mexicano en materia de política exterior antes de su reconversión en Estado al servicio de los intereses de las grandes firmas trasnacionales y de su total alineamiento al decálogo del Consenso de Washington.

El creciente éxodo de guatemaltecos que comenzó a llegar a Chiapas, como resultado de la brutal represión emprendida por los gobiernos militares de Lucas García y Ríos Montt, condujo al gobierno mexicano a mirar la frontera sur de otra manera. Ya no se trataba de apoyar al pueblo nicaragüense para liberarse de la dictadura somocista, sino de encarar un problema en su propio territorio. Hasta el día 4 de julio de 1981 se dieron a conocer las primeras cifras oficiales sobre el éxodo de guatemaltecos: la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) informaba de la presencia de 4,000 guatemaltecos en territorio chiapaneco distribuidos de la siguiente forma: 2,740 en Macanché, 280 en Frontera Corozal, 320 en La Fortuna, 239 en Boca Lacantún y 545 en Benemérito de las Américas. Más tarde, el 24 de

marzo de 1982, se informó que durante la última semana habían cruzado el Río Suchiate cerca de 10,000 guatemaltecos entre los poblados de Ciudad Hidalgo, Frontera Hidalgo, Cacahoatán y Talismán. Días después, el 30 de marzo, Alejandro Sobarzo, a la sazón presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, señaló que hasta entonces se habían censado 180,000 centroamericanos en territorio nacional.

Un año después, el 10 de agosto de 1982, la Iglesia católica estimaba que la cifra total rebasaba los 30,000 guatemaltecos. Casi al finalizar el año, el 18 de noviembre, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó que en México había 30,000 guatemaltecos, cifra que coincide con el cálculo realizado por la Iglesia. Al 7 de febrero de 1983 la cifra oficial de refugiados guatemaltecos ascendía a 35,000 y un año después, en mayo de 1984, las versiones oficiales reconocían la presencia de 46,000 refugiados guatemaltecos (Vásquez, 1984). Fuentes de organismos de solidaridad y el hospital general de Comitán consideraban que el número llegaba a más de 100,000 refugiados dispersos en 80 campamentos (Melesio, 1989: 426).

Las disparidades en cifras sobre refugiados centroamericanos reflejaban la falta de control y la ausencia de una política definida del gobierno mexicano en torno al problema que enfrentaba la región y las implicaciones para México y su población. Como puede observarse, las cifras más consistentes en la versión oficial se dieron a conocer hasta 1983, un poco antes del reconocimiento de la conflictividad interna que vivía Guatemala y que se expresó en la resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) número 1983/12 del 5 de septiembre de 1983.

Desde 1982, ante la intención de los gobiernos de Ríos Montt y Mejía Víctores de repatriar a los refugiados guatemaltecos asentados en México, se desató un intenso debate que se prolongó hasta finales de 1986. Tanto del lado guatemalteco como del mexicano los sectores oficiales se pronunciaron por el retorno; sin embargo, el ACNUR y la Iglesia católica, en particular la diócesis de San Cristóbal de las Casas, desaprobaban la postura de las autoridades de Guatemala y del gobierno de México que en 1996 veía la posibilidad de establecer un plan de repatriación a través de la Comar.

A partir del inicio de las pláticas, llevadas a cabo en Ginebra, entre el ACNUR y el gobierno guatemalteco que encabezaba Efraín Ríos Montt,

hasta el ataque de los *kaibiles* al campamento de refugiados El Chupadero² encabezado por Óscar Mejía Víctores, todos los planes diplomáticos y militares para la repatriación de los guatemaltecos refugiados en México habían fracasado (Balboa, 1986: 21). El fracaso sistemático de la vía diplomática ensayada por el gobierno guatemalteco durante seis años para lograr el apoyo internacional para la repatriación de los guatemaltecos se explica por la beligerancia del ejército guatemalteco que tenía como propósito fundamental el combate a la guerrilla. Las incursiones de militares guatemaltecos a territorio mexicano pusieron en alerta al gobierno mexicano que entendió que la seguridad de los refugiados estaba en peligro. Era claro que la frontera sur carecía de vigilancia y los vacíos de las instituciones federales y estatales eran evidentes en esta porción del territorio mexicano.

La preocupación del gobierno federal por la frontera sur, pero sobre todo por la porción comprendida en el estado de Chiapas, que colinda con zonas donde tenían gran actividad los grupos guerrilleros, como la región del Petén, en la selva Maya, dio lugar a que la candidatura para ocupar la gubernatura del estado recayera en la persona del general Absalón Castellanos Domínguez. Un hombre de bajísimo perfil político pero con las características de un personaje que en ese momento necesitaba Chiapas, según la visión del gobierno federal y su partido: mano dura para ejercer vigilancia y contener posibles descontentos sociales.

La crisis centroamericana fue leída de diversas maneras: para el gobierno de los Estados Unidos se trataba de la instauración de regímenes socialistas en la región alentados por la Unión Soviética y su satélite, Cuba. Esta lectura llevó al gobierno republicano de Ronald Reagan a proporcionar apoyo en equipo militar y dinero para fortalecer la presencia del ejército en los países centroamericanos, particularmente en El Salvador, Honduras y Guatemala. La preocupación de la Casa Blanca por el efecto demostración que podría proyectar el triunfo de la revolución sandinista hacia el resto de los países centroamericanos, sobre todo en El Salvador, llevó al gobierno estadounidense y al grupo de asesores de conocida línea conservadora agrupados en torno a la revista *The New Republic* a brindar apoyo a los dictadores: si Washington está obligado a elegir entre un Anastasio Somoza y un movimiento sandinista apoyado por Cuba, no podría hacer otra cosa para defender sus

²“El 30 de abril de 1984, el campamento de refugiados guatemaltecos de El Chupadero, en el estado de Chiapas [...], fue objeto de un despiadado ataque armado por parte del ejército de Guatemala. Ocho refugiados fueron asesinados y sus cuerpos quedaron horriblemente mutilados” (Van Praag, 1986: 22).

propios intereses que apoyar a Somoza (Chomsky, 1981: 41), aconsejaban los editores de la citada revista.

Contrario a esta postura, México promueve la creación del llamado Grupo de Contadora, el Pacto de San José, así como la intermediación en el proceso de pacificación de El Salvador y el cabildeo diplomático para lograr la firma de los acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno guatemalteco. Estas acciones le permitieron a México ocupar un lugar relevante en Centroamérica.

La formación del Grupo de Contadora representó una iniciativa diplomática fundamental para suavizar la ostensible presencia estadounidense en los asuntos centroamericanos. Integrado por Panamá, Venezuela, Colombia y México, el grupo representaba la visión latinoamericana del problema y contraria a la de los Estados Unidos, aunque no pretendía de ninguna manera desafiar el poder de la Casa Blanca. Según Aguilar Zinser, Contadora nace precisamente cuando...

los demás actores internacionales, que habían intentado persuadir a Estados Unidos y proponer negociaciones políticas en Centroamérica, se encontraban ya en franca retirada. Es el caso de la Internacional Socialista y del gobierno francés, que al darse cuenta de que sus acciones e iniciativas los enfrentaban directamente con los Estados Unidos, decidieron hacerse a un lado. Contadora es entonces el primer intento regional de configurar una solución propia en torno a la idea de que el conflicto centroamericano debe ubicarse fuera de la perspectiva Este-Oeste (1984: 21).

Sin embargo, hay que hacer notar que la política del Estado mexicano hacia Centroamérica registró cambios: durante el periodo 1982-1988 el presidente Miguel de la Madrid enfrentó la situación en Centroamérica de un modo distinto en comparación a la gobierno del presidente López Portillo. El liderazgo político de López Portillo fue evidente en el apoyo a la lucha del pueblo nicaragüense al promover el reconocimiento del FSLN como fuerza beligerante, y por lo tanto con la legalidad que implicaba el acopio de armas.

Con Miguel de la Madrid no hubo una definición clara en torno a la crisis centroamericana y la respuesta gubernamental se debió a la fuerte presión ejercida por diversos grupos de la sociedad civil y de la Iglesia católica. La política gubernamental experimentó un giro en todos los órdenes, incluyendo el exterior. En lo interno, el país se perfilaba hacia

la redefinición de la política económica propiciada por la crisis económica y financiera de 1982, que terminó con la fuga de 10,000 millones de dólares y la nacionalización de la banca.

Después de un breve auge de la economía mexicana que ocurre entre 1978 y 1981, debido fundamentalmente al incremento en el precio internacional del petróleo, al aumentar de 13.31 dólares por barril a 33.2 dólares en promedio durante este periodo, situación que se reflejó en un notable aumento de los ingresos de divisas por concepto de exportación de crudo al pasar de 1,863 millones de dólares a 14,573, en 1982 la economía mexicana sufre una de las crisis más dramáticas.

La petrolización de la economía durante el régimen del presidente López Portillo llevó al final del sexenio a una situación insostenible. La deuda externa pasó de 33,416 millones de dólares en 1978 a 74,861 en 1981. Para 1982 la deuda alcanzó los 84,474 millones de dólares, la inflación superó 98 por ciento y la tasa de desempleo se duplicó respecto de 1981.

En ese año México estaba considerado como primer deudor mundial, el crecimiento de su producción era fluctuante y se concentraba en unas cuantas actividades industriales, aparte de ser muy inestable en las agrícolas; el petróleo era el centro de nuestras relaciones comerciales y financieras con el exterior, pesaba excesivamente dentro del sector industrial y como fuente de ingresos fiscales en el presupuesto del gobierno federal (Álvarez, 1987: 106).

Cuando Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la república, el país se encontraba en una profunda crisis económica y financiera. Al tomar la conducción del país anuncia la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). En ese marco, se inicia un proceso de privatización de la economía, comenzando con los bancos, y apoya decididamente a los sectores productivos orientados a la exportación. Para complementar este esquema neoliberal, se hacen los preparativos para la apertura comercial que dan como resultado el ingreso de México al Acuerdo General Sobre Aranceles de Aduana y Comercio (GATT) en 1986. Este es un acontecimiento de gran envergadura que va a colocar a México en la ruta del Tratado de Libre Comercio del Atlántico (TLCAN).

La política económica impulsada por Miguel de la Madrid adquiere expresiones regionales, de tal forma que en ese periodo se formula el plan de desarrollo para el sureste de México y, en ese marco, se concibe el plan Chiapas. Se trata de una propuesta que se orientaba al apoyo de

los productores con potencial de exportación. En el campo se impulsa un modelo de cultivos encaminados a los mercados nacional e internacional: caña de azúcar, cacahuete, sorgo, plátano, café, cacao, hule, sandía, melón, soya, tabaco y palma africana. Chiapas, además de contribuir a la producción nacional de energéticos, se perfila como una gran despensa de alimentos y materias primas para el resto del país.

EL NEOLIBERALISMO Y EL SURGIMIENTO DEL EZLN

En los noventa, el sur de México vuelve a ser noticia en el ámbito nacional. Se pueden observar algunos matices en los dos periodos gubernamentales que se entrelazan en esta década: la profundización del modelo neoliberal con el presidente Carlos Salinas, que culminó con la firma del tratado de libre comercio en 1993 y su puesta en vigor a partir del 1o. de enero de 1994, y la continuidad del modelo privatizador con el presidente Ernesto Zedillo, que cierra un ciclo para la región.

En la frontera sur, las expresiones de la política económica estuvieron orientadas al desmantelamiento de importantes empresas paraestatales y, bajo las políticas de apertura económica y comercial, que culminan con la puesta en vigor del TLCAN, la promoción de la industria maquiladora de exportación. Esta industria adquiere importancia en Yucatán donde se observa un rápido crecimiento, que coincide con el desmantelamiento de la industria henequenera que se precipita entre 1990 y 1992. En 1990, 14 desfibradoras de Cordel Mexicano (Cordemex) son desincorporadas y 1,750 trabajadores son liquidados; en 1991, cierra Cordemex y son despedidos otros 2,730 trabajadores; en 1992 se produce el fin del ejido henequenero donde 30,225 ejidatarios son liquidados y otros 12,200 campesinos mayores de 50 años son jubilados (Canto, 2003). En contrapartida, la industria maquiladora de exportación creció entre 1995 y 2000 en 544 por ciento al pasar de 5,477 a 35,256 establecimientos.

En el estado de Campeche las maquiladoras de exportación comienzan a llegar en 1998 y se establecen en los municipios de Calkiní, Campeche, Champotón, Escárcega, Hecelchakán, Holpechen y Tenabo. Se trata de industrias dedicadas a la confección de ropa que en algunos casos adquieren identidad local como la Calkiní Short Company, que tiene dos plantas en operación en el municipio del mismo nombre. Hasta el año 2002 se contabilizaron 17 establecimientos, entre los que desta-

caban, por el número de empleos generados: Kellwood del Sureste, Jerzess Campeche, Remfro Campeche, Delta Campeche y Karim's Textil & Apparel México. El número total de empleos que generan las maquiladoras en Campeche es de 7,209 y se espera generar 900 más.³

En Chiapas, pese a los esfuerzos del gobierno del estado, no se ha logrado seducir a las empresas maquiladoras para que inviertan. Son muy pocas las que existen hasta el momento, no más de 10. En San Cristóbal de las Casas, después de tres años no se ha podido contratar a la cantidad de personal que requiere la empresa Transtextil Internacional, y la maquiladora textil Caipoqui, apenas en el año 2002, gracias a los apoyos del gobierno del estado, pudo establecer un contrato con la empresa Qualytel, ubicada en Puebla.⁴

Sumado a los intereses que tiene el capital nacional y trasnacional sobre las riquezas que poseen los estados de la frontera sur, emergen otros fenómenos que redefinen las relaciones del Estado mexicano con el gobierno estadounidense y los países centroamericanos, con impactos sustantivos para la sociedad de las entidades federativas sureñas. En particular debe señalarse el fuerte incremento de los flujos migratorios y el tráfico de drogas. Chiapas se ha convertido en los últimos años en una ruta importante de estupefacientes y por ello el gobierno de Vicente Fox, a través de la Procuraduría General de la República, ha establecido el operativo denominado "Guardián de la Frontera sur".

En materia de control de migrantes, especialmente de centroamericanos, el gobierno federal ha establecido el programa denominado "Plan Sur", dado a conocer por Santiago Creel, secretario de Gobernación en Estados Unidos, en una entrevista realizada por el diario *The Washington Post* a mediados del 2002. En los hechos los funcionarios de migración niegan vigencia del programa, indican que ya cumplió con su cometido; sin embargo, la información sobre el número de detenidos en Chiapas y otros estados de la frontera sur indican el grado de control—nunca visto— que ahora ejerce el gobierno sobre los migrantes centroamericanos donde todas las policías mantienen coordinación para evitar que éstos lleguen a la frontera norte y crucen hacia territorio estadounidense.

Frente a la apertura comercial y productiva, los problemas sociales de naturaleza estructural y los que se esperaban generaría la política

³ Véase Gobierno del Estado de Campeche, Sexto Informe de Gobierno 2003.

⁴ Véase Antonio D'Amiano, 2002, comparecencia, Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de Chiapas.

económica neoliberal, se intentaron resolver con programas de combate a la pobreza, estrategia de política social que intentó justificarse bajo el manto ideológico del *liberalismo social*. Por supuesto que la cantidad de recursos asignados, frente al desmantelamiento de empresas paraestatales y de la inversión pública en el sector agropecuario y en los servicios, resultaron ínfimos con relación a la gravedad de la pobreza y de los profundos impactos económicos y sociales que propició de manera inmediata la apertura de los mercados. En enero de 1994, de la selva chiapaneca emerge un movimiento revolucionario, autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) exigiendo el fin de un régimen político, que no sólo tuvo la osadía de anunciar, ante una población mayoritaria de pobres que el país entraba al primer mundo, sino que de manera irresponsable se había desentendido desde tiempo atrás de sus responsabilidades básicas como la de frenar la oprobiosa asimetría que priva entre las regiones del país.

El Estado mexicano y su régimen han pagado con un costo muy alto el mantener en los estados de la frontera sur su tradicional papel de capitalista rapaz y minero. Nada extraño o casual que haya sido la población indígena de Chiapas la que enfrentó al Estado mexicano y al comandante en Jefe del Ejército Mexicano. Desde los años ochenta, la entidad chiapaneca ya se había convertido en la caja de resonancia de los problemas de la frontera sur. La paulatina militarización con fines de seguridad nacional y un gobierno que se sostuvo con el ejercicio cotidiano de la violencia organizada, ya habían propiciado en la población local un fuerte sentimiento de aversión hacia el Estado y sus instituciones. La puesta en marcha de la política fiscal que terminó de quebrar los últimos pilares del viejo corporativismo priísta y las políticas de apertura económica y comercial terminaron por convencer a miles de chiapanecos que en este orden económico y político no tenían ningún futuro.

La instrumentalización de los programas de combate a la pobreza terminó generando lo que se intentaba evitar. Las respuestas favorables y de apoyo de la sociedad civil nacional e internacional hacia el movimiento neozapatista terminaron por deslegitimar las pretensiones del gobierno mexicano de colocar a México en el rango de un país con una política social y una praxis normativa y política a la altura de las sociedades democráticas. En este contexto adverso, el gobierno federal debió poner mayor atención a la frontera sur, por supuesto que no en los términos planteados por el neozapatismo y la sociedad civil. La primera

respuesta fue de tipo militar, ya que por primera vez en la historia se despliegan alrededor de 70,000 efectivos para resguardar la frontera sur, pero especialmente Chiapas.

Pese a que el EZLN había logrado colocarse a la cabeza de una diversidad de movimientos sociales y de ciudadanos, tanto locales como nacionales, encabezando la lucha por la democracia, este impulso resultó fugaz, su lugar lo asumió una ideología y un comportamiento tradicional recurrente en grupos de la otrora izquierda mexicana, la antipolítica, en aras de una autonomía radical que se traduce en el rechazo de la representación política. El EZLN terminó, así, reduciendo sus demandas a la autonomía indígena, exigiendo la aprobación de los Acuerdos de San Andrés, producto, sí, de un proceso de negociación política.

LAS POLÍTICAS FOXISTAS EN LA FRONTERA SUR. CAMBIO Y CONTINUIDAD

Fin de milenio, alternancia en la Presidencia de la república, anuncio del Plan Puebla Panamá, ruptura del diálogo entre el gobierno federal y la guerrilla zapatista y alternancia en la gubernatura del estado de Chiapas son algunos acontecimientos que marcan el inicio de una nueva etapa en la vida política, social y económica de la frontera sur.

A mediados del año 2000 se hace evidente el interés del gobierno federal por el sur de México. La experiencia del levantamiento armado del EZLN no había logrado generar el interés y los consensos necesarios al interior del gobierno para plantear soluciones a los problemas estructurales que motivaron el surgimiento del movimiento guerrillero. El enfoque del problema chiapaneco primero fue restringido a las cañadas de la selva Lacandona, poco después se habló del municipio de Ocosingo, para luego reconocer que la conflictividad rebasaba los estrechos marcos geográficos de la selva y se comenzó a hablar de la “zona de conflicto”, incluyendo a diversos municipios de las regiones Selva y Fronteriza. Poco después, el gobierno consideró a varios municipios de la región de Los Altos, incluso de región Norte donde grupos confrontados con el EZLN protagonizaron enfrentamientos directos, como fue el caso de “Paz y Justicia” y los “Chinchulines” que fueron clasificados como grupos paramilitares.

El reconocimiento de facto de que la geografía del conflicto abarcaba más allá de los límites de la Selva o de Los Altos llevó a que el gobierno

federal incrementara los recursos financieros al estado de Chiapas. Sin embargo, éstos fueron insuficientes para atender todas las demandas surgidas a partir del levantamiento armado y sólo permitieron considerar algunos de los problemas más urgentes como la compra de tierras para solucionar coyunturalmente el problema de las invasiones que habían proliferado en todo el campo chiapaneco:

entre 1994 y el año 2000 el gasto federal en el estado, excluyendo el asociado a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad, pasó de 20.2 a 27.7 miles de millones de pesos del 2000, con un crecimiento real promedio anual de 5.4 por ciento, más de cinco veces el crecimiento anual real promedio del gasto programable total, de 1.0 por ciento, en el mismo periodo (Dávila *et al.*, 2000).

Para el gobierno mexicano, la salida a la crisis económica y social de Chiapas y las entidades federativas sureñas no es a través de un compromiso del Estado en términos de una estrategia de inversiones en materia económica y social que permita reducir las asimetrías regionales para estar en condiciones de competir en los mercados globales. La apuesta sigue siendo una política de apertura económica y comercial que atraiga la inversión a una región que cuenta con fuertes atractivos para el capital de inversión. Así, para el gobierno foxista la apuesta está, al igual que para los dos presidentes que lo precedieron, en la inserción de las economías regionales a las estrategias diseñadas por el coloso del norte y en el endurecimiento de las políticas nacionales en materia de narcotráfico y migrantes.

El Plan Puebla Panamá

A mediados del año 2000 aparece el documento denominado *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional mexicano*, cuyos autores son Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, funcionarios en ese momento de la Subsecretaría de Egresos del gobierno federal. Para algunos estudiosos, como Armando Bartra (2002) el documento constituye el antecedente inmediato y el que sustenta técnicamente el Plan Puebla Panamá (PPP). Independientemente de la apreciación de Bartra, lo destacable es que el trabajo de Dávila y su equipo pone en evidencia que para el gobierno federal el sur existe y esa presencia reclamaba atención.

Desde la visión de los tecnócratas que elaboraron el documento –que por cierto se deslindan con la socorrida leyenda de “las opiniones vertidas en este documento no necesariamente reflejan las de la institución donde los autores trabajan”– lo que requiere la región es una buena dosis de neoliberalismo que se resume en las siguientes propuestas:

La estrategia para impulsar el desarrollo de Chiapas y del sureste, en general, debe separar los objetivos de combate a la pobreza de los de desarrollo regional, debido a que los instrumentos a utilizar en cada caso son distintos. Para combatir la pobreza extrema se cuenta con los instrumentos generales de política social (*i.e.*, las acciones en materia de salud, educación y capacitación laboral, entre otros) y programas para canalizar, focalizadamente, apoyos a la población objetivo para aumentar sus posibilidades de empleo, facilitar su inversión en capital humano o mejorar el entorno físico de las comunidades (Dávila *et al.*, 2000: 38).

En consecuencia, los autores plantean una estrategia que “busca complementar las acciones de desarrollo social que ya están siendo implementadas, con una política de desarrollo productivo que revierta las políticas públicas que han inhibido el desarrollo de la región e impulse su potencial agropecuario, forestal, manufacturero y turístico”.

La estrategia tiene dos grandes líneas: inversiones públicas en infraestructura de transporte e hidroagrícola; y cambios institucionales, regulatorios y de las políticas de precios, tarifas y subsidios. Su objetivo es revertir los factores que han obstaculizado el desarrollo productivo del sureste, de forma tal que Chiapas, y el sureste, en general, contribuyan al crecimiento nacional y no dependan de manera permanente de los subsidios y apoyos federales, sin necesariamente pretender que todas las regiones del país crezcan a la misma velocidad (*idem*).

Pocos meses después, Vicente Fox, en calidad de presidente electo de México, da a conocer en Costa Rica la iniciativa PPP y en marzo de 2001 se hace oficial. La comparación entre la propuesta del equipo de Enrique Dávila y el *documento base* del Puebla Panamá puede llevar a la conclusión de que éste es derivación del primero; no obstante, hay diferencias importantes en lo que respecta al diagnóstico y las líneas, sobre todo en lo que se refiere a la segunda porque la primera se mantie-

ne parcialmente pues aparece de manera preponderante la inversión pública en infraestructura de transporte y que más tarde aparecerá en el desglose de la propuesta como una de las ocho iniciativas mesoamericanas que van a concretarse en la Red Internacional de Carreteras (Ricam).

El PPP no ha gozado de la aceptación de las organizaciones sociales; por el contrario, desde su anuncio oficial se convirtió en la principal bandera política del EZLN. El cuestionamiento se fundamenta en que es un proyecto maquilador y contrario a los intereses de las comunidades indígenas que converge con la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM).⁵ Quintana Roo, Campeche y Chiapas forman parte del CBM. Chiapas cuenta con las más extensas reservas de bosques y selvas tropicales del país: alrededor de cinco millones de hectáreas, que equivalen a 70 por ciento de la superficie de la entidad, son consideradas como superficie forestal o de aptitud preferentemente forestal.

Los Montes Azules: la disputa por el territorio

Un espacio clave dentro de las áreas incorporadas al CBM es la reserva de la biosfera Montes Azules, ubicada en la selva Lacandona. A partir de 1994, con el levantamiento del EZLN, el escenario en la región de la selva Lacandona se ha complicado. A la de por sí indefinida situación agraria, agravada por la sobreposición de resoluciones presidenciales que incluye a 46 poblados con una superficie concedida de 37,591 hectáreas mediante decretos presidenciales que benefician a 1,201 personas,⁶ se agregan las recientes invasiones de tierras en la zona de los Montes Azules. Dentro de las 37,591 hectáreas se encuentran 25 acciones agrarias, 16 de ellas corresponden a dotaciones, que datan de enero de 1989 y que afectan el sector occidental de Montes Azules.

Desde 1992 el número de asentamientos humanos irregulares en la Lacandona han venido creciendo de tal manera que ahora se calcula que

⁵La iniciativa del CBM fue formalmente avalada por los Jefes de Estado de la región, reunidos en Panamá el 12 de junio de 1997 en el marco de la XIX Cumbre Presidencial Centroamericana. Allí acordaron promover la construcción del corredor, entendido éste como un sistema de ordenamiento territorial compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial, con áreas de usos múltiples y otras áreas de interconexión. En la iniciativa del CBM están involucrados los siete gobiernos centroamericanos y el de México. También participan los gobiernos de los Estados Unidos, Dinamarca, Holanda, Finlandia, Noruega, España, Suiza, Suecia, Canadá y la Unión Europea. Entre los organismos financieros multilaterales destacan el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Además, participa un conjunto de organismos internacionales ambientalistas, organizaciones regionales, universidades nacionales y organizaciones no gubernamentales.

⁶Véase *Situación agraria en la zona lacandona*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Reforma Agraria, mayo de 2002.

hay alrededor de 42. Las cifras han venido variando: a finales del año 2000 se hablaba de 32 comunidades censadas y de alrededor de 1,000 familias; es decir, aproximadamente 6,000 personas entre adultos y niños. Se trata de colonizadores choles, tzeltales y tzotziles que pertenecen a organizaciones sociales tanto de filiación priísta como zapatista, la mayoría de estos últimos provienen de poblados de las regiones Norte, Selva y Altos de Chiapas donde hay presencia de zapatistas desde antes del levantamiento armado.

La cuestión de Montes Azules no es un asunto menor en la agenda del gobierno federal.⁷ Es un tema de seguridad nacional porque más allá de la defensa de la reserva de la biosfera, toca el punto más candente dentro de la llamada zona de conflicto. Hay que recordar que la selva Lacandona dejó de ser la válvula de escape que permitió al Estado mexicano solucionar la presión sobre la tierra en otras regiones de Chiapas y del país en los años setenta. En efecto, desde los años ochenta del siglo xx, pero sobre todo a partir del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, la selva se convirtió, por una parte, en el símbolo y bastión del proyecto neozapatista, espacio para crear y recrear utopías: la imaginiería de la teoría de la selva, entre otras.

Las invasiones de tierras en la reserva de la biosfera Montes Azules han llamado la atención del gobierno federal, aunque hay que reconocer que no hay una posición convergente entre los sectores gubernamentales para solucionar el problema que presenta: en principio privó la idea del desalojo de las familias invasoras, una posición ecologista a ultranza defendida por Ignacio Campillo, titular de la Procuraduría Federal para la Protección al Medio Ambiente (Profepa), y Víctor Lichtinger, que un día después del tercer informe de gobierno de Vicente Fox fue despedido del cargo de secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; luego se hizo una lectura más política del problema y se está tratando de negociar con los grupos que se encuentran en la reserva, sobre todo con los que llegaron después del levantamiento armado del EZLN.

En mayo del año 2000, en el último tramo del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, 363 familias asentadas en la reserva Montes Azules

⁷ El problema de Montes Azules llegó hasta la Cámara de Diputados, donde además de la mediación de la comisión legislativa de Reforma Agraria, los legisladores de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) viajaron a Chiapas, a finales de abril de 2003, para ofrecer sus buenos oficios. También ha intervenido la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

habían firmado un convenio para ser reubicadas en los parajes Nuevo Mundo, La Trinitaria, Guadalupe Plumajillo, Fracción Argentina y Tres Ortegas. Entre tanto, otros grupos radicados en las colonias El Semental, Primero de Enero, Nuevo Aguadulce, El Zapotal, San Francisco, Nuevo Cintalapa y El Innominado se resistían al desalojo pacífico. Las negociaciones continuaron y cuando todo parecía estar listo para firmar un convenio de reubicación aparecieron en los Montes Azules helicópteros de la Policía Federal Preventiva (PFP) que anunciaban un desalojo violento.⁸

La movilización de la sociedad civil organizada llevó a que el gobierno desistiera de las acciones de desalojo. El nuevo gobierno de Chiapas mantuvo una posición ambivalente y tolerante con el problema de las invasiones en la zona de Montes Azules hasta que las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales denunciaron al gobierno del estado por participar en el inminente desalojo planeado para llevarse a cabo en el mes de junio de 2002. Ante estas denuncias, el gobernador se deslindó y culpó a José Campillo García, titular de Profepa, a quien calificó de ser un funcionario torpe e ineficiente.⁹

Las contradicciones entre el gobierno federal y el estatal, además de las presiones de las organizaciones no gubernamentales simpatizantes del EZLN, llevaron a suspender el supuesto desalojo. El 27 de agosto de 2002 un grupo amplio de organizaciones de la sociedad civil hace un llamado urgente a la movilización para detener los hostigamientos y asesinatos en las comunidades indígenas que se agravaron durante el mes de agosto.¹⁰ Días después, el 30 de agosto de 2002, un grupo de organizaciones de la sociedad civil difundió un boletín de prensa donde se denunciaba una serie de hechos relacionados con la muerte de varios zapatistas civiles durante el mes de agosto y pedían al gobernador Pablo Salazar que dejara de negar la existencia de grupos paramilitares y

⁸Véase *El Financiero*, 31 de diciembre de 2002, p. 23. El 21 de mayo se llevó a cabo en la comunidad de San Gregorio el foro "Por la defensa de la vida, la tierra y los recursos naturales", al concluir se aceptó la salida de 506 familias asentadas en cinco pueblos, de un total de 12 donde viven 870 familias. Al evento asistieron dirigentes indígenas, campesinos, ambientalistas, legisladores del Congreso de la Unión y funcionarios federales, así como miembros de la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) independiente y democrática. Todos ellos suscribieron la "Declaración de San Gregorio de la Biosfera de Montes Azules", donde se asume el compromiso de preservar los recursos naturales de la zona protegida (véase *El Universal* 12 de mayo de 2000).

⁹Véase *Cuarto Poder*, 10 de mayo de 2002, p. B5.

¹⁰Las comunidades mencionadas son: San Antonio Escobar, Quexil, Amaytik, Palestina, La Culebra, Arroyo Granizo, Chamizal Ach'Lum, Monte Líbano, Ejido Taniperlas, Censo, Santa Elena, Ejido Monte Líbano, Lacandón, Nuevo Guadalupe, Nuevo Centro de Población 6 de Agosto, Poblado El Salvador.

a Vicente Fox que retirara a los militares que hostigan a la población de los municipios autónomos.¹¹

Fue hasta el día 19 de diciembre de 2002 cuando se concretó el desalojo concertado de un grupo de 30 personas pertenecientes a la etnia chol que ocupaban un paraje conocido como Arroyo San Pablo o Lucio Cabañas. Las autoridades fueron muy cuidadosas: dos días antes de llevarse a cabo el traslado de las familias la Profepa negó el desalojo;¹² además, el traslado fue una especie de ensayo para observar las reacciones de las organizaciones que están en contra de los desalojos ya que se trataba de pobladores que no tenían relación con el EZLN sino de expulsados de la comunidad Río Salinas del municipio de Marqués de Comillas por miembros del Movimiento Campesino Regional Independiente (Mocri). En la lista estaban seis poblados más,¹³ bases zapatistas, pertenecientes al municipio autónomo Libertad de los Pueblos Mayas.

Pero, ¿qué está en juego en los Montes Azules? ¿Qué papel tienen en este conflicto las organizaciones ambientalistas internacionales y nacionales? ¿Qué defiende el EZLN? Para el subcomandante Marcos está claro: todos los zapatistas que se encuentran en el mismo predicamento están ahí no porque carezcan de tierra o tengan el morboso placer de destruir la selva, sino porque se han visto obligados a dejar todo para no engrosar el silencio con el poder y sus intelectuales sepultan la desgracia y la muerte de los indígenas mexicanos".¹⁴

Por otra parte, hay que reconocer que los Montes Azules tienen importancia fundamental en el contexto del proyecto del CBM; además, es cierto que se está dando un proceso de destrucción de la reserva a tal grado que de las más de 331,200 hectáreas que originalmente estaban en el decreto¹⁵ ahora se estima que sólo existen 145,000, de ahí que el

¹¹Boletín firmado por las siguientes organizaciones: Red de Defensores Comunitarios por los Derechos Humanos, Coordinadora Regional de los Altos de la Sociedad Civil en Resistencia, Promedios, La Voz de Cerro Hueco, Compitch, Colectivo Educación para la Paz, Enlace Civil, Junax, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, Capise, Oco-mich, Maderas del Pueblo, Ciepac, Coreco.

¹²Véase *Cuarto Poder*, 18 de diciembre de 2002, p. B1.

¹³Se trata de Nuevo San Rafael, Sol Paraíso, 8 de febrero, San Pablo, Nuevo San Andrés y Nuevo Limar, que se encuentran en la zona sur de la reserva de Montes Azules, en el llamado cordón del Chaquistero, entre Ixcán y Chajul.

¹⁴Misiva del subcomandante Marcos fechada el 29 de diciembre de 2002, citada por *El Financiero*, 31 de diciembre de 2002, p. 23.

¹⁵El decreto presidencial por el que se crea la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules data del 8 de diciembre de 1977 y la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* es del 12 de enero de 1978. Cabe señalar que, según estimaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, 70 por ciento de la superficie de la reserva se ubica en los bienes comunales de la selva Lacandona.

gobierno federal mantenga atención a lo que está ocurriendo en esta zona. Pero además se trata de una zona de frontera, que forma parte de la selva Maya, bastión de la guerrilla guatemalteca hasta los primeros años de la década de 1990. Así que los Montes Azules se encuentran en un dilema: agonizante como reserva de la biosfera, pero fértil para imaginar el proyecto neozapatista de autonomía.

El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos

Sólo es posible entender la frontera sur en su justa dimensión a partir de las relaciones con el otro lado, en este caso Belice y Guatemala. Con este último país, México tiene firmado un tratado de libre comercio que es parte de un tratado más amplio, con el grupo del llamado Triángulo del Norte o CA-3, donde además de Guatemala participan El Salvador y Honduras. Estos tratados añaden nuevas dinámicas a las regiones fronterizas, donde fenómenos de vieja data como la pobreza y las migraciones se han profundizado.

Además, la negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos, conocido como CAFTA (por sus siglas en inglés), se está llevando con bastante prisa debido a que se quiere armonizar con la agenda de negociaciones del ALCA, incluso considerar el acuerdo con Centroamérica como parte de las negociaciones del ALCA, con lo que el gobierno de Washington estaría ganando por partida doble. Hasta el momento, la posición de los negociadores estadounidenses ha sido pedir a los centroamericanos plazos más cortos para reducir los aranceles a la importación de productos agrícolas a los establecidos en la negociación del ALCA; la petición de los Estados Unidos es que la región desgrave 70 por ciento de los productos agrícolas, incluyendo productos sensibles como aves, carnes rojas, carne porcina, arroz, maíz y lácteos. Los Estados Unidos podría eliminar los subsidios a los productos agrícolas que exporta a Centroamérica a cambio de que el istmo no acepte productos agrícolas subsidiados de otros países.

Hay que recordar que el istmo centroamericano todavía basa su economía en productos primarios, por lo que le podría pasar lo mismo que le ocurrió a México con su sector agropecuario, incluso puede ser aún más grave. La región no tiene ventaja competitiva en los productos

que los Estados Unidos están pidiendo desgravación inmediata y si bien la ganadería bovina es muy significativa basa su producción en sistemas extensivos, situación por la que los Estados Unidos pueden llegar a saturar el mercado de carne bovina y convertir a Centroamérica en un gran potrero para surtirse de ganado en pie. Pero el problema esencial consiste en que de aceptarse los términos planteados por los Estados Unidos llevarían a la región a una dependencia alimentaria mayor que la que ahora presenta.

A pesar de las discursividades en torno al reconocimiento de las asimetrías entre las partes negociadoras, en la práctica el más fuerte es quien determina los términos del acuerdo. La experiencia de México con los Estados Unidos es muy clara en este sentido; lo mismo se observa en la reciente negociación entre México y los países centroamericanos, donde no hubo un trato bajo los criterios de asimetría. De igual manera puede ocurrir con el acuerdo comercial entre los Estados Unidos y el istmo centroamericano, a pesar de que en el capítulo 3 (inciso “e”) del ALCA –referido a los principios– se dice: “trato especial y diferenciado, considerando las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las partes para promover la plena participación de las partes”. En este mismo tenor, en el artículo 13 referido a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, se indica:

El acuerdo se aplicará otorgando un trato especial y diferenciado, que tome en cuenta los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las partes. Este tratamiento deberá aplicarse según sectores, temas, países o grupos de países. Este tratamiento se va a determinar sobre la base del análisis caso por caso.

¿Se puede pedir desgravación inmediata de 70 por ciento de los productos sensibles a estas pequeñas economías centroamericanas? Los criterios del mercado son insensibles a las consideraciones de orden social y político. Las asimetrías entre el istmo y los Estados Unidos son descomunales; éstos producen 45 por ciento del maíz del mundo, 60 por ciento de carne vacuna, 35 por ciento de leche, 45 por ciento de carne de aves, 30 por ciento de carne de cerdo. En este contexto, ¿cómo pedirle a la región que elimine los aranceles que son el seguro de vida para sus productores?

Nos encontramos como el siglo XVIII, con la subordinación del proceso social a criterios mercantiles, donde según el pensamiento

hegeliano los sacrificios impuestos a la población eran apenas los dolores de un parto de un mundo mejor. Las nuevas integraciones prometen un mundo de prosperidad mediante el libre comercio, la utopía reaccionaria ofrecida por lo promotores de la globalización y del ALCA. El pensamiento liberal que fundamenta los principios del ALCA es aquél elaborado por los célebres economistas de la escuela de Viena que justifica la desigualdad social en nombre de la propiedad, la libertad y el progreso.

Narcotráfico

Otro aspecto donde el gobierno federal ha puesto atención es el control del narcotráfico. El 15 de febrero de 1996, *El Financiero* publicó una nota con el título "El Sureste, puerta negra para el veneno blanco", en la que se denunciaba la existencia de 59 aeropistas en Chiapas, de un total de 83 que existían en la región, y agregaba que es donde las bandas de traficantes de droga fincan el despegue del *super-cartel* de Chiapas. A esta noticia premonitoria sucedió la investigación iniciada en 1997 contra Mario Villanueva, ex gobernador de Quintana Roo. Un dato interesante es que en ese año Mariano Herrán Salvati era titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud; ahora ocupa el cargo de procurador de Justicia en Chiapas.

En el mismo año, un informe de la DEA señalaba que Villanueva estaba relacionado con actividades de narcotráfico, ligadas al *cartel* de Juárez. Oficialmente, Villanueva desapareció en Mérida, Yucatán, el 27 de marzo de 1999 y fue capturado el 24 de mayo de 2001. Después de la aprehensión del ex gobernador de Quintana Roo se supo en los medios que las autoridades federales de los Estados Unidos, a través de una corte asentada en Manhattan, Nueva York, giraría más de 70 órdenes de aprehensión contra empresarios y ex funcionarios que colaboraron con Mario Villanueva.

La DEA investigó las cuentas y movimientos financieros de Villanueva en varios países de América Latina, y para lograr la pronta congelación de las cuentas bancarias, las autoridades de los Estados Unidos presentaron una acusación formal contra el ex gobernador por su implicación en la introducción de unas 200 toneladas de cocaína a ese país. El "Caso Cancún", como se conoce al escándalo donde se vio involucrado el ex gobernador Villanueva, dejó al descubierto la magnitud del fenómeno

del narcotráfico en la frontera sur y donde Guatemala forma parte de una de las rutas más importantes.

Por otra parte, en octubre de 2002 funcionarios del gobierno de los Estados Unidos comenzaron una campaña para presionar al gobierno de Guatemala por los escasos resultados en el combate al narcotráfico, incluso el subsecretario de Estado, Otto Reich, criticó al gobierno por la relación de altos funcionarios con el narcotráfico. El gobierno de la Casa Blanca pasó de la crítica a los hechos y el 31 de enero de 2003 tomó la decisión de descertificar a Guatemala. Pero el asunto fue más allá al condicionar la inclusión de Guatemala en el CAFTA. En esa ocasión Cass Ballenger sentenció: si no quieren cooperar en la lucha contra el narcotráfico, nosotros no estaremos interesados en aprobar un tratado de libre comercio con ustedes.¹⁶

La actitud del gobierno guatemalteco cambió y se enviaron señales al gobierno de los Estados Unidos: se permitió el ingreso de guardacostas de los Estados Unidos para patrullar las costas de Guatemala y se autorizó que militares estadounidenses persiguieran a narcotraficantes en su territorio. Además, se duplicaron las incautaciones de droga respecto a los tres años anteriores, hasta llegar a más de 6,000 kilos.

El día 5 de agosto de 2003 Cass Ballenger, director del Comité de Relaciones Internacionales para el Hemisferio Occidental del Congreso de los Estados Unidos, visita Guatemala. En esta ocasión, el Servicio de Análisis e Información Antinarcóticos de Guatemala (SAIA) divulgó datos sobre avances en la lucha contra el narcotráfico entre el 1o. de enero y el 15 de julio de 2003, donde sobresalen las siguientes incautaciones: 3,689.14 kilos de cocaína; 1,096.5 libras de mariguana procesada; 232,499 matas de mariguana; 225 libras de efedrina. Además, destaca la incautación de seis embarcaciones, cinco aeronaves, 79 vehículos, 123 armas y 5,572 municiones.¹⁷ Ballenger encabezó una delegación de congresistas que visitó Guatemala con el propósito de conocer de cerca los asuntos relacionados con la protección de derechos humanos, combate al narcotráfico y tratado de libre comercio.

A 40 días de la visita de Ballenger, los Estados Unidos retiraron a Guatemala de la lista negra y con ello es certificada de nuevo como miembro del grupo de aliados del país del norte en la lucha contra el narcotráfico. En efecto, un memorando enviado por George Bush a

¹⁶ Citado por *Prensa Libre*, Guatemala, 16 de septiembre de 2003.

¹⁷ *Diario de Centroamérica*, órgano oficial de la república de Guatemala, 6 de agosto de 2003, p. 2.

Collin Powell, secretario de Estado, y publicado el día 15 de septiembre por la Casa Blanca, señala: el gobierno de Guatemala ha hecho esfuerzos para mejorar su capacidad institucional, para adherirse a las obligaciones de acuerdos internacionales y ha tomado medidas estipuladas en las leyes de los Estados Unidos. El documento añade: “pero debe mostrarse aún la continuidad de esas mejoras. Espero que Guatemala demuestre más progreso el próximo año”.¹⁸

Resulta difícil entender la dinámica de la frontera sur y la actuación del Estado sin considerar los fenómenos que se generan en Centroamérica, entre otros las migraciones transfronterizas y el narcotráfico. Guatemala es el territorio más próximo a México y comparte una larga frontera de casi 1,000 kilómetros en la porción del estado de Chiapas. En ese contexto, la política del Estado mexicano hacia Guatemala ha sido de acercamiento tanto por el lado comercial como en el aspecto diplomático. En este contexto puede entenderse la importancia que tiene Chiapas como estado fronterizo.

Un indicador de la importancia geopolítica de Chiapas es el presupuesto asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena): de las 12 regiones militares en las que está dividido el territorio nacional, la Séptima Región, con sede en Tuxtla Gutiérrez, es la segunda que más presupuesto recibe de la Sedena, con poco más 1,074 millones de pesos empleados en la movilización de efectivos, operaciones de patrullaje, lucha antidroga, inteligencia antisubversiva y gastos de logística, entre otras actividades; sólo en sueldos la Sedena gastaría en el año 2003 en la región más de 958 millones de pesos.¹⁹ En el marco del programa Guardián de la Frontera sur, en lo que va del sexenio del presidente Fox se han asegurado nueve toneladas de cocaína, una de marihuana, más de 1,000 armas de diverso calibre, 300 000 cartuchos y 1,000 vehículos.²⁰

LA AGENDA PENDIENTE EN LA FRONTERA SUR Y LA REFORMA DEL ESTADO COMO MARCO POLÍTICO NACIONAL COMÚN

Durante la década de los noventa y los tres primeros años del siglo XXI, la frontera sur del país se ha caracterizado por la continuidad de sus

¹⁸ Tomado del diario *Prensa Libre*, Guatemala, 16 de septiembre de 2003.

¹⁹ Véase *Cuarto Poder*, 29 de julio de 2003, p. B16.

²⁰ Véase *Cuarto Poder*, 2 de septiembre de 2003, p. B14.

problemas estructurales y por un sinnúmero de acontecimientos que han cobrado una importancia política nacional e internacional. Entre los primeros destacan la ausencia de una base económica industrial y agroindustrial competitiva, el incremento de la pobreza y la violencia y la debilidad de los actores de la modernización; entre los segundos, los problemas económicos e impactos sociales derivados de las estrategias de integración regional económica y comercial, la emergencia de la guerrilla en Chiapas y el incremento de los problemas derivados de la migración internacional y el narcotráfico.

Los procesos de democratización del sistema político mexicano, que se tradujo en una histórica alternancia en el poder ejecutivo nacional, también han producido impactos significativos que modifican el ejercicio del poder local, así como las relaciones de estos poderes con la federación. En el transcurso de los últimos tres años, dos entidades federativas han sido incorporadas a la experiencia de la alternancia en el poder ejecutivo. La primera ocurre en Chiapas, cuando una coalición de ocho partidos, la Alianza por Chiapas,²¹ optó por una candidatura común para derrocar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la gubernatura del estado e impulsar un ejercicio real de gobierno democrático; la segunda experiencia se da en el estado de Yucatán con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Patricio Patrón Laviada. En las elecciones locales de julio de 2003, en el estado de Campeche, los resultados electorales mostraron la debilidad electoral del PRI que, por una ventaja mínima, ganó la gubernatura al PAN. El fenómeno de la alternancia ha sido desde 1994 una realidad política en los municipios, en los poderes legislativos locales y, por supuesto, en el poder legislativo nacional.

Sin embargo, la legitimidad política y social con que se inauguró el gobierno foxista y los gobiernos de varias entidades federativas se ha venido deteriorando, de tal manera que el escenario nacional y local se anuncia políticamente regresivo y, por ello, peligroso; los resultados y las lecturas de las elecciones de julio de 2003 parecen confirmarlo (Pipitone, 2003; Alonso, 2003; Ramírez, 2003; Crespo, 2003). En este marco, la urgencia de un debate político nacional y regional deberá, a la luz de las realidades actuales, redefinir el régimen político mexicano en su totalidad. El llamado a la reforma del Estado es ahora una exigen-

²¹La forman los siguientes partidos: PRD, PAN, PT, PVEM y Convergencia por la Democracia, Partido del Centro Democrático, Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Alianza Social. El 27 de mayo de 2000 Pablo Salazar Mendiguchía se registra como candidato de la Alianza por Chiapas.

cia que va más allá de la redefinición del Estado en relación con su adecuación legal a los imperativos de una economía neoliberal. Se trata ahora de una reforma para refundar el Estado mexicano en su conjunto, lo que implica el rediseño del entramado político y normativo en dirección democrática y acotar el significado más ambicioso de la reforma del Estado a la construcción de una democracia constitucional.

Este marco democrático nacional debe sustentar el rediseño del sistema federal y, en el caso de las entidades federativas del sur y sureste del país, el compromiso de una política de Estado. Si bien los déficits democráticos en esta esfera obedecen en buena parte al carácter autoritario y centralista del sistema político mexicano, que ha inhibido las potencialidades del sistema federal, restándole a los gobiernos estatales y municipales capacidad y eficacia para ejercer sus atribuciones reales que la letra constitucional mandata, el escenario de la globalización exige ponderar de manera estratégica las implicaciones que trae consigo la integración productiva y comercial de entidades federativas que no tienen, o tienen sólo parcialmente, posibilidades de competir en un sistema global, cuyas reglas suprimen no sólo las fronteras nacionales sino las profundas asimetrías entre las regiones y en el interior de ellas que caracterizan al país.

Encauzar el manejo económico omitiendo las consecuencias que sus impactos traen consigo en sociedades y territorios con profundos rezagos estructurales, políticos y sociales es uno de los errores más graves cometidos por el gobierno mexicano. A la irrupción del EZLN y la lucha que ahora emprende por la territorialización en municipios autónomos que amenazan con seguir el ejemplo los estados de Michoacán y de México, les acompañan una diversidad de movimientos sociales volcados también a la lucha por la territorialidad (étnica, religiosa, de género, ecológica, etcétera), que no sólo ponen en entredicho los términos normativos y axiológicos de la articulación de la república, sino también los costosos avances del proceso de democratización política alcanzado.

Federalismo y democracia es así no sólo un tema más de la reforma del Estado, sino el núcleo político para el desarrollo sostenido de las entidades federativas de la frontera sur. La desigualdad espacial, la concentración de la actividad económica, la especialización por regiones y la desigual distribución del ingreso entre regiones y hogares, producto de una desigual y precaria e ineficiente infraestructura para la producción y el consumo, son realidades que el nuevo federalismo democráti-

co tendrá que derrotar. No se trata de profundizar las diferencias entre las entidades que forman la frontera sur o de conformar polos de desarrollo desarticulados de la sociedad regional, como está ocurriendo hoy día, sino de armonizar y equilibrar el desarrollo endógeno y exógeno del territorio regional sureño.

La revisión del federalismo tiene como punto de partida el malestar generalizado sobre el desempeño de los gobiernos federal, estatal y municipal, pues éste reiterativamente se traduce en un incremento progresivo de la pobreza y la violencia social, por lo que las alternativas, si bien deben proyectar una distribución más equilibrada de los recursos fiscales, exigen también una planeación y una normatividad nacional que posibilite la desconcentración de los instrumentos económicos hoy en manos del poder ejecutivo federal y del Congreso de la Unión. La llamada Convención Nacional Hacendaria, convocada por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), deberá impulsar una agenda política que, por un lado, democratice el sistema tributario de los tres órdenes de gobierno y, por otro, posibilite una *política de Estado*; es decir, que vaya más allá del ejercicio de gobierno sexenal, orientado a reducir las diferencias tan profundas entre las regiones del país. La región sur-sureste, pese a la riqueza natural explotada y proyectada para su aprovechamiento futuro, es una de las regiones que exigen con urgencia de esta política de Estado.

Los procesos de inserción de las entidades que forman la frontera sur de México en el sistema político mexicano son una dimensión analítica que está aún por escribirse, aunque sabemos que, dado su carácter histórico de espacio abierto, su papel dentro del sistema político ha sido marginal y la definición de su función y posición en los sistemas nacional e internacional es un proceso relativamente reciente y modulado en gran parte por los procesos de la globalización, tales como los tratados de integración comercial, el fenómeno migratorio, el narcotráfico, así como por la emergencia de nuevos actores sociales cuyas estructuras organizativas y estrategias de movilización social convocan a una agenda diplomática centrada en las cuestiones de seguridad nacional por parte de los gobiernos de los países directamente involucrados, los Estados Unidos, los países centroamericanos y México.

La actual situación política de la frontera sur resulta, así, de una complejidad y densidad sociopolítica que exige un esfuerzo analítico que supere la vieja concepción con la que se ha intentado explicarla. Es cierto que en el carácter del subdesarrollo de las entidades federativas

sureñas sigue pesando la debilidad de sus actores políticos y sociales: la incapacidad de sus élites políticas para mantener acuerdos comunes que fortalezcan los términos de sus relaciones con el exterior, particularmente con el centro político nacional; una burguesía que por sus orígenes agrarios es incapaz de mirar más allá de sus intereses inmediatos o una emergente burguesía foránea cuya perspectiva es la acumulación fuera de los territorios sureños, y un sistema de liderazgos de masas que han orientado sus esfuerzos de mediación clientelar hacia el Estado y su régimen.

Sin embargo, debe reconocerse también el carácter autoritario y centralista del sistema político posrevolucionario que inhibió el desarrollo de enlaces horizontales entre las entidades federativas. La creación de la frontera sur obedeció a una política de orden federal. Los esfuerzos de ocupación de los territorios, integrando la frontera sur al control político nacional, se dieron directamente entre el gobierno federal y cada una de las entidades que la conforman.

En el campo social debe reconocerse, como lo plantea Hernández (1996: 277), que si bien el federalismo de 1917 conjugó la cuestión social como una nueva variable, también que los derechos sociales aparecieron disociados de los derechos políticos, de tal manera que los primeros, más que una vía para acercar a los ciudadanos a las instituciones y a la política, se concibieron como una recompensa por los sacrificios hechos durante la guerra revolucionaria. La cuestión social se torna así, sobre todo en los territorios sureños formados por el Estado nacional, en la fuente del autoritarismo y del centralismo político en tanto fuente generadora del corporativismo estatista y de una extensa cultura y práctica clientelar que hoy sigue amenazando a la democracia representativa.

La situación actual de la política de las entidades sureñas no se explica sin el referente de la democracia representativa; sin embargo, su despliegue real es un proceso complejo cuyas limitantes ya no pueden seguir reduciendo a los personajes del trópico que se resisten a acimatarse al nuevo tiempo mexicano. Deberá reconocerse, particularmente en el sur del país, la profunda distancia que priva entre la democracia representativa y la materialidad oprobiosa de las condiciones de vida y de trabajo de una población mayoritaria.

La frontera sur es, así, un buen pretexto para repensar la historicidad de la periferia nacional. La complejidad y porosidad de la sociedad y la política y las exigencias verticales del poder resultan dimensiones

menos particulares de lo que se cree, pues se trata de dinámicas que a la vez que rehúsan explicarse en sí mismas y exigen la ponderación de las transformaciones recientes, también demandan el reconocimiento explícito de los condicionamientos sistémicos y de las fuentes globales que las dinamizan. Por ende, la naturaleza de las transformaciones que exige la frontera sur, en términos de la búsqueda de un desarrollo económico, sociopolítico y cultural sostenido y armónico, exige una nueva ingeniería constitucional, acompañada de una política de Estado.

Las sociedades de las entidades sureñas, particularmente sus élites políticas y económicas y los liderazgos sociales, enfrentan serios desafíos. El deterioro de las relaciones corporativas que centralizaron las relaciones entre el Estado y la sociedad está dando lugar, por lado, a prácticas y comportamientos políticos que si bien se someten a la normatividad formal democrática, en los hechos se sustentan en los viejos valores de las estructuras institucionales y sociales y, por otro, a prácticas antiestatistas que cancelan la posibilidad de una transformación genuina de las instituciones políticas. Por estar esta última posición sostenida por grupos importantes de los sectores medios y por movimientos sociales de orientación radical pero de fuerte arraigo social, el desafío es mayor, en tanto implica la recuperación de principios democráticos que legitimen el espacio de la comunidad política como el espacio ciudadano para la deliberación y la definición de un marco normativo y un ejercicio de gobierno, tareas que hasta hoy se asumen como competencias y responsabilidades de las élites políticas y no como una articulación entre las instituciones y la sociedad.

REFLEXIÓN FINAL

La importancia de la frontera sur en el contexto del proceso de globalización y del reposicionamiento de los Estados Unidos en América Latina radica en que el sur se redescubre como la verdadera frontera sur de los Estados Unidos, donde surgen todo los males que pueden llegar a contaminar la frontera norte: migrantes, narcotráfico y terrorismo. Las negociaciones comerciales entre los países centroamericanos y los Estados Unidos, más allá de los propósitos económicos, tienen un profundo contenido político, que permitirá asegurar la presencia de este país en los asuntos internos de los países del área.

Además de los afanes políticos del gobierno de Washington sobre la región, existe el interés sobre los recursos naturales estratégicos que el

sur de México y Centroamérica poseen en abundancia (hidrocarburos, agua, biodiversidad), además de su posición geográfica que es un nexo fundamental entre Norteamérica y Sudamérica en el contexto del proyecto del ALCA.

Frente al renovado interés de los Estados Unidos por la frontera sur de México, el Estado mexicano ha hecho muy poco por tratar de incorporar al proceso de desarrollo nacional a los estados del sur. Es más, con la puesta en vigor del TLCAN, las desigualdades regionales en el país se profundizaron y dejaron ver de manera muy evidente la existencia de un sur profundamente asimétrico con respecto al norte y el centro de México. Hasta ahora al sur le ha tocado cumplir una función de despensa que surte de alimentos, electricidad, petróleo y gas al resto del país sin que exista una renta que compense los desequilibrios y la pobreza de la población de los estados sureños.

La concepción del gobierno neoliberal de Vicente Fox es que el sur debe incorporarse al proceso de apertura comercial, de ahí que la apuesta haya sido el fugaz Plan Puebla Panamá que no vendría a compensar los desequilibrios regionales sino a reforzar los tratados comerciales firmados con Costa Rica, Nicaragua y más recientemente con el bloque de países que conforman el llamado Triángulo del Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala). De continuar esta tendencia se generarán costos económicos, sociales y políticos difíciles de estimar.

A estas alturas, la presencia de México en Centroamérica comienza a ser importante, lo que no significa que los Estados Unidos hayan sido desplazados. Por el contrario, en este momento de reconquista de los espacios perdidos durante la guerra fría, el país del norte se propone, a través de las integraciones comerciales, cuya expresión más acabada es el ALCA, el combate al narcotráfico y el terrorismo, así como la promoción de la democracia, afianzar su hegemonía. El papel de México, en este contexto, es de servir de puente, de nexo para alcanzar los propósitos de los Estados Unidos.

La firma del CAFTA puede significar el desplazamiento de México en la región centroamericana en el ámbito comercial; sin embargo, en el terreno político es posible que se establezca una especie de intermediación, en la cual México haga el "trabajo sucio" al gobierno de Washington. En la práctica esto ha venido ocurriendo con la aplicación de programas como el Plan Sur para la detención de migrantes centroamericanos.

De nuevo, en la versión republicana de George W. Bush, al gobierno de los Estados Unidos le interesa Centroamérica en la medida

en que está de por medio su seguridad: si en los ochenta fue la supuesta amenaza que representaba el avance “comunista” en la región, en los inicios de la primera década de 2000 es la amenaza que representan para su seguridad la migración el terrorismo y el narcotráfico. Ahora, a diferencia del pasado, ya no se plantea la intervención militar sino la democracia y el libre comercio. En este sentido, la firma del CAFTA significará para los Estados Unidos tener mayor injerencia en la región, presionar a los gobiernos a través de los acuerdos comerciales, como ocurrió con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que se puso en marcha poco después del triunfo de la revolución sandinista y sirve hasta ahora para otorgar concesiones comerciales a los países del área que se alineen con las políticas de la Casa Blanca.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Jorge, 2003, “Los miedos a la democracia”, *Metapolítica*, núm. 30, vol. 7, México, julio-agosto.
- AGUILAR ZÍNSER, Adolfo, 1982, “De la tierra arrasada a la aldea estratégica”, *Nexos*, núm. 55, México, julio.
- , 1984, “Mesa redonda sobre Centroamérica”, *Nexos*, núm. 23, México, enero.
- BALBOA, Juan, 1986, “De la Madrid y Cerezo, a punto de concretar la repatriación de guatemaltecos”, *Perfil del Sureste*, año 1, núm. 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, octubre.
- BARTRA, Armando *et al.*, 2002, *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla Panamá*, México, Instituto Maya-Ediciones el Atajo.
- BELTRÁN, José Eduardo, 1986, “Desarrollo y sociedad”, *Revista de la Universidad*, vol. IV, núms. 13 y 14, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- CANTO, Rodolfo, 2003, “Del henequén a las maquiladoras: política industrial y desarrollo regional en Yucatán”, ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional sobre Desarrollo e Integración Regional en el sur de México y Centroamérica, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 4, 5 y 6 de junio.
- CHOMSKY, Noam, 1981, “El resurgimiento estadounidense”, *Nexos*, núm. 41, mayo.

- CRESPO, José Antonio, 2003, "Partidos políticos: entre el escándalo y la irrelevancia", en *Metapolítica*, núm 30, vol. 7, México, julio-agosto. *Cuarto Poder*, 10 de mayo de 2002.
- , 18 de diciembre de 2002.
- , 2 de septiembre de 2003.
- , 29 de julio de 2003.
- D'AMIANO, Antonio, 2002, *Comparecencia 2002*, Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
- DÁVILA, Enrique, Georgina Kassel y Santiago Levy, 2000, *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional mexicano*, México, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda, manuscrito.
- DÁVILA, Marta Eugenia, 1983, "Chicoasén. Fuente de energía eléctrica", *Información Científica y Tecnológica*, núm. 82, vol. 5, México, Conacyt, julio.
- Diario de Centroamérica*, órgano oficial de la república de Guatemala, 6 de agosto de 2003.
- Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 1978.
- El Financiero*, 31 de diciembre de 2002.
- El Universal*, 12 de mayo de 2000.
- FÁBREGAS, Andrés y Carlos Román, 1988, *La frontera sur. Cambio estructural en Chiapas: avances y perspectivas*, México, Universidad Autónoma de Chiapas.
- FLORES, José Luciano, 1986, "Panorama petrolero", *Revista de la Universidad*, vol. IV, núms. 13 y 14, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, septiembre-diciembre.
- HERNÁNDEZ, Alicia, 1996, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Cargnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Colmex.
- MADRID, Miguel de la, 1987, *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- MAIRA, Luis, 1982, "Centroamérica. El nuevo escenario", *Nexos*, núm. 55, México, julio.
- MELEŞIO, José Carlos, 1989, "Refugiados y frontera", en Luis Hernández y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento de la frontera sur*, México, UAZ-UAM.
- Misiva del subcomandante Marcos fechada el 29 de diciembre de 2002, citada por *El Financiero*, 31 de diciembre de 2002.

- PIPITONE, Ugo, 2003, "Entre el desaliento, la nostalgia y lo posible que no se concreta (una lectura del 6 de julio)", *Este país*, núm. 149, México, agosto.
- Prensa Libre*, Guatemala, 16 de septiembre de 2003.
- RAMÍREZ, Carlos, 2003, "Transición: volver a empezar", *Metapolítica*, vol.7, núm. 30, julio-agosto.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John (coord.), 1999, *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-Plaza y Janés.
- Situación agraria en la zona lacandona*, 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, Secretaría de Reforma Agraria, mayo.
- THOMPSON, Roberto y María del Carmen García, 1982, "Industria petrolera y desarrollo regional en Chiapas: 1982-1988", en *Crecimiento y desarrollo económico en Chiapas 1982-1988*, México, Universidad Autónoma de Chiapas.
- VALENZUELA ARCE, José Manuel (coord.), 2003, *Por las fronteras del norte. Una aproximación cultural a la frontera México-Estados Unidos*, México, FCE-Conaculta.
- VAN PRAAG, Nicholas, 1986, "Refugiados en zozobra permanente", *Perfil del Sureste*, año 1, núm. 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, octubre.
- VÁZQUEZ, Miguel Ángel, 1984, "Refugiados: 1981-1984 una cronología", *Nexos*, núm. 79, México, julio.

Tonatiuh Guillén López*

Frontera norte: agenda (pendiente) de modernización política

EL OBJETIVO del presente documento es ofrecer un análisis que permita explicar el relativo estancamiento de los estados fronterizos del norte de México en la promoción de innovaciones políticas y de gobierno, después de que en la década de los ochenta y parte de los noventa la región se caracterizó por un ímpetu en las movilizaciones ciudadanas y en la formación de actores políticos alternativos al dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI). De ser una región particularmente vital y creativa de procesos de apertura política y de consolidación democrática, en los últimos años este perfil muestra síntomas de agotamiento, lo cual resulta paradójico considerando el potencial y la expectativa creados en los años anteriores. La explicación que se explora en el presente documento argumenta sobre las condiciones de surgimiento y, sobre todo, de consolidación de una nueva élite política (representada por el PAN, fundamentalmente), cuya base de reproducción institucional terminó adoptando las condiciones definidas por el régimen vigente.

PARADOJA DE LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA EN LA FRONTERA NORTE

Son múltiples los aspectos que definen la particularidad de la región fronteriza del norte de México en su esfera política y gubernamental. En relación con el tema que nos ocupa y desde el tiempo presente, la región puede caracterizarse por los siguientes rasgos: a) una expectativa creada por procesos pioneros de apertura política, que fueron ejemplo nacional en los años ochenta del siglo xx; b) alternancia en los gobiernos municipales, que por su amplitud fueron también excepcionales entre los ochenta y los noventa; c) alternancia en los gobiernos estata-

*Profesor-investigador, El Colegio de la Frontera Norte.

les, que a partir de 1989 (con Baja California) abrieron ese espacio para fuerzas políticas distintas al PRI; *d*) pluralidad y mayor equilibrio en la representación de los partidos en los cuerpos gubernamentales colegiados, como son ayuntamientos y congresos locales; *e*) por la consolidación de medios de comunicación regionales diversos y críticos; *f*) en general, por el desarrollo más abierto del espacio público para el ejercicio de derechos políticos básicos.

El panorama anterior expresaba así la existencia de una sociedad civil estructurada, volcada en los asuntos públicos de manera consciente e independiente, muchas veces citada como ejemplar.¹ Fuimos entonces testigos de movilizaciones ciudadanas de amplia escala, que inauguraron una nueva época en las expresiones cívicas de la política. En primer término, por localizarse "afuera" del sistema político vigente y de su red corporativa; en segunda instancia, por asumir el objetivo explícito de construir el espacio público e institucional que fuera congruente con un modelo democrático: las leyes, instituciones, organizaciones políticas y las prácticas electorales básicas de la democracia.

El ciudadano fortalecido y el nuevo ejercicio de la ciudadanía, la nueva cultura política y la lucha por la democracia –junto con sus héroes, algunos de los cuales transitan hoy en los pasillos del poder nacional– fueron rasgos característicos de la frontera norte, especialmente en sus mayores ciudades.² De manera firme, a partir de 1983, en la frontera norte de México fueron construyéndose importantes bases de la apertura democrática regional y nacional, junto con la integración y consolidación de actores políticos alternativos al PRI, concentrándose esta última dinámica en el actual Partido Acción Nacional (PAN). La oposición política, la demanda democrática y el PAN fueron así un triángulo articulado durante el último par de décadas en los estados fronterizos del norte de México.

Como se ha estudiado con cierta amplitud, los años ochenta fueron la "época dorada" de una apertura política anclada en amplias movilizaciones ciudadanas, especialmente en las mayores ciudades de los estados fronterizos. Desde Baja California hasta Tamaulipas, con distinta intensidad y diversas formas de organización política, su entorno polí-

¹ Por ejemplo, Enrique Krauze, "Chihuahua, ida y vuelta", en *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1986, pp. 112-142.

² Puede rastrearse la evolución de este intenso proceso social a través de algunos personajes que lo representaron mejor. Por ejemplo, en Chihuahua, Luis H. Álvarez y Francisco Barrio; en Baja California, Salvador Rosas Magallón y Ernesto Ruffo Appel. Cada cual con sus peculiaridades, pero en conjunto ilustran la época de medio siglo de impulsar la transición democrática.

tico social coincidía en la demanda democrática y en la confrontación abierta –bajo reglas ciudadanas– con el autoritarismo del sistema político que lentamente fue abriendo sus espacios de poder.³

En conjunto, el panorama anterior describe una amplia trayectoria de apropiación de la esfera pública por la sociedad civil, materia prima de la ciudadanía. Al mismo tiempo, el escenario refleja a una sociedad civil enfilada desde entonces hacia la modernidad política. En general, los años ochenta fronterizos dibujaban –y prometían– una pronunciada curva de ascenso en la evolución de la esfera política, que vista a la distancia anunciaba al Estado mexicano moderno y a la sociedad civil de vanguardia. En aquel entonces y hasta la mitad de los años noventa, su ímpetu sólo lo detenía el “malvado” sistema político, el presidencialismo, la corrupción, los restos de autoritarismo y del control corporativo, según el discurso político que utilizaba la oposición de entonces.

Ahora bien, después de esa promisoriosa etapa de la vida política fronteriza, una vez que la apertura fue consolidada, con nuevas instituciones electorales e incluso experiencias de alternancia en los gobiernos que se han vuelto cotidianas, ¿cuál es el balance contemporáneo de esa promisoriosa trayectoria?, ¿se ha cumplido con la promesa de modernidad política, después de 20 años?

La respuesta no es sencilla, evidentemente. Como tampoco puede asumirse un solo indicador para responderla. No obstante, el presente ensayo asume como punto de partida el reconocimiento de que el balance actual no es congruente con la promesa que sugería el plan original. Como argumento inicial, consideramos únicamente dos síntomas que sugieren un balance paradójico entre la promesa de modernidad y la coyuntura contemporánea de la política y el gobierno en la frontera norte.

Por el lado electoral, lejos de producirse el encuentro “definitivo” entre sociedad y política, cada vez encontramos signos en contrario, si consideramos como indicador a la creciente tasa de abstención.⁴ Por ejemplo, en Baja California, que fue ejemplo nacional de participación

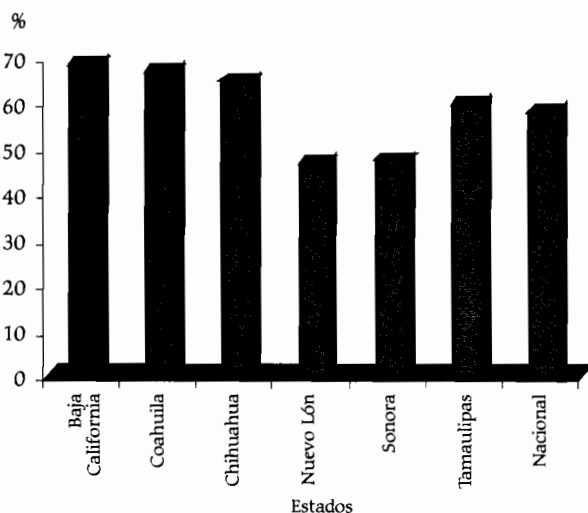
³Un balance de este periodo puede encontrarse en Tonatiuh Guillén López, (coord.), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Colmex, 1992.

⁴En este planteamiento conviene tener en cuenta que el periodo previo a los años noventa no contenía ninguna garantía de efectividad en el sufragio ciudadano, ni de legalidad en el desempeño de las instituciones electorales, que junto con los resultados de las votaciones podían ser objeto de todo tipo de manipulaciones por parte de los gobernadores, el CEN del PRI o incluso directamente por la Secretaría de Gobernación. En estas condiciones, la relación entre ciudadanía y elecciones era de “exterioridad”, por lo cual el supuesto del tránsito democrático era generar su encuentro. Sin embargo, el abstencionismo comprendido como una expresión política y no como un evento circunstancial plantea la interrogante sobre la separación deliberada de los ciudadanos de la esfera electoral.

electoral con tasas superiores a 80 por ciento al inicio de los noventa, actualmente se encuentra en la situación inversa: la abstención supera al 70 por ciento en algunos distritos. De este modo, de ser el estado con mayor tasa de participación en 1991, se ha convertido en el estado con menor tasa de participación en el año 2003. El moderno sistema electoral de la entidad, que incluso cuenta con una credencial de elector propia (además del registro federal), corre así el riesgo de quedarse sin votantes en un futuro cercano, junto con autoridades elegidas por minorías entre minorías.

Como puede apreciarse en la gráfica adjunta, el estado de Baja California es el que ilustra el caso más agudo de abstencionismo y, por consecuencia, el punto extremo de la paradoja de su modernización política. Con excepción de Nuevo León y Sonora, que tuvieron elecciones locales junto con las federales en 2003, los demás estados nortños superaron el promedio nacional de abstención. En conjunto, lejos de haber afirmado el interés de la ciudadanía por los procesos electorales, se ha generado una profunda distancia que pareciera ignorar tanto a los nuevos actores, los surgidos de la apertura y la alternancia (PAN), como a los viejos contendientes de la política regional (PRI). Conservemos este dato, por lo pronto.

ELECCIONES FEDERALES, 2003
(Tasa de abstención)



Fuente: IFE, Elecciones federales de diputados de mayoría relativa, 2003.

Por otro lado, como segundo síntoma de alejamiento del proyecto original de modernidad, los asesinatos (y desaparición) de más de 300 mujeres en Ciudad Juárez y la evidente descomposición de los cuerpos policiacos en la entidad chihuahuense refieren a un ambiente institucional deteriorado, con severos problemas de legalidad y de continua amenaza a los más elementales derechos humanos y principios éticos. En contraste con lo anterior, la población juarense fue la que impulsó con mayor decisión y organización la apertura política y a los actores políticos alternativos que, entre otras consecuencias, explican al actual PAN.⁵ Si bien estos eventos de deterioro en el ambiente institucional (y social, en alguna medida) están focalizados en Ciudad Juárez, no son temas que se ignoren en el estado de Chihuahua o en los demás estados fronterizos del norte.

De esta manera, tanto el abstencionismo en los procesos electorales –compartido en distinto grado por los seis estados fronterizos– como los agudos retos en la vigencia del Estado de derecho –que también son un tema común– son indicadores que argumentan el alejamiento de aquella ruta de modernización que tuvo sus momentos más destacados en los años ochenta. Por lo menos, no son resultados previsibles desde el horizonte de la lucha ciudadana por el tránsito democrático; por el contrario, son expresión paradójica de una modernización no alcanzada y pendiente todavía. Después de dos décadas, especialmente en entidades como Chihuahua o en Baja California –las pioneras en varios aspectos– no puede argumentarse que su vida política e institucional haya evolucionado con la velocidad y contenidos esperados, desde el horizonte optimista que dibujaba la activa ciudadanía fronteriza. No estamos frente a la modernidad política prometida.

Por supuesto, el avance en el desarrollo fronterizo no es menor, como rápidamente podrá apreciarse en las estadísticas económicas, demográficas e incluso sociales relativas a la calidad de vida de la población; es decir, no hay un ánimo apocalíptico en el rápido balance anterior. El pronunciado abstencionismo y el deterioro del marco jurídico e institucional (o amenazas contra éste) son síntomas manifiestos de estancamiento, de un relativo agotamiento en la capacidad de innovación. Puesto el problema de otra manera, diríamos lo siguiente: la frontera norte dejó de ser vanguardia política conforme se avanzó en la década

⁵ En particular, sobre este tema destaca la obra de Alberto Aziz y su puntual seguimiento de la épica política chihuahuense.

de los noventa. Precisamente, conforme las experiencias de alternancia se volvieron cotidianas, junto con la “normalidad” electoral.

NUEVA ÉLITE POLÍTICA, AÑEJA BASE INSTITUCIONAL

De lo expuesto hasta este momento, podemos destacar el balance de estancamiento y deterioro en la calidad de la política regional, medido por el creciente abstencionismo y relativo desinterés ciudadano en la competencia electoral. Puede sumarse a lo anterior una productividad también acotada en las iniciativas de reforma institucional que regionalmente promovieran la modernización de las instituciones del Estado. Debates de vanguardia, como los de transparencia en la información gubernamental, profesionalización de la administración pública, modernización de los sistemas electorales, políticas de descentralización y coordinación gubernamental, reforma del poder judicial (hacia su profesionalización y rendición de cuentas) o de las funciones de ministerio público, instituciones y legislación sobre política social y derechos ciudadanos, por mencionar sólo algunos, los estados fronterizos han permanecido relativamente inactivos.⁶

En este panorama de estabilidad, que no obstante tiene importantes excepciones en materia electoral (como se referirá posteriormente) no hay respuestas únicas ni factores únicos que lo determinen. Sin embargo, la dinámica de la estructura política y la de sus actores aportan una relevante cuota: no explican el todo, pero sí contribuyen a su configuración. Esta perspectiva es la que se pretende abordar en seguida.

Para iniciar el análisis es necesario partir de lo siguiente: así como en los años ochenta el debate público sobre las reformas políticas (apertura del espacio electoral, sufragio efectivo, legalidad) tenía sus actores organizados o expresados a través de movilizaciones ciudadanas y partidos, la coyuntura actual y su balance –caracterizado por un relativo estancamiento en la reforma democrática de las instituciones– tiene también los suyos... que en buena medida son los mismos del periodo anterior.

Dicho de otra manera, los actores del primer periodo dinámico (años ochenta) son ahora los de la estabilidad relativa del marco institucional. No solamente por inacción, sino por *adaptación* al marco vigente. Es de-

⁶ Legislación estatal sobre transparencia en la información gubernamental, por ejemplo, sólo la tienen Nuevo León y Coahuila, muy recientemente.

cir, han aprendido y sustentado su reproducción orgánica, como cuerpo político especializado, sobre la base del mapa jurídico e institucional heredado. En otras palabras, han generado *de sí mismos* un interés (vínculo material) con esta base institucional. Lo anterior significa para el PAN, en este caso, que los cimientos de su organización ya no derivan de un vínculo social con apertura para la determinación de sus liderazgos, candidaturas en las elecciones o para sus cuadros directivos internos, como sucedió en la fase inicial de este proceso en los ochenta. Actualmente, su base corresponde al marco jurídico e institucional de naturaleza electoral y además a la esfera gubernamental y sus reglas. Pero sobre todo, su base deriva de sí mismo, de los límites cada vez más estrechos determinados por su especialización como burocracia política.⁷

En términos generales, el planteamiento anterior se desprende de un sencillo principio: no hay agenda pública práctica sin actores que la sustenten. El marco institucional no es puramente jurídico, sino además orgánico, traducido en aparatos, prácticas y actores sociales. Esta relación quedó plenamente demostrada en la década de los ochenta con el objetivo de apertura democrática, que generó a sus actores y a una amplia práctica social innovadora. Pero tan pronto como se cumplió esta fase, concluyó también el dinamismo de sus actores: la agenda de innovaciones se agotó con la reforma del ámbito electoral (legislación, instituciones y en general las instancias de su regulación).

De esta evolución, en primer término, destaca que el proceso de los ochenta y su continuidad en los noventa generó y consolidó un cuerpo político especializado, alterno a la única élite política dominante de entonces, estructurada alrededor del PRI. Los “ciudadanos” de aquel momento—la mayoría de ellos incursionaban por vez primera en la competencia electoral—transitaron hacia el ejercicio de los gobiernos y se especializaron en esa tarea.⁸ Con este espectacular giro, entre otras con-

⁷La configuración de la nueva élite del poder en la frontera norte es un área de investigación escasamente explorada, no obstante su relevancia para explicar la evolución (y relativo estancamiento) de la modernización política en la región. La excepción es el estudio de Tania Hernández, “Estructura partidaria y movilidad política en el PAN de Baja California”, *Revista Mexicana de Sociología* 61 (3), pp. julio-septiembre de 1999, pp. 25-52.

⁸En el estado de Chihuahua y especialmente en Ciudad Juárez puede encontrarse el antecedente más exitoso de la nueva oleada ciudadana, abriéndose camino en la competencia electoral. De manera organizada y explícitamente apelando a ese origen ciudadano ajeno y opuesto a la política y a los políticos, como se definía entonces surgieron los líderes de este movimiento, como fue el caso de Francisco Barrio Terrazas, originalmente promovido no por el PAN, sino por una organización denominada Frente Cívico para la Participación Ciudadana, precisamente para marcar su distancia frente a la política de la época. A dos décadas de distancia, el “ciudadano” Francisco Barrio—actualmente diputado federal, antes titular de la Secodam y previamente gobernador del estado de Chihuahua—difícilmente puede distinguirse de “los políticos” contemporáneos.

secuencias, el PAN trascendió a lo marginal y casi familiar de su organización, para formar parte de los circuitos internos del poder político. La ley de hierro de las burocracias y de las élites políticas se cumplió una vez más.⁹

Ahora bien, lo relevante no es en sí su configuración como parte de la élite política, lo cual era previsible y necesario al proceso de apertura. Lo fundamental radica en las *bases institucionales* que la determinaron. Para decirlo de esta manera: los actores alternativos, comprendidos como cuerpo político, dejaron de fluir de la esfera civil, para comenzar a brotar y afirmarse desde, con y para las reglas de la competencia electoral y de la permanencia en el gobierno. No de cualquier competencia, sino de la existente; no de cualquier gobierno, sino del existente; es decir, en lo fundamental con los parámetros y condiciones de la etapa política anterior, a la cual se pretendía trascender.

La apertura política regional generó así una nueva fracción de la élite política, condensada alrededor del PAN en la mayoría de los estados fronterizos,¹⁰ que pasó a ocupar funciones de gobierno cada vez más relevantes: ayuntamientos, diputaciones locales, gubernaturas. De este modo, lo excepcional, la alternancia y la competitividad de los procesos electorales, junto con la configuración de un modelo bipartidista, se convirtieron en eventos cotidianos. En este aspecto, los más representativos han sido Chihuahua, Baja California y Nuevo León; en un lugar intermedio Sonora y Coahuila; mientras que en un tono menos competitivo podemos ubicar a Tamaulipas. Pero este giro transcurrió sin una agenda para la nueva etapa –de reforma institucional, dicho en términos genéricos– salvo aquélla necesaria para asegurar las reglas de la competencia electoral. Es decir, tanto la nueva como la sobreviviente burocracia política no se configuraron como los actores de la nueva y potencial agenda de modernización del Estado, que en realidad nunca fue construida como objeto público con la escala e intensidad como en su momento sucedió con la apertura política (la demanda democrática).

La reforma de las instituciones, su modernización instrumental y política, fue así un objetivo sin actores. Puede entonces estimarse que

⁹Peter Bachrach, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

¹⁰Considerando que la muy cuestionable experiencia del PARM en Tamaulipas no era “externa” al sistema político de burocracia única, para decirlo en los términos que nos ocupan en este momento (Arturo Alvarado, *El protegilismo en Tamaulipas. Estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*, México, Colmex, 1992). La segunda implicación es que fuerzas políticas aglutinadas en otros partidos, como es el caso del PRD, no han tenido un papel comparable en la escala y estructura orgánica que ha alcanzado el PAN.

las iniciativas de reforma institucional puesta en marcha en la primera fase de la apertura fueron en gran medida derivadas de las necesidades de equilibrio (pesos y contrapesos), estimuladas por los nuevos términos de la competencia electoral. Esta dinámica traza un eje que explica reformas en materia electoral, en primera instancia, algunas tan notables como la iniciada en Baja California en 1989.¹¹ De igual modo, forman parte de este impulso reformas a la integración de cuerpos colegiados, como los congresos locales y los ayuntamientos, que permitieran reflejar de mejor manera el nuevo balance entre los actores principales. Pero al igual que este eje ayuda a explicar un grupo de reformas institucionales, definiendo sus objetivos y prioridades, del otro lado excluye –no reconoce como objetivos y prioridades– a otro amplio conjunto de objetos del mapa institucional de las entidades fronterizas. En suma: los nuevos equilibrios políticos conducían a un horizonte determinado de reformas institucionales, a un cuadro segmentado, no a uno integral.

UNA AGENDA ACOTADA DE REFORMAS INSTITUCIONALES

La “normalidad” democrática y su expresión como nuevo equilibrio entre las fracciones de la élite política –los partidos, en su forma más evidente– condujo entonces a la definición del conjunto de objetos y de los *no objetos* de reforma institucional. El mapa institucional heredado (y asumido) tuvo así un primer impulso innovador, en materia electoral y en sus derivados inmediatos, así como importantes consecuencias, algunas trascendentes como un revitalizado balance entre los poderes legislativo y ejecutivo o en la reivindicación de la autonomía municipal, por ejemplo. Pero por otro lado, amplias áreas continuaron con su inercia de años, apenas matizadas por innovadores estilos administrativos –en su caso–, que en lo fundamental permanecieron atadas al tiempo pasado.

Conviene agregar al contexto anterior que el centralismo y la herencia autoritaria del sistema político y del funcionamiento institucional no eran un artificio voluntario de la vieja burocracia priísta (o no solamente). Ambos rasgos estaban asentados en un modelo organiza-

¹¹ Tonatiuh Guillén López, *Baja California 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, Colef/CIHUNAM, 1993.

cional y jurídico, siendo así estructurales a la dinámica gubernamental, por diseño, que adicionalmente se habían consolidado mediante décadas de práctica (y cultura, por si hiciera falta mencionarlo). Frente a este complejo y amplísimo reto, la nueva agenda de reformas derivada de un nuevo equilibrio político resultó limitada.

En la explicación de esta agenda acotada de reformas institucionales debe añadirse la progresividad, lentitud, las pausas inagotables, de la apertura política y del tránsito democrático. Los nuevos actores del poder no tuvieron una inserción súbita y generalizada a las instituciones del Estado, sino un acercamiento suavizado, *generando un efecto de adaptación del nuevo actor a la base institucional existente*. Vale decir, las condiciones del tránsito no permitieron nunca una agenda abierta ni un terreno libre de obstáculos. Por el contrario, la lentitud del proceso inducía la adaptación del nuevo actor a la estructura gubernamental vigente, cuando nominalmente se esperaba lo contrario. La progresividad y la lentitud fueron así variables con el tiempo suficiente para replicar inercias institucionales.

La nueva agenda del gobierno –de la reforma del Estado, en su sentido más amplio– no encontró a sus actores. No podía encontrarlos en un proceso prolongado de transición, de ajustes sutiles y progresivos, además de dominado –subordinado, dicho con mayor precisión– por el objetivo de preservar al actor dominante: el PRI. Incluso en el área con mayor innovación, la electoral, en sus sucesivas reformas puede leerse este trasfondo de evolución acotada que preservó todos los supuestos necesarios para la reproducción del actor dominante, desde los financieros hasta aquellos relativos a las dimensiones de las instituciones donde se refleja la nueva composición de la élite política (los congresos locales, particularmente).

Por lo pronto, para nuestra argumentación sobre el relativo estancamiento en la modernización de la política fronteriza, puede plantearse que desde la perspectiva de los actores y de la agenda política que los construyó, el proceso de los años ochenta y de los primeros de los noventa no conducía ni podía conducir (ni pretendía conducir, incluso) a una reforma profunda de las instituciones del Estado. El horizonte de reformas estaba acotado de entrada a un número preciso de reivindicaciones: fundamentalmente a aquéllas de carácter electoral, en un primer momento.

En un segundo momento, a aquéllas relacionadas con la capacidad gubernamental de los nuevos actores, de la cual se desprendió

una original gama de temas de naturaleza intergubernamental: se revitaliza el debate sobre el centralismo fiscal, la reforma del sistema federal, las demandas de descentralización y la autonomía municipal, entre los más destacados. En general, la nueva composición plural y dividida de los gobiernos en la frontera norte se convirtió en una relevante fuente que modificó radicalmente las inercias de las relaciones intergubernamentales. De la subordinación impuesta por el centralismo y por las reglas de una sola burocracia política, se transitó hacia un ejercicio de diferenciación entre instituciones y de sus respectivos ámbitos, así como la búsqueda de nuevas reglas del pacto federal.¹²

Desde la lectura que estamos haciendo de este proceso, la pluralidad de la élite política y sus necesidades de asentamiento institucional determinaron así la activación del debate sobre el marco intergubernamental. Del mismo modo que se requirieron nuevas reglas para la esfera electoral, se impulsaron nuevas reglas de la relación entre gobiernos, de manera coherente con la maduración de los nuevos actores y de su inserción en las instituciones de gobierno. Las consecuencias de lo anterior han sido significativas para el equilibrio entre poderes y para las relaciones entre los ámbitos federal, estatal y municipal en la región fronteriza. Más aún, de la región fronteriza del norte ha surgido un sólido impulso para la reforma del sistema federal.

Como puede apreciarse, en consecuencia, el impulso de la apertura política y la pluralidad en la integración de la élite política definieron dos grandes rubros de innovaciones institucionales. En un primer momento, la agenda de reformas giró hacia lo electoral, reflejando en este terreno los nuevos equilibrios; en una segunda fase, se amplió hacia lo intergubernamental, siguiendo también una lógica de nuevos equilibrios.

Ahora bien, sin restar trascendencia a ambas vertientes de reformas institucionales, derivadas de la nueva composición de la élite política y

¹² En un primer momento, las diferencias intergubernamentales tuvieron una expresión conflictiva, tensa, derivada de las demandas de "entorno propio" de los nuevos actores y, de las inercias de la estructura centralizada. En los primeros años noventa, por ejemplo, fueron continuos los conflictos alrededor de programas del gobierno federal, como el Pronasol, por ejemplo, con las administraciones municipales del PAN [Blanca Acedo (coord.), *El funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición*, México, D.F., Nuevo Horizonte, 1995]. De igual modo, el debate hacendario —que incluso ha conducido a la actual Convención Nacional Hacendaria, que se instrumenta en el primer semestre de 2004— tuvo en sus fuentes iniciales a la polémica entre el gobierno de Baja California (panista) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los mismos años.

la consolidación de sus nuevos actores, se trata de una dinámica que no incide completamente en la modernización política *interna* de las instituciones de gobierno. En particular, no modifica las relaciones entre sociedad y Estado –en el proceso de gobierno–, como tampoco altera las bases de reproducción de las burocracias políticas. En todo caso, lo relevante para nosotros es justamente este segundo aspecto.

Desde una perspectiva general, el planteamiento anterior tiene una implicación que interesa destacar: que estaba implícita la factibilidad de reproducción, en aspectos esenciales, de la vieja herencia del diseño institucional del Estado. Pese a las reformas electorales, incluyendo incluso las modificaciones en la integración de cuerpos políticos colegiados (como congresos o ayuntamientos), y no obstante los cambios manifiestos en las relaciones intergubernamentales, no lograron borrarse profundas huellas del modelo institucional precedente que han sobrevivido exitosamente. Ni los nuevos actores, como tampoco los viejos, alteraron esta inercia.

Más aún, debido precisamente a la progresiva y lenta inclusión de los nuevos actores al ámbito gubernamental, éstos desarrollaron intereses con esa vieja herencia. El relativo estancamiento y la no innovación pueden explicarse ahora por *funcionalidad*, con la misma coherencia como antes se buscaron nuevos equilibrios en materia electoral e intergubernamental. En otras palabras, los retos de modernización política dejan de ser una tarea pendiente, para pasar a convertirse en parte de los supuestos de reproducción del *conjunto* de la élite política.

Entre lo que cambia y lo que permanece, puede dominar lo segundo en las instituciones públicas. No por otra razón, en el caso de Chihuahua, por ejemplo, ha sido factible el regreso por la ruta del neautoritarismo o la restauración del viejo régimen, como podría decir Alberto Aziz en su análisis del gobierno estatal entre 1998 y 2004. En este caso, estamos frente a una síntesis de neautoritarismo, con simultánea reivindicación del federalismo, lo cual no encierra contradicción y es coherente con el proceso descrito.¹³

¹³El gobernador Patricio Martínez (PRI) ha instaurado una administración estatal que puede caracterizarse como prototipo de autoritarismo (interno) con promoción del federalismo (externo), como ilustran por un lado su activa participación en la Conferencia Nacional de Gobernadores y, por otro lado, su reconocido control sobre el Congreso local, poder judicial, instituciones electorales y continuas presiones sobre los municipios en el estado de Chihuahua.

LOS LÍMITES DE LAS REFORMAS: LAS BASES DEL MONOPOLIO COMPARTIDO

Podemos regresar ahora al planteamiento inicial de este ensayo, sobre el estancamiento relativo en la modernización política de la región fronteriza del norte. No es un retraso circunstancial, sino un producto de la forma del proceso de apertura, que de entrada conducía a una agenda institucional acotada. Lo anterior, por supuesto, no se debe a la ausencia de proyectos o de ideas sobre la reforma del Estado, sino en gran medida a la *integración* del nuevo actor a la vieja estructura de las instituciones. A causa de la lentitud, progresividad y reglas que determinaron al proceso de surgimiento de este nuevo actor, su reproducción como cuerpo organizado y especializado en la política y el gobierno se asentó sobre los parámetros impuestos por el viejo régimen.

Cabe destacar que nuestro tránsito democrático no se escribió (ni se sigue escribiendo) sobre una hoja en blanco ni sobre reglas jurídicas completamente nuevas. No hubo un pacto original, como tampoco instituciones reformadas por completo. En la ruta de este largo proceso hubo dos barreras a la fecha infranqueables: la preservación del actor dominante (el PRI) y la preservación del mismo marco institucional, en lo esencial. En estas condiciones, la consecuencia es que el perfil del nuevo actor se *adaptara* a las mismas bases que garantizaban la reproducción del actor dominante. Si bien es cierto que este último hizo importantes concesiones (arrancadas en la batalla), también es verdadero que no hizo reformas que le implicaran una muerte súbita. Al final, el resultado es que las bases de reproducción del PAN (como de otros partidos) tengan el mismo sustento institucional que el PRI. A pesar de la diferencia de imágenes, puede decirse que ambos miran hacia el mismo espejo, compartiendo así una franja común de intereses.

La élite política fronteriza se ha diversificado, entre nuevos y viejos actores. Pero también los ha identificado mediante una base de intereses que cruza tanto a la esfera electoral como a la gubernamental. Este piso común, 20 años después, es un eje que enmarca ahora los límites a los procesos de modernización o innovación institucional. Define que es factible reformar, como que pertenece a las bases de reproducción de la élite política.

A lo largo de la frontera norte pueden identificarse un amplio número de objetos de la agenda pública, que han sido debatidos, conocidos y eventualmente integrados en las campañas electorales o incluso

en planes de gobierno, pero que al final no tienen implicaciones prácticas. Parte de esta agenda corresponde al piso estructural de la recompuesta élite política, lo cual ayuda a comprender su estancamiento. Entre otros temas, por ejemplo, el relativo al monopolio de la representación política por los partidos, negando en los hechos la posibilidad de formas de organización ciudadana más adecuadas al ámbito local y regional. El financiamiento con fondos públicos a los partidos y los montos extraordinarios que ha alcanzado, sin que éstos asuman iniciativas concretas para reducirlos. La apropiación de las instituciones electorales, incluso aquellas “ciudadanizadas”, al final sujetas al reparto de cuotas entre los propios partidos. La ausencia de instrumentos de participación ciudadana –de control democrático de los gobiernos– que trascienda la abstracción de las leyes estatales en la materia (en Chihuahua y Baja California, por ejemplo), diseñadas bajo principios no prácticos, que las convierte en inviables e inaccesibles a la ciudadanía. La virtual inexistencia de leyes o reglamentos de transparencia en la información gubernamental.¹⁴ La utilización de las administraciones públicas como una extensión de los partidos, utilizan los cargos públicos como reparto de su negociación política interna. El reparto de cargos y funciones en el interior de los congresos locales, como si se tratara de cuotas entre partidos.

Los ejemplos anteriores solamente tienen el propósito de ilustrar la relación entre la base institucional de reproducción de la élite política y las posibilidades de reforma del Estado con un sentido más profundo y democrático. Probablemente, el retrato más afinado de estos límites se encuentra en la esfera electoral, en sus instituciones, legislación y funcionamiento concreto. A partir de aquí se afianza un monopolio de representación política (y gubernamental, por implicación), que en términos genéricos se refiere a los partidos, pero que concretamente se expresa en élites y grupos políticos definido. Entre sí mismos han aprendido a cuidar sus equilibrios. Pero en conjunto han aprendido también a no alterar el piso común que los sustenta.

La agenda de segunda generación de la transición democrática, que desborde el límite de lo electoral y del marco intergubernamental, difícilmente puede desprenderse de la actual esfera política y de sus actores

¹⁴En esta materia no han dado paso alguno los estados como Chihuahua y Baja California, pioneros en el proceso de apertura política. Únicamente en Nuevo León (reciente alternancia en el gobierno estatal) y Coahuila (sin experiencia de alternancia en el gobierno estatal) han promovido su respectiva ley de transparencia.

en la frontera norte. Al parecer, se ha alcanzado un límite en el proceso que se inició en los ochenta y se consolidó en los noventa. Tanto viejos como nuevos actores se han acomodado en un marco institucional compartido, sin incentivos para modificarlo. Adicionalmente, su propio ciclo como élites políticas se ha estrechado significativamente: cada vez configuran un entorno más acotado como grupo especializado en el poder, cerrando puertas a la innovación o incluso a la renovación de cuadros y captación de nuevos liderazgos sociales. Desde esta perspectiva, el abstencionismo creciente en los procesos electorales es una reacción social coherente, que expresa esa distancia de la élite del poder respecto a la sociedad.

En síntesis, el relativo estancamiento de la frontera norte en su evolución institucional es un reflejo de la consolidación de sus élites y del agotamiento de su agenda. Volver a activar el reloj de la historia, en estas condiciones, supondría un giro que las recompusiera sustancialmente. En esencia, serían imprescindibles nuevas reglas para la política y para la integración de la representación ciudadana... que deben aprobar estas mismas élites. Estamos así frente a un círculo que difícilmente puede abrirse. Lo más probable es que en el corto y el mediano plazos persista el relativo estancamiento político de la región.

Luis Astorga*

El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar

INTRODUCCIÓN

DURANTE varias décadas, el tráfico de drogas ilegales en México fue visto desde el Estado como un asunto que podía ser combatido con leyes y policías, ayudados por militares en la destrucción de las plantas ilícitas. Hubo preocupaciones por la salud de los usuarios, aunque los consumidores de drogas en el país eran relativamente escasos. El mercado interno nunca fue el principal incentivo para los traficantes. La demanda al norte del río Bravo fue el motor. Aun hoy en día, y a pesar de las estadísticas que muestran tendencias ascendentes en el consumo dentro del país, las mayores ganancias se obtienen por la exportación de drogas a los Estados Unidos.

Más interesados en controlar la oferta, los Estados Unidos centraron desde un inicio su política antidrogas en una diplomacia de convencimiento y presiones políticas y económicas sobre países productores. Leyes, campañas de destrucción de cultivos ilícitos y cooperación policiaca fueron los ejes de la estrategia. El enorme y rápido crecimiento de la demanda estadounidense modificó la percepción sobre la importancia relativa del fenómeno en círculos de gobierno y la manera de enfrentarlo. En países productores como México y Colombia en los años setenta, los Estados Unidos indujeron y apoyaron el empleo de grandes contingentes militares en la lucha antidrogas y la fumigación de los sembradíos de plantas prohibidas. Los traficantes se fortalecieron con el crecimiento del mercado, pero no únicamente por su talento empresarial. Según los países, su independencia o su dependencia histórica y estructural respecto del campo político fueron determinantes para el éxito de sus negocios y la consolidación de su liderazgo y organizaciones.

* IIS-UNAM.

Para los Estados Unidos la amenaza a la salud de sus ciudadanos no eran ellos mismos sino los productores y traficantes de otros países quienes habían llegado incluso al extremo de enfrentarse a balazos –cubanos contra colombianos– en las calles de Miami en los años ochenta. El presidente colombiano Julio César Turbay Ayala (1978-1982) declaró que la economía de la droga significaba “una amenaza para la seguridad nacional”. El presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, se encargaría de institucionalizar y universalizar dicha tesis el 8 de abril de 1986, al firmar la National Security Decision Directive (número 221, “Narcotics and national security”). En ese documento se afirmaba que el tráfico de drogas era una amenaza seria para la seguridad nacional, especialmente fuera de los Estados Unidos y señalaba la existencia de la cooperación estrecha de algunos grupos insurgentes y terroristas con traficantes de drogas y el aprovechamiento de ese nexo como fuente principal de financiamiento, entre otras cosas. A partir de ese momento, países con historias y contextos distintos serían considerados de manera mecánica como ejemplos embrionarios del caso colombiano, o una combinación particular de los casos de los países productores de hoja de coca y cocaína de la zona andina.

Este trabajo trata de la manera en que los gobiernos mexicanos que han adoptado la tesis de Reagan, antes y después de la alternancia política, han actuado para darle consistencia, según sus propias interpretaciones y las estrategias que de ellas se derivan.

TRÁFICO DE DROGAS Y SEGURIDAD NACIONAL

En 1991, el director de la DEA, Robert C. Bonner, afirmó, en referencia a la concepción del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), que era la primera vez que el gobierno mexicano adoptaba una posición semejante. En realidad, fue el presidente anterior, Miguel de la Madrid (1982-1988), quien retomó inmediatamente la tesis en ese sentido instituida por Ronald Reagan en 1986. A pesar de ese reconocimiento discursivo, sus implicaciones lógicas no se llevaron hasta sus últimas consecuencias. Salinas explicó sus razones:¹

¹Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, pp. 349-370.

Mi gobierno se opuso a que el ejército mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de narcotraficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas. Además no podía soslayarse el riesgo de que los traficantes intentaran corromper a miembros del ejército, institución fundamental para la salvaguarda de cualquier país. Por eso el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal.

Para él, la complicidad de “algunos miembros” de la Policía Judicial Federal (PJF) con los traficantes generó inseguridad y “convirtió al tráfico de estupefacientes en un peligro para la vida democrática del país”. Señaló que en su sexenio fueron capturados traficantes importantes como Miguel Ángel Félix Gallardo, Francisco Rafael Arellano Félix, Joaquín Guzmán Loera, alias El Chapo, y Humberto García Ábrego, entre otros. Agregó que también se había iniciado “la depuración de la *nomenklatura*” en la PJF. Mencionó especialmente al comandante Guillermo González Calderoni, quien había huido a los Estados Unidos y contra el cual había órdenes de aprehensión y extradición. Citó al titular de la Procuraduría General de la República (PGR) en un momento de su régimen, Jorge Carpizo, quien afirmó que González Calderoni había recibido protección de agentes de la DEA para evitar ser extraditado. Para Salinas, esos vínculos entre agentes mexicanos coludidos con traficantes y agentes estadounidenses a los cuales les “prestaban servicios” a cambio de inmunidad por actos ilícitos cometidos en México significaban obstáculos “en contra del propósito de castigar a los violadores de derechos humanos en México y en contra de la tarea de combatir a los verdaderos protectores de los capos de la droga”.

Salinas señaló las características de lo que para él era la *nomenklatura* a la mexicana y los enemigos a los que se había enfrentado la reforma impulsada por él:

En México la *nomenklatura* está conformada por una red de actores políticos y sociales surgida en los años treinta del siglo XX, al crearse la estructura corporativa del PRI; esa red se consolidó en los años cuarenta a partir de la estrategia de sustitución de importaciones y el llamado pacto de La Habana. Se estructuró así una alianza entre los populistas del Estado y los agentes de control político en los sindicatos, el campo y las burocracias. Los integrantes de esa *nomen-*

klatura eran políticos profesionales y experimentados, con gran poder económico y capacidad de control. Con miembros y aliados en los cuerpos de policía, la *nomenklatura* mexicana construyó relaciones y bases de apoyo importantes a lo largo y lo ancho del país. Estableció una concepción única y excluyente de la Revolución mexicana y la asumió como propia y para su beneficio [...] el verdadero enemigo de la reforma impulsada a partir del ideario del liberalismo social fue la *nomenklatura* del PRI y del gobierno.²

En otras palabras, un grupo político cohesionado y poderoso, del cual se autoexcluyó como uno de sus miembros, dentro del propio partido que lo llevó al poder. Otros hablaban de la pugna entre “dinosaurios”, parecidos a la *nomenklatura* descrita por Salinas, y “tecnócratas”, entre los cuales ubicaban al propio Salinas. En realidad, la línea divisoria era muy tenue y podían encontrarse alianzas estratégicas identificadas con ambos grupos como las de las familias Hank y Salinas, mezcla de generaciones políticas poderosas del partido de Estado.

La corrupción en la PGR, particularmente en la PJF, la atribuyó a unos cuantos comandantes poderosos, como si éstos no hubieran adquirido su fortaleza gracias a sus nexos privilegiados con gente del campo político más fuerte que ellos –aunque habría que deducirlo con base en la definición de la *nomenklatura*. Como si hubiesen gozado de una autonomía absoluta en un régimen autoritario con predominio del poder ejecutivo federal sobre los demás poderes. Como si hubiesen desarrollado una capacidad especial para mandarse solos en ese contexto. Es un misterio que no explica cómo a pesar del poder atribuido a sus enemigos “nomenclaturistas” él pudo navegar dentro de la alta burocracia política y llegar a la Presidencia de México. Tal vez aquéllos hicieron mal su cálculo, no se dieron cuenta de a quién apoyaban, o él logró engañarlos para realizar sus objetivos. Salinas no consideró necesario exponer a los militares a las mismas posibilidades de corrupción favorecidas y aprovechadas desde una posición de poder por comandantes de la PJF. Olvidó decir que el propio Calderoni fue una de las principales operadores de su gobierno para la captura de varios jefes importantes del tráfico de drogas. ¿Acató órdenes presidenciales o actuó por su cuenta? Además, Calderoni señaló que había hecho espionaje político contra el Partido Acción Nacional (PAN) en Nuevo León a petición

² *Ibidem*, p. xviii.

de Raúl Salinas, el llamado hermano “incómodo” del presidente, actualmente en prisión y sentenciado a 27 años de cárcel por el asesinato de su ex cuñado cuando éste era dirigente nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El temor a la corrupción de los militares y su idea de México como un país de leyes donde las policías especializadas podían hacer el trabajo requerido en asuntos de tráfico de drogas significan que Salinas pensaba que el gobierno que él dirigía era capaz de controlar el fenómeno sin necesidad de emplear medidas extremas, o de que el fenómeno no era tan grave en términos de gobernabilidad como podría haber hecho pensar la retórica de la seguridad nacional y las notas de los medios nacionales y extranjeros acerca del tráfico y los traficantes de drogas, a pesar de ciertos comandantes miembros de la “*nomenklatura mexicana*”. Los traficantes tenían ciertamente poder, pero la fuerza del Estado era muy superior, parecía decir. Las instituciones civiles existentes, a pesar de sus fallas y limitaciones, y la coadyuvancia de las fuerzas armadas en la destrucción de cultivos ilícitos eran suficientes.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), las mismas razones de “seguridad nacional” lo llevaron a optar por una intervención creciente de las fuerzas armadas en las tareas que Salinas y De la Madrid no les habían atribuido. El primer gobierno de la alternancia, electo el 2 de julio de 2000, el del presidente Vicente Fox, después de 71 años de dominio del partido de Estado, decidió inclinar la balanza hacia las fuerzas armadas y les otorgó facultades para intervenir en todos los aspectos de la lucha antidrogas. Por primera vez en la historia de México un general fue nombrado como titular de la PGR. El gobierno de Fox invocó también razones de “seguridad nacional”. Todos esos gobiernos han considerado que el tráfico de drogas es una de las amenazas a la seguridad nacional. Lo que ha variado es la percepción de cada uno de ellos acerca de su capacidad para ejercer cierto tipo de control, de contención del fenómeno mediante la utilización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia que les ha tocado administrar. Esas percepciones y las evaluaciones que han hecho de dichas instituciones, además de la posición de los Estados Unidos al respecto, han derivado en decisiones que han implicado una participación progresiva de las fuerzas armadas en asuntos de drogas. Cada uno de esos gobiernos ha reaccionado en términos de lo que han percibido como urgencias sexenales en función de lo que han heredado, pero ninguno se inclinó por una visión de Estado, por un plan urgente y transexenal de creación de institucio-

nes de seguridad y procuración de justicia civiles, en el que el empleo de las fuerzas armadas en dichas actividades fuera la excepción, el último recurso, y no algo que parece haberse convertido en la regla sin plazo conocido para dar marcha atrás.

UN GENERAL EN LA PGR

En noviembre de 2000 ya circulaba el nombre del general y abogado Rafael Macedo de la Concha, procurador de justicia militar, como el futuro titular de la PGR.³ Macedo se había encargado del proceso legal en contra del general Jesús Gutiérrez Rebollo, acusado de complicidad con la organización de Amado Carrillo. También del caso de los generales Arturo Acosta Chaparro y Humberto Quiroz Hermosillo, detenidos por presuntos vínculos con esa misma organización.⁴ Su imagen pública era la de un militar que estaba dispuesto a ejercer acción penal en contra de miembros de la alta jerarquía castrense si había suficientes elementos de prueba para ello. Pero también de alguien que en su anterior función no había atendido recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ni denuncias por torturas, detenciones ilegales y desapariciones de militares. El presidente electo Vicente Fox y sus colaboradores Santiago Creel y el general Macedo, que ocuparían posteriormente los puestos de secretario de Gobernación y titular de la PGR, respectivamente, se reunieron el 10 de noviembre de 2000 con los funcionarios salientes de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la PGR y sus equipos de trabajo. Allí se habló de un escenario probable en caso de no combatir con eficacia el tráfico de drogas: el consumo interno crecería rápidamente y también se incrementaría la violencia y otros delitos, al igual que la corrupción de las instituciones estatales.⁵

Luego del nombramiento del general Macedo, Amalia García, dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), expresó su deseo de que el pasado militar del nuevo titular de la PGR no derivara en una militarización de la procuración de justicia en el país.⁶ La organización no gubernamental Todos los Derechos para Todos

³Proceso, 13 de noviembre de 2000.

⁴Germán Contreras Vásquez, "No existe «acería de brujas» en el ejército", *Excelsior*, 4 de octubre de 2000.

⁵María Idalia Gómez, "El procurador es Macedo", *Milenio*, 22 de noviembre de 2000.

⁶N. López y A. Pineda, "Preocupante militarización: Amalia", *Excelsior*, 28 de noviembre de 2000.

emitió un comunicado en el cual reconoció los atributos profesionales del general, pero señaló que su nombramiento fortalecía la militarización y que era contrario a lo prometido por el equipo de transición acerca de las corporaciones policiacas.⁷ La promesa había sido de retirar a los militares de dichas corporaciones. Macedo, egresado del Heroico Colegio Militar como general de brigada de justicia militar, y licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), apoyado en su carrera por el general Enrique Cervantes Aguirre, titular de la Sedena en el gobierno de Zedillo, hijo del general de división Rafael Macedo Figueroa –quien fue director de la Escuela de Guerra y encargado de guardias presidenciales–, anunció “mano dura y sin distinciones” contra el crimen y que habría militares con licencia en su equipo de trabajo.⁸ Rechazó que la PGR fuera a militarizarse con su llegada a la institución. Agregó que ni la FEADS ni la UEDO estarían al mando de militares. Su gente de confianza, dijo, ocuparía puestos secundarios.⁹ Mary Robinson, la alta comisionada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, declaró que “no era deseable” que un puesto como el de titular de la PGR fuese ocupado por un miembro de las fuerzas armadas o con pasado militar.¹⁰ Amnistía Internacional advirtió que en los países donde había presencia militar en los sistemas de justicia era más difícil vencer la impunidad por violaciones a los derechos humanos. Algunos abogados hablaron además de otros riesgos, como el de la militarización y el ocultamiento de la información.¹¹ Macedo fue ratificado por el senado el 7 de diciembre de 2000 con 93 votos del PAN, el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y 15 en contra del (PRD).¹² El nuevo procurador rechazó la posibilidad de que el ministerio público federal (MPF) se subordinara a la Sedena. Para garantizar esa independencia y poder ocupar su cargo, Macedo anunció que había pedido licencia y que se le había concedido. Asumía su nueva responsabilidad, dijo, no

⁷Daniel Lizárraga, “Reprueba ONG nombramiento de Macedo”, *Reforma*, 28 de noviembre de 2000.

⁸María Idalia Gómez, “Severidad y firmeza contra la delincuencia”; “Macedo de la Concha, militar «derecho» que infunde temor”, *Milenio*, 28 de noviembre de 2000; “Rafael Macedo: un perfil”, *El Universal*, 14 de marzo de 2001.

⁹Abel Barajas, “Descartan militarizar a la PGR”, *Reforma*, 28 de noviembre de 2000.

¹⁰María Elena Medina, “Cuestiona ONU a militar en PGR”, *Reforma*, 4 de diciembre de 2000.

¹¹Ricardo Ravelo, “Militares en tareas de seguridad y justicia: de fracaso en fracaso”, *Proceso*, 10 de diciembre de 2000.

¹²Carlos Avilés Allende, “Niega Macedo de la Concha que intente militarizar la PGR”, *El Financiero*, 9 de diciembre de 2000; José Gil Olmos y Víctor Ballinas, “Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR”, *La Jornada*, 8 de diciembre de 2000.

como militar sino como ciudadano y profesional del derecho.¹³ Más adelante, el procurador dijo que estaba de acuerdo en el retiro “paulatino” de los militares de la lucha antidrogas, pero aclaró que sólo cuando las demás instituciones del Estado, como las corporaciones policiacas y las encargadas de la procuración de justicia, pudieran cumplir adecuadamente sus funciones en ese terreno. No dio a conocer ningún plazo para tal situación.¹⁴

En las primeras semanas, el procurador viajó a Chihuahua, Baja California, Sinaloa y Tamaulipas, entidades federativas consideradas bases de operaciones de las principales organizaciones de traficantes de drogas. Anunció una lucha con todos los medios al alcance del Estado. Entrevistado poco después de su nombramiento, Macedo dijo que se daba un plazo de tres años para tener una estructura idónea de procuración de justicia y seis años para dejar una institución sana.¹⁵ Según él, la corrupción constituía un problema de seguridad nacional ya que ponía en riesgo el Estado de derecho y por consiguiente la paz y la convivencia social. Señaló los bajos salarios de los policías de la PGR como una de las causas de la corrupción. Indicó que no había que “fantasear” ni crear falsas expectativas, por ejemplo, pensar que se iba a terminar con la corrupción, pero que sí era factible controlarla. Acerca de algunas opiniones según las cuales México se estaba “colombianizando”, respondió que el país estaba “muy lejos de ello”. En la relación con los Estados Unidos señaló el respeto a la soberanía y dijo que no pensaba que fuera necesario que los agentes de la DEA portaran armas en territorio mexicano, ni que los agentes mexicanos lo hicieran dentro de los Estados Unidos. Sobre amenazas prefirió no hablar y negó haber recibido ofertas para cohecharlo. Dos meses después, en marzo de 2001, Macedo aceptó, en conferencia de prensa en Los Pinos, acompañado por el general Clemente Vega, titular de la Sedena, y el coordinador general del Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro), Carlos Luque Luna, que sí tenía conocimiento de amenazas e intimidaciones contra funcionarios encargados del combate a las drogas, pero no dio detalles al respecto, aunque algún periodista imaginó que se refería además a gobernadores y secretarios de estado. El general Vega diría después a los

¹³Gustavo Castillo García, “Macedo rechaza que el MPF vaya a subordinarse a la Sedena”, *La Jornada*, 8 de diciembre de 2000; Esperanza Barajas, “Ratifican a Macedo con 15 votos en contra”, *Reforma*, 10 de diciembre de 2000.

¹⁴Jesús Aranda, “Apoyan procuradores el retiro del ejército de tareas antinarco”, *La Jornada*, 4 de mayo de 2001.

¹⁵“Corrupción y seguridad nacional”, *Mileno Semanal*, 16 de enero de 2001.

integrantes de la comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados que en varias ocasiones él y su familia habían recibido amenazas de muerte de parte de personas vinculadas al tráfico de drogas.¹⁶ Los militares dejaron sembrada la idea de que sus vidas corrían peligro de manera constante, pero que no renunciarían a su tarea de combatir a los traficantes; de que los traficantes eran tan poderosos o temerarios que no vacilaban en amenazar a los principales dirigentes de la lucha antidrogas, a pesar de los medios legales de coerción, la gran cantidad de personal adiestrado en el uso de las armas y los mejores servicios de inteligencia del Estado a la disposición de éstos para descubrir, aprehender y llevarlos ante la justicia. Posteriormente, ya no insistieron en las presuntas amenazas, nadie en concreto fue señalado como sospechoso y ninguna persona fue aprehendida por haberlas proferido.

Macedo corroboró lo que la opinión pública ya sabía desde hacía años, a saber, que la PGR era una institución corrompida, desorganizada, con cotos de poder bien establecidos. Mencionó varias veces que tenía la impresión de haber llegado a un lugar donde había un gran tesoro y todo mundo tenía su parte. Los que dejaron de tener acceso al mismo, agregó, siguieron reclamando lo perdido. Se veía a sí mismo como la persona que les había echado a perder la fiesta, que había llegado para poner orden. La FEADS y la UEDO, dijo, parecían “principados”. Cada oficina trabajaba por su cuenta, no compartían información y tenían a su cargo a grupos de agentes, los cuales actuaban sin reportar al director de la PJF.¹⁷ Habló de “mafias” dentro de la PGR que ya no serían toleradas. El entonces subprocurador de coordinación y desarrollo, Alfonso Navarrete Prida, se refirió a la existencia de “caudillos” que mediante el manejo de información confidencial habían formado redes de poder. Ese control los hacía indispensables para resolver casos.¹⁸ Y en cuanto al crimen, el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Mayolo Medina, afirmó que “en ocasiones” estaba más organizado que el propio gobierno.¹⁹ En el informe de los primeros 100 días en su

¹⁶José Luis Ruiz, “Admite PGR amenazas contra sus funcionarios”, *El Universal*, 1o. de marzo de 2001; Alberto Rocha, “Narcos amenazan a gobernadores, secretarios de estado y funcionarios: Macedo”, *Excelsior*, 1 de marzo de 2001; David Aponte y Ciro Pérez Silva, “Amenazas de muerte contra el titular de Sedena”, *La Jornada*, 5 de abril de 2001.

¹⁷Gustavo Castillo García, “Ha fallado la labor de la PGR, señala Macedo de la Concha”, *La Jornada*, 9 de febrero de 2001.

¹⁸Francisco Arroyo y Alejandro Medellín, “En la PGR, no más mafias: Macedo”, *El Universal*, 25 de febrero de 2001.

¹⁹Mario Torres, “Mayolo: crece impunidad por falta de confianza entre procuradurías”, *El Universal*, 2 de marzo de 2001.

puesto, Macedo declaró que había recibido una institución “vacía y deteriorada” y que la corrupción en la PGR parecía “estar inmersa en las paredes”. Según una evaluación interna, el 90 por ciento de la PJF necesitaba ser reestructurado.²⁰

En la primera reunión que tuvo Macedo en Washington con John Ashcroft, procurador de los Estados Unidos, Louis Freeh, director del Federal Bureau of Investigations (FBI), Donny Marshall, director de la DEA, y con el encargado de la ONDCP, un funcionario estadounidense señaló que los presidentes Bush y Fox estaban decididos a cerrar un capítulo de 20 años de confrontaciones por asuntos de drogas. Macedo fue a los Estados Unidos en busca de confianza y pensó que la había logrado. Sin embargo, el procurador reconoció que en México la PGR tenía una mala imagen, que no era confiable ni creíble ante los ojos de la sociedad mexicana.²¹ Días después, la prensa mexicana publicó notas acerca de un supuesto atentado el 6 de marzo de 2001 con arma de fuego en contra de la madre del procurador en la ciudad de México, mientras viajaba en su auto acompañada de su escolta. Un individuo en motocicleta habría disparado un tiro contra el auto con una pistola calibre 45. Posteriormente, la PGR señaló que se había tratado sólo de un amago con arma calibre 38 desde otro auto a la escolta para ganarle el paso en la circulación, pero que no había habido disparos. El sujeto fue detenido: era un ex agente judicial federal adscrito a la delegación de Baja California que se identificó con una credencial vencida, de 1997, del INCD. En México, el procurador negó que su madre hubiese sido objeto de un atentado. Héctor Jesús García González, el agresor, fue consignado y acusado de portación ilegal de arma de fuego, tentativa de homicidio en contra de los agentes de la escolta y usurpación de funciones. Días después, un juez le otorgó la libertad bajo fianza porque la PGR no había aportado elementos apropiados para fundamentar la acusación. Se le fijó una fianza de 45,000 pesos. El procurador dijo sentirse preocupado por el dictamen del juez y por la forma en que se había integrado la averiguación previa.²²

²⁰Gustavo Castillo García, “La corrupción en la PGR parece estar «inmersa en las paredes» Macedo”, *La Jornada*, 16 de marzo de 2001.

²¹José Manuel Nava, “Fin a 20 años de «confrontación estéril» Macedo y John Ashcroft”, *Excelsior*, 7 de marzo de 2001; José Carreño Figueras, “Respalda los Estados Unidos. mi labor: Macedo”, *El Universal*, 7 de marzo de 2001.

²²Abel Barajas, “Atentan contra madre del procurador”, *Reforma*, 13 de marzo de 2001; “Confirman agresión contra la madre del general Macedo”, *La Jornada*, 13 de marzo de 2001; Gustavo Castillo García, “Niega Rafael Macedo atentado de ex policía contra su madre”, *La Jornada*, 14 de marzo de 2001; Abel Barajas, “Liberan a agresor de madre de procurador”, *Reforma*, 15 de marzo de 2001; Laura Camacho, “Fijan fianza de \$45 mil a «ex agente»”, *Reforma*, 16 de marzo de 2001.

No era el primero ni sería el último caso de un expediente mal armado y de las críticas mutuas entre jueces y funcionarios de la PGR.

Ante los procuradores estatales, el procurador Macedo presentó un mapa del país donde se mostraban las entidades donde había presencia e intereses de los traficantes de drogas: sólo Tlaxcala y una parte de San Luis Potosí estaban libres de esa influencia. Y en el Distrito Federal se aceptó que la organización de los hermanos Arellano Félix estaba operando allí y que tenía vínculos con los traficantes de Tepito. Varios miembros de la organización de los Arellano habían sido capturados en la capital del país. La PGR señaló que uno de los detenidos, Rigoberto Yáñez Guerrero, alias El Primo, cuñado o primo de Ismael Higuera, alias El Mayel, recibía dinero desde Tijuana, Mexicali y Ensenada y luego lo enviaba a Colombia para pagar la cocaína. Se dijo que la organización de los hermanos Carrillo Fuentes también operaba en la ciudad de México. Los procuradores anteriores se habían negado a admitir que las principales organizaciones de traficantes realizaban parte de sus actividades en el corazón del país. Casi año y medio después, el procurador Macedo confirmó el vínculo entre la organización de los Arellano, y otras más, y la que comandaba Patricia Buendía, alias Ma Baker, en el Distrito Federal. y el Estado de México, particularmente en Ciudad Nezahualcóyotl.²³

A finales de marzo de 2001, fue aprehendido Gilberto García Mena, alias El June, presunto operador clave de la organización de traficantes del golfo al mando de Osiel Cárdenas Guillén, en el poblado de Guardados de Abajo, municipio de Miguel Alemán en Tamaulipas. En videos familiares que se le decomisaron aparecían funcionarios estatales.²⁴ Con capturas como ésa, las autoridades mexicanas recuperaban parte del terreno perdido ante la opinión pública por casos como la fuga, en enero de 2001, de Joaquín Guzmán Loera, alias El Chapo, del penal de alta seguridad de Puente Grande en Jalisco. El procurador declaró en Madrid que se habían destruido o desarticulado partes importantes de

²³Daniel Lizárraga y Sergio Caballero, "Reconoce la PGR invasión del narco", *Reforma*, 26 de abril de 2001; Jorge Alejandro Medellín, "Admite PGR presencia del cártel de los Arellano en D.F.", *El Universal*, 28 de marzo de 2001; Abel Barajas, "Fuerte presencia de los Arellano en D.F.", *Reforma*, 28 de marzo de 2001; Gustavo Castillo García, "Los Arellano Félix, «íntimamente» ligados con el cártel de Tepito", *La Jornada*, 28 de marzo de 2001; Agustín Martínez Xelhuantzi, "Desmiente renuncia Macedo de la Concha", *Milenio*, 28 de agosto de 2002; Alfredo Joyner y Norma Rodríguez, "Ma Baker tenía relación con grandes narcos", *Milenio*, 29 de agosto de 2002.

²⁴Gustavo Castillo García y David Sosa, "Citará la PGR a todo funcionario que «de alguna manera» deba saber algo sobre El June", *La Jornada*, 28 de abril de 2001; "Confirma Macedo que aparecen funcionarios en los «narcovideos»", *Proceso*, 29 de abril de 2001.

la organización del golfo con la captura de Hugo Baldomero Medina, uno de sus líderes, y de dos “células” de la organización de los Arellano, una en Mexicali y la otra en el Distrito Federal.²⁵ Entrevistado por medios mexicanos y en respuesta a una pregunta sobre los traficantes de distintas organizaciones el procurador Macedo dijo: “Vamos por todos ellos, sin importar nombres o lo poderosos, influyentes o importantes que sean, para nosotros, para la ley, todos ellos son delincuentes y enemigos de la sociedad, hechos por los que se les combatirá hasta las últimas consecuencias.”²⁶ El procurador afirmaría después que ya se había logrado la desarticulación de las cuatro principales organizaciones de traficantes en el país. Se basaba en el recuento de capturas de miembros importantes de las mismas en meses anteriores, tales como los ya mencionados y Alcides Ramón Magaña, alias El Metro, y Mario Villanueva Madrid, ex gobernador de Quintana Roo, ambos relacionados con el grupo de los Carrillo. Omitió decir que en ese momento había todavía otros líderes de las mismas organizaciones que se encontraban en libertad y operando el negocio, tales como el fugado Chapo Guzmán, Vicente Carrillo Fuentes, Vicente Carrillo Leyva, Juan José Esparragoza Moreno, alias El Azul, Ismael El Mayo Zambada, Humberto García Ábrego, y Osiel Cárdenas Guillén, entre otros. Habían caído operadores importantes, sin duda, pero la supuesta “desarticulación” era más bien una cuestión de perspectiva. La cabeza de la hidra se reproducía como de costumbre. Según el procurador, al igual que el consejero de seguridad nacional Adolfo Aguilar Zinser en su momento y otros funcionarios, las organizaciones funcionaban ahora en pequeñas “células”.²⁷ Una tesis que el general Rosso José Serrano había contribuido a difundir luego de la captura de los líderes del grupo de traficantes de Cali. En Nuevo León el procurador advirtió que la organización de Osiel Cárdenas estaba tratando de utilizar la entidad para sus actividades.

A casi dos años del inicio sexenio de Fox, la Sedena presentó un informe en el cual señaló que el tráfico de drogas era “la más grave ame-

²⁵ J. Jaime Hernández, “Villanueva será juzgado en México antes de ser entregado a EU, reitera RMC, en Madrid”, *Excelsior*, 5 de junio de 2001.

²⁶ Roberto Meléndez S., “Vamos por los narcos con toda la fuerza y recursos del estado: Macedo”, *Excelsior*, 20 de junio de 2001.

²⁷ Alfredo Joyner, “Desarticulados, los principales cárteles del narco: Macedo”, *Milenio*, 2 de octubre de 2001; Gustavo Castillo García, “Desarticulados, prácticamente todos los cárteles: PGR”, *La Jornada*, 26 de abril de 2002; Patricia Zugayde, “Van 13,000 narcos detenidos: Rafael Macedo”, *El Universal*, 18 de agosto de 2002; José García, “Busca cártel asentarse en NL”, *Reforma*, 17 de agosto de 2002.

naza a la seguridad nacional y la más violenta”.²⁸ El general Vega afirmó que las fuerzas armadas cubrían 73 por ciento de las operaciones de erradicación e intercepción de drogas en el país, en las cuales participaban entre 25,000 y 30,000 elementos. Dijo que él y el procurador Macedo se conocían bien: “por ello hemos logrado hacer una buena mancuerna”.²⁹ Un ejemplo importante de las acciones conjuntas, en las que participaron la Sedena, la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la UEDO y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), fue anunciado en las instalaciones de la PGR por el procurador Macedo en conferencia de prensa,³⁰ con la presencia de los titulares de la Sedena y la SSP. Allí señaló la captura de un grupo de personas que colaboraban con la organización de los traficantes Vicente Carrillo Fuentes e Ismael El Mayo Zambada dentro de la PGR, la Sedena y la PFP. Los detenidos eran servidores y ex servidores públicos que proporcionaban información sensible a los traficantes para evitar ser capturados. Entre ellos se encontraba un ex miembro de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), Domingo Silva Monter, encargado de las comunicaciones de la organización de Zambada. También, Salvador Octavio Ortega Barrera, miembro de la FEADS; Marcelino Alejo Arroyo López y Venancio Bustos Espinoza, quienes obtenían “información sustantiva de los planes y acciones que realizaba la Secretaría de la Defensa Nacional en contra de la organización de Ismael Zambada García y Vicente Carrillo Fuentes”. El procurador Macedo no dijo qué cargos ocupaban estos individuos ni cómo lograron tener acceso a esa información sensible. El grupo era coordinado por otro ex miembro de la DFS y la PJF, Francisco Tornez Castro, quien dijo pertenecer al cuerpo de la policía motorizada del estado de Guerrero. La información procesada era enviada posteriormente a Arturo Hernández González, alias El Chaki, encargado de la seguridad de Vicente Carrillo Fuentes. Otros miembros de la red eran Jaime Delgado López, coordinador general operativo de la Secretaría de Protección y Vialidad en Acapulco; Germán Pérez Quiroz, anteriormente miembro de la PJF y ex subdelegado de esa corporación en Durango y Morelos y Rubén Escalante, subdirector de la Unidad de Apoyo Táctico de las Fuerzas Especiales de Apoyo a la Policía Federal Preventiva.

“Red de información e infiltración” la llamó el procurador Macedo. Pero más que infiltrados eran funcionarios o ex funcionarios que ha-

²⁸*El Universal*, “Narcotráfico, el principal flagelo para la seguridad”, 14 de agosto de 2002.

²⁹*El Financiero*, “El ejército, atado al combate al narco: Sedena”, 28 de agosto de 2002.

³⁰PGR, Comunicado, 21 de octubre de 2002; PGR, Boletín núm. 957/02, 21 de octubre de 2002.

bían decidido por diversas razones trabajar para los traficantes, que habían sido seducidos por las ventajas ofrecidas en el mundo del hampa, proclives a la corrupción, y no personas que obedeciendo a un plan predeterminado por los traficantes de preparación de espías habrían sido colocadas a través de distintos mecanismos en posiciones clave dentro de las instituciones designadas para combatirlos, con el fin de conocer información sensible acerca de los operativos en su contra, adelantar así sus movimientos y evitar su captura. La formación de los funcionarios de procuración de justicia, policiacos y militares corrió a cargo del Estado; ya se encontraban en las posiciones sensibles para obtener información de calidad. Los traficantes aprovechan las inclinaciones de algunos por la violación de la ley desde posiciones de poder, no los forman para llegar a ellas.

El 19 de octubre de 2001 fue la fecha mencionada por Macedo como inicio de las investigaciones luego del aseguramiento realizado por la Sedena de dos vehículos en Cosalá, Sinaloa, pertenecientes a Javier Torres Félix, considerado "lugarteniente" de Zambada, en los cuales fueron encontrados documentos, equipo de comunicación, armas, dinero y droga. La información recabada en el operativo, que implicó la detención de más de 20 personas, el decomiso de dinero, vehículos y armas, y el aseguramiento de más de 200 inmuebles en varios estados, permitió ratificar información acerca del apoyo brindado por Zambada al Chapo Guzmán en su escape del penal de Puente Grande, según expresó el procurador. También se encontró evidencia de la cooperación entre el traficante colombiano Juan Diego Espinoza Ramírez, alias El Tigre, y la organización de Zambada. En su comunicado, Macedo no señaló ningún enfrentamiento entre Carrillo y Zambada. Nombró a sus organizaciones, aunque a veces parecía hablar de una sola con dos dirigentes principales. Pero sí dijo que aquéllos le habían puesto precio a la cabeza de Osiel Cárdenas, líder del grupo de traficantes del golfo: un millón de dólares. Información que la propia PGR se encargaría de contradecir en otras ocasiones al señalar la colaboración entre Cárdenas y Albino Quintero Meraz, operador del grupo de Carrillo en la península de Yucatán. El procurador descartó que los altos mandos de las instituciones mencionadas tuvieran alguna responsabilidad.³¹

³¹ David Vicenteño, "Rechaza PGR infiltración en altos mandos", *Reforma*, 22 de octubre de 2002; Alfredo Joyner, "Macedo deslinda a los altos mandos", *Milenio*, 23 de octubre de 2002; Gustavo Castillo y Alma Muñoz, "Macedo asegura que altos mandos no participan en la red de narcoespionaje", *La Jornada*, 23 de octubre de 2002.

Como parte de la reestructuración de la PGR, el procurador Macedo anunció que se crearía la subprocuraduría de investigación especializada en delincuencia organizada (Siedo), la cual integraría a la FEADS, la UEDO y la unidad especializada en lavado de dinero.³² La dirección general de protección a los derechos humanos también alcanzaría el rango de subprocuraduría. El Cendro ya había sido transformado en Centro Nacional de Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia. Se dijo que la PGR ya preparaba un nuevo reglamento interno y que sólo se esperaba la aprobación de la ley orgánica. Como el candidato más viable para ocupar la subprocuraduría en delincuencia organizada fue mencionado José Luis Santiago Vasconcelos, titular de la UEDO.³³ El procurador anunció también que se había hecho un análisis con todos los gobernadores y procuradores del país para eliminar las barreras jurisdiccionales en el combate al tráfico de drogas, y que se haría una propuesta del poder ejecutivo al Congreso de la Unión. Luego se anunció la firma de un convenio de la PGR con los gobiernos de 11 estados (Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Zacatecas, Chihuahua, Durango, Tamaulipas, Nuevo León y San Luis Potosí) para combatir el tráfico de drogas al menudeo. El objetivo era abordar el fenómeno con la participación federal, estatal y municipal.³⁴ El procurador volvió a mencionar la necesidad de la participación de las fuerzas armadas en la lucha antidrogas porque “no hay instituciones más confiables que ellas en nuestro país”.³⁵ Su papel disminuirá, agregó, cuando las demás instituciones responsables recuperen la credibilidad y la confianza. De nuevo evitó fijar un plazo.

La nueva ley orgánica de la PGR fue aprobada por la Cámara de Diputados en noviembre de 2002 y turnada a la Cámara de Senadores.³⁶ Un año antes, la PJF fue eliminada para dar lugar a la AFI. La razón principal para ese cambio, en palabras del procurador, fue que “muchos ex poli-

³²Gustavo Castillo García y Jesús Saavedra Lezama, “Se reestructura la PGR; el área a cargo de Lima Malvido podría desaparecer”, *La Jornada*, 26 de octubre de 2002; Alfredo Joyner, “Hay violencia nunca antes vista: Macedo”, *Milenio*, 1o. de diciembre de 2002; Alfredo Joyner, “La subprocuraduría de Lima Malvido podría ser eliminada”, *Milenio*, 3 de diciembre de 2002.

³³Juan Arvizu y Francisco Gómez, “Confían se apruebe ley orgánica de PGR”, *El Universal*, 17 de noviembre de 2002.

³⁴Carlos Avilés Allende y Francisco Gómez, “Concretarán pacto antinarcomenudeo”, *El Universal*, 14 de noviembre de 2002.

³⁵Notimex, “Acaban pretextos para combatir el narcotráfico: PGR”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2002.

³⁶Jorge Tetherán y Alejandro Lelo de Larrea, “Avalan reformas a PGR”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2002.

cías servían a los intereses de las organizaciones criminales”.³⁷ El titular de la AFI, Genaro García Luna, agregó que las personas que ingresaban a la antigua corporación “respondían más a un aspecto de beneficio personal que a un sentido de pertenencia y de servicio a la sociedad”. El procurador reconoció en otra ocasión que la alternancia en el poder no era suficiente para “erradicar la corrupción”, que para lograr ese objetivo requería la participación de toda la ciudadanía.³⁸

A finales de noviembre de 2002 la FEADS contaba entre sus filas a 107 oficiales militares,³⁹ en la coordinación de operaciones y como miembros del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES). Hubo relevos entre los mandos operativos. En la coordinación de operaciones, Carlos Demetrio Gaytán, general de brigada, fue sustituido por José Rubén Rivas Peña, general de división retirado. En las direcciones generales de intercepción terrestre y marítima también hubo cambio de titulares, todos ellos militares.

EL CONSEJERO PRESIDENCIAL DE SEGURIDAD NACIONAL

En una de sus primeras declaraciones como consejero presidencial de seguridad nacional –figura creada el 8 de enero de 2000–,⁴⁰ durante una conferencia en el ITAM, Adolfo Aguilar Zínser declaró, sin entrar en detalles, que estaba “aterrado” por las condiciones en que el gobierno de Vicente Fox había recibido la PGR. Señaló que la institución estaba “totalmente desarticulada, diezmada y desmoralizada” y que la estrategia antidrogas de México obedecía “a los intereses de los Estados Unidos y no necesariamente a los nuestros”. Y en cuanto a la seguridad nacional, afirmó que en los hechos se había reducido “al mantenimiento del régimen político”.⁴¹ Años antes, como senador por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se refirió al combate a la corrupción y a la necesidad de acabar con lo que denominó “los cárteles del tráfico de influencias” –algo formalmente similar a la *nomenklatura* según la defini-

³⁷Jesús Aranda, “Debe la AFI recuperar la confianza de la sociedad en la policía, indica Macedo”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2002.

³⁸Daniel Pensamiento y Martín Morita, “Admite Macedo que gana la corrupción”, *Reforma*, 9 de noviembre de 2002.

³⁹Abel Barajas, “Releva la PGR a jefes militares de área antinarco”, *Reforma*, 24 de noviembre de 2002.

⁴⁰*Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2001.

⁴¹Jorge Carrasco, “Aterradora situación de PGR, aseguran”, *Reforma*, 19 de enero de 2001.

ción de Salinas— dentro de las estructuras del Estado, originados por los arreglos internos realizados durante 70 años. Y agregó: “Acabar con la impunidad es la única posibilidad de quitarle el control del Estado a esas bandas cada día más vinculadas entre sí y cada día más vinculadas a la nueva generación de bandas: la de los traficantes de drogas. Juntas, esas dos bandas paralizan toda capacidad de transformación política del país.” Como ejemplo de esas bandas de influyentes señaló al “Grupo Estado de México”, del cual Carlos Hank González era uno de sus principales miembros, según ejemplificó. Para el senador Aguilar, esos grupos defendían la impunidad.⁴² Ya como consejero de seguridad nacional y coordinador del Gabinete de Orden y Respeto —formado por los representantes de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, y los órganos de inteligencia del Estado—, e interrogado acerca de la presunta penetración de los intereses de los traficantes de drogas en la esfera política, señaló que esa penetración no tenía objetivos políticos concretos ni ocupaba espacios políticos. Más bien, dijo, se manifiesta como complicidad con algunos órganos administrativos y de procuración de justicia. La situación más grave, indicó, se presenta en los “aparatos de seguridad pública”. Pero no sólo allí, según él mismo el Cisen había “pervertido” su función y había sido utilizado como instrumento para la preservación del régimen priísta.⁴³

Como senador, Aguilar no abundó más en los nexos entre grupos de la élite política gobernante y las principales organizaciones del tráfico de drogas. Señaló una cercanía cada vez mayor entre ellos y les adjudicó poderes similares para impedir transformaciones políticas. En realidad, el tráfico de drogas estuvo desde sus inicios supeditado al poder político. No hubo un acercamiento paulatino y más evidente en los últimos años, sino una dependencia histórica. Lo que se vio más claramente a partir de 1985 después del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, y del piloto mexicano Alfredo Zavala, y la desaparición de la DFS, no fue una mayor “penetración”, sino una mayor autonomía relativa de las poderosas organizaciones de traficantes respecto del poder político. Como parte de la estructura de poder, pero en posición dominante, los traficantes siempre fueron mantenidos al margen de la par-

⁴²Ciro Gómez Leyva, “Inadmisible, que la transición sirva a las cúpulas: A. Zínser”, *El Universal*, 9 de abril de 1997.

⁴³Renato Dávalos, “Estado vulnerable por la penetración del narco: Aguilar Zínser”, *Excelsior*, 22 de enero de 2001.

ticipación política, de allí que su presunta capacidad para impedir transformaciones en ese campo haya sido sólo una opinión sin fundamento. Quienes realmente tenían y tienen el poder para impedir tales cambios son efectivamente esos grupos que él designaba como “cárteles del tráfico de influencias”.

Ya como consejero de seguridad nacional su diagnóstico fue más acertado, al señalar quién decidía realmente la política antidrogas de México: los Estados Unidos; y al señalar la utilización del Cisen, heredero de la DFS, para apoyar los intereses del partido de Estado y su clase gobernante. Pero ya no mencionó a los principales grupos de poder priístas en sus vínculos con los traficantes de drogas, lo cual significaba percibir a estos últimos como grupos autónomos desde su origen y explicar su influencia en los aparatos de seguridad sólo por su poder de vida y muerte, económico, y su capacidad para corromper.

En marzo de 2000, el consejero de seguridad nacional se reunió con Louis Freeh, director del FBI, para establecer reglas de cooperación con esa institución. Hubo cuestionamientos en la prensa mexicana acerca de poner en riesgo la soberanía nacional por la participación de dicha agencia policiaca. Aguilar respondió que el riesgo mayor para la soberanía en ese momento era el tráfico de drogas,⁴⁴ y luego agregó que el principal enemigo de la misma era la corrupción.⁴⁵ En la relación con los Estados Unidos había que recuperar la confianza perdida y elaborar una agenda mexicana que incluyera temas con el mismo nivel de importancia, señaló. Por ejemplo, dijo, el del tráfico de drogas de México hacia los Estados Unidos, y el del tráfico de armas de ese país hacia México, entre otros.⁴⁶ En su diagnóstico de lo heredado por los gobiernos anteriores señaló que las instituciones habían sido penetradas por los intereses del tráfico de drogas y por lo tanto había que recuperarlas. Para él, la estrategia del nuevo gobierno, dentro de lo posible, no era la erradicación del tráfico de drogas, sino “su exclusión de las esferas del Estado”. Dijo también: “El combate al narcotráfico es una necesidad imperiosa para que tenga éxito la democracia en México”.⁴⁷ Luego de una visita a España donde discutió asuntos de terrorismo y crimen organizado, Aguilar escribió en *El País*:

⁴⁴“No está en riesgo la soberanía por colaboración con FBI: Aguilar Zinser”, *El Sol de México*, 9 de marzo de 2000.

⁴⁵Mario A. Arteaga, “No hay nada que más vulnere nuestra soberanía que la corrupción: Aguilar Zinser”, *Milenio*, 17 de abril de 2001.

⁴⁶Luis Alegre, “Buscamos la confianza de EU.- Zinser”, *Reforma*, 19 de abril de 2001.

⁴⁷Adolfo Aguilar Zinser, “El tráfico y los consumidores”, *Reforma*, 23 de marzo de 2001.

El 2 de julio de 2000, la transición democrática llegó a México cuando el crimen organizado comenzaba ya a estrangular al Estado y agobiar a la sociedad. Más que ninguna otra fuerza, el crimen organizado aprovechó el deterioro del viejo sistema para corromper a las instituciones, para ampliar clientelas y complicidades, para lavar sus ganancias, vertiéndolas imperceptiblemente en el sistema financiero, los bienes raíces, el comercio, los servicios, la industria del país.⁴⁸

Al olvidarse de los nexos entre grupos políticos priístas y traficantes, Aguilar retomó el mismo esquema de percepción favorecido por el gobierno de los Estados Unidos y por los gobiernos priístas anteriores, a saber, la “penetración” del crimen organizado en las estructuras del Estado. Se concentró en el crimen organizado en sí mismo y dejó de lado la organización histórica del crimen organizado, lo cual lo habría llevado a recuperar sus observaciones iniciales. Además, exageró al afirmar que el mayor riesgo para la soberanía era el tráfico de drogas. Este fenómeno ha creado y crea sin duda problemas de gobernabilidad pero, no pone ni ha puesto en jaque la soberanía. Sin embargo, no se detuvo en eso, hizo depender el éxito de la democracia del combate al tráfico de drogas. Magnificó un problema y le adjudicó a las organizaciones de traficantes una capacidad y una voluntad de destrucción o de control de las instituciones del Estado fuera de toda experiencia y medida en el caso mexicano. A pesar de esos excesos retóricos, atinó cuando dijo que no se trataba de erradicar el tráfico de drogas, sino de excluirlo de las esferas del Estado. Justamente lo que han hecho los Estados Unidos y otros países desarrollados en su propio territorio. A casi nueve décadas del comienzo del esquema prohibicionista y de resultados inversamente proporcionales a los objetivos perseguidos por las medidas punitivas, es más coherente hablar de contención del fenómeno y de mantenerlo ajeno a las estructuras del Estado en la medida de lo posible, que insistir en la demagogia de la erradicación.

La alternancia en el poder, la voluntad del gobierno de Fox de una mayor cooperación con autoridades de los Estados Unidos en asuntos relacionados con el crimen organizado y una actitud más receptiva a esos cambios de parte de autoridades estadounidenses fueron algunos elementos que influyeron para que el Senado de los Estados Unidos planteara la

⁴⁸J. Jaime Hernández, “Amenaza el narco a nuestra democracia: Aguilar Zínser.”, *Excelsior*, 18 de mayo de 2001.

posibilidad de suspender de manera provisional en 2001 el proceso de certificación anual. El consejero Aguilar declaró que el senador Joseph Biden le había confiado esa posibilidad. El senador Jesse Helms también estaba contento por la actitud del nuevo gobierno mexicano.⁴⁹ En septiembre de 2002 la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos aprobaron la suspensión permanente del proceso de certificación, entre elogios a la lucha antidrogas del gobierno mexicano.⁵⁰

Al igual que otras autoridades del gobierno de Fox, Aguilar afirmó que la tendencia que se estaba observando en el campo del tráfico de drogas no era la de formar lo que él, al igual que otros políticos, policías, periodistas y académicos, llama "cárteles", sino que estaban surgiendo "pequeñas células independientes".⁵¹ Una tesis que empezó a ser difundida en Colombia luego de los éxitos de la policía de ese país al mando del general Rosso José Serrano en contra de importantes organizaciones de traficantes. Y en cuanto a la droga que transita por México procedente de América del Sur, mencionó que antes de la reunión de alto nivel con autoridades de Colombia en julio de 2001 México sabía de los flujos de drogas provenientes de esa región a través de la información proporcionada por los servicios de inteligencia de los Estados Unidos.⁵² Con el nuevo esquema, México tendría en principio la posibilidad de concretar directamente con Colombia una alianza para atacar problemas comunes.

Sin nexos conocidos públicamente con las organizaciones de traficantes más fuertes, el nuevo equipo de gobierno de Fox, contrariamente a los frecuentes escándalos, sospechas y casos probados de funcionarios de gobiernos priístas con el campo del tráfico de drogas, tuvo una buena acogida en los círculos políticos de los Estados Unidos y generó una actitud de confianza. Además, Fox decidió poner en manos de un militar a la PGR y a sus principales instancias operativas en el combate a las drogas. Y de hecho, como se vería en sus primeros dos años de gobierno, la Sedena tendría un papel más directo en la puesta en práctica de la estrategia antidrogas. Tanto, que dará la impresión fundada de una

⁴⁹"Es muy probable que los Estados Unidos suspenda la certificación antidrogas a México: Aguilar Zínser", *Proceso*, 22 de abril de 2001.

⁵⁰José Carreño, "Suspende Capitolio certificación antinarco", *El Universal*, 26 de septiembre de 2002; Maribel González, "Eliminan en los Estados Unidos la certificación", *Reforma*, 27 de septiembre de 2002.

⁵¹Sonia Coronado, "Los cárteles se están fragmentando, precisa el consejero Aguilar Zínser", *Milenio*, 6 de junio de 2001.

⁵²"Identificadas las corrientes de narcotráfico entre México y Colombia: Aguilar Zínser", *Milenio*, 26 de julio de 2001.

supeditación de la PGR a la Sedena y no una mera coadyuvancia de la segunda con la primera, tal y como se había establecido legalmente desde 1947. La estrategia del gobierno de Fox mostraba así una mayor coincidencia, o integración, con la política de los Estados Unidos en asuntos de drogas, de allí un mayor acercamiento y una mejor colaboración con las instituciones encargadas de esos temas en los Estados Unidos y Colombia.

En cuanto a los llamados “cárteles” y su pretendida transmutación en “células”, sólo son categorías elementales de percepción del discurso oficial acerca del campo del tráfico de drogas y su funcionamiento. Las organizaciones de traficantes nunca han llegado a formar cárteles, en el sentido económico original de la palabra, y siempre han operado en grupos más pequeños según la actividad dentro de la cadena del negocio, debido a una elemental racionalidad de la división del trabajo. El enorme crecimiento del tráfico ha implicado la subcontratación de algunas actividades, pero eso no implica la autonomía absoluta de los grupos más pequeños. Una gran parte de los líderes actuales del tráfico de drogas mencionados por las autoridades ya pertenecían a las organizaciones más poderosas hace un cuarto de siglo, y la mayoría son originarios de Sinaloa. Operan en bases territoriales distintas, o compartidas y en constante disputa, pero tienen un origen geográfico común. Además, hay dos grandes grupos oligopólicos, el de los Arellano y el de los Carrillo, los líderes del oligopolio, de los cuales parecen depender, o los cuales parecen aglutinar los intereses de casi todos los demás grupos más pequeños, según las informaciones de las propias autoridades.

En diciembre de 2001 se confirmó que el consejero de seguridad nacional pasaría a ocupar el puesto de representante de México en el Consejo de Seguridad de la ONU.⁵³ El anuncio lo hizo posteriormente el canciller Jorge Castañeda.⁵⁴ Antes de otorgarle formalmente el nombramiento se dijo que el consejero, y también coordinador del Gabinete de Orden y Respeto, se había mantenido como tal gracias al apoyo que le brindaban el presidente Fox y el secretario de Relaciones Exteriores —más tarde se hablaría de presuntas diferencias entre Aguilar y el canciller, y que éste habría tratado de impedir que el senado ratificara su nombramiento en la ONU—,⁵⁵ pero que había tenido desencuentros con

⁵³Juan Manuel Venegas, “Se definen el 20 de diciembre los cambios en el *gabinetazo* foxista”, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2001.

⁵⁴Angélica Heredia Spíritu, “Aguilar Zínser representará a México ante Naciones Unidas”, *Milenio*, 8 de enero de 2002.

⁵⁵Raymundo Rivapalacio, “Darwinismo diplomático”, *El Universal*, 18 de septiembre de 2002.

los titulares de Gobernación, la PGR, la SSP y la Sedena. Además, que su oficina no contaba con la infraestructura necesaria para funcionar adecuadamente, tomando en cuenta que el cargo era formalmente similar al de su homóloga estadounidense Condoleezza Rice.⁵⁶ Uno de los colaboradores cercanos de Aguilar Zinser, José Luis Valdés Ugalde, declaró poco después que desde el propio gobierno habían vetado proyectos del consejero. Ejemplificó con el caso del Cisen, una institución que “respondía a necesidades del pasado” y no pudo ser dividida ni separada de la Secretaría de Gobernación. Para él, “la inercia burocrática ganó”, y además “dominó un concepto de seguridad de viejo cuño”.⁵⁷ Aguilar aceptó que había habido “perspectivas burocráticas distintas” entre él y algunos de los miembros del gabinete de Orden y Respeto. Negó que su salida se debiera a conflictos con miembros de dicho gabinete, especialmente con el titular de la Sedena.⁵⁸ En charla privada, otro más de sus principales colaboradores señaló que la Sedena no le hacía llegar la información al consejero. En esas condiciones, sin tener acceso a la información de inteligencia clave y sin el reconocimiento a su autoridad delegada, difícilmente podría haber cumplido sus funciones y los objetivos que se había propuesto. Sus días en ese puesto estaban contados. Luego de su salida, el presidente Fox asumió directamente el mando del gabinete de seguridad nacional.⁵⁹

CORRUPCIÓN DE MILITARES

Transparencia, rendición de cuentas a autoridades civiles, respeto a los derechos humanos, riesgos de corrupción, abusos de la justicia militar son algunas de las preocupaciones recurrentes de diversos grupos sociales en México y de organismos internacionales como Human Rights Watch, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Amnistía Internacional cuando se trata de las fuerzas armadas. Esas preocupaciones están fundadas en experiencias conocidas y frecuentes. Los militares han tenido éxitos relativos al capturar a importantes figuras del tráfico de drogas, pero los riesgos

⁵⁶“Consejeros de seguridad nacional en Estados Unidos y México”, *El Universal*, 7 de enero de 2002.

⁵⁷Jorge Ramos Pérez, “Vetaron desde el gobierno planes de Aguilar Zinser”, *El Universal*, 12 de enero de 2002.

⁵⁸Carlos Benavides, “Había divergencias, acepta Aguilar Zinser”, *El Universal*, 10 de enero de 2002.

⁵⁹Carlos Benavides y Ariadna García, “Coordinará Fox seguridad nacional”, *El Universal*, 9 de enero de 2002.

previstos por algunas fuerzas sociales no han tardado en materializarse y salir a la luz pública.

El 14 de octubre de 2002, el general Clemente Vega, titular de la Sedena, señaló en el noticiero de televisión de Joaquín López Dóriga que el 65 Batallón de Infantería, compuesto por unos 600 miembros, con sede en Guamúchil, Sinaloa, sería desarticulado –el batallón dependía de la Tercera Región Militar, comandada por el general Juan Heriberto Salinas Altés. El general Vega tomó esa decisión luego de conocer que algunos de ellos –se habló de 48 individuos– estaban vinculados al tráfico de drogas. Vega afirmó: “Preferimos dar la cara, ventilar el asunto y actuar con transparencia”.⁶⁰ Sin embargo, los familiares de los detenidos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa denunciaron que había habido torturas y aislamiento. El general Vega negó que las 600 personas estuvieran detenidas. Afirmó que algunos ya se encontraban en libertad y otros habían recibido visitas familiares. Según el abogado de uno de los detenidos, por lo menos 100 elementos estaban acusados de recibir dinero a cambio de no destruir plantíos de mariguana (y amapola) en la sierra, en la zona limítrofe de Sinaloa y Chihuahua. Según la versión de uno de los inculcados, los militares habían encontrado en la sierra una bolsa con dinero y cuando se dirigían a la sede del batallón para entregarla fueron revisados por otros militares y miembros de la PFP –hay que recordar que una parte importante de los elementos de esta fuerza policiaca son militares–, quienes también les encontraron droga en su poder.

Ante las denuncias de tortura dos visitadores de la CNDH fueron a observar la situación de los detenidos, dar testimonio del tipo de tratamiento que se les estaba dando y asegurarse de que se respetaran sus derechos y garantías.⁶¹ Señalaron no haber tenido restricciones para realizar su trabajo ni haber observado huellas de tortura en los casos tratados. La Sedena ordenó que 500 miembros del batallón disuelto y libres de cargos fueran trasladados a Jalisco y Sonora para ser enviados posteriormente a otras partes del país en grupos de 50 personas, las cuales a su vez se distribuirían en diversas unidades.⁶² Luego se dijo que los 500 elementos viajarían por tren a la capital del país. Según la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, 10

⁶⁰ “Desarticulan batallón por vínculo con narcos”, *El Universal*, 15 de octubre de 2002.

⁶¹ Yovana Gaxiola, “Interviene la CNDH; envía dos visitadores”, *El Universal*, 15 de octubre de 2002.

⁶² Jorge Medellín y Javier Cabrera, “Irán 500 soldados a Jalisco y Sonora”, *El Universal*, 16 de octubre de 2002.

militares habían sido trasladados al Campo Militar Número Uno en la ciudad de México.⁶³

Un informe del general de división Salinas Altés, realizado el 2 de octubre de 2002, dirigido al general Vega señaló al general brigadier Héctor Porfirio Petronio Guadarrama Reynoso, quien tuvo bajo su mando entre 1996 y 1998 al batallón disuelto, como una persona presuntamente vinculada a traficantes sinaloenses, al igual que otros militares de distintos rangos, como los tenientes Marco Antonio Vázquez, Gerardo Monjaraz y Odín Cruz.⁶⁴ Luego de la detención de los miembros del batallón, la mayor parte de los nombres de los presuntos involucrados con traficantes fueron mencionados por el teniente Walter Armando González. Se dijo que el general Guadarrama tenía relaciones de negocios con los traficantes Alfredo Beltrán Leyva, alias El Mochomo, Jaime Palma Valenzuela, alias La Empanada, y Miguel Beltrán Uriarte, alias El Veterinario, estos últimos aparentemente subordinados al Chapo Guzmán y al Güero Palma. Los militares habrían protegido los plantíos ilícitos y habrían apoyado el transporte de la droga en avionetas. Beltrán habría enseñado a Guadarrama y otros militares a pilotar avionetas Cessna. Se suponía que esas declaraciones le servirían a la Procuraduría de Justicia Militar para acusar a mandos de mayor jerarquía.⁶⁵ Las autoridades de justicia de Sinaloa confirmaron posteriormente que 16 agentes de la policía ministerial del estado estaban también bajo investigación.⁶⁶ Algunos interpretaron la desaparición del batallón como una especie de “purga” dentro del ejército, la cual implicaría de alguna manera al general Salinas, fuerte candidato para ocupar la titularidad de la Sedena si Francisco Labastida (PRI) hubiera ganado las elecciones de 2000, y a su amigo cercano, el general Cervantes Aguirre, ex titular de la institución armada.⁶⁷

El general de brigada Sergio López Esquer, anteriormente a cargo de la Base de Guerrero Negro en Baja California, substituyó en el mando de la 9a. Zona Militar al general José Enrique Ortega Iniestra.⁶⁸ Por otra

⁶³Yovana Gaxiola y Jorge Medellín, “Envían a 6 militares al Campo Uno”, *El Universal*, 17 de octubre de 2002.

⁶⁴Jorge Alejandro Medellín, “Vinculan a general con el narco”, *El Universal*, 18 de octubre de 2002.

⁶⁵Alejandro Gallardo y Yadira Carrera, “Soldados revelan más nombres de mafiosos”, *Milenio*, 20 de octubre de 2002; Jorge Alejandro Medellín, “Descubren más nexos de militares con narcos”, *El Universal*, 19 de octubre de 2002.

⁶⁶Carlos Velázquez Martínez, “Socios del narcobatallón, 16 policías de Sinaloa”, *El Financiero*, 21 de octubre de 2002.

⁶⁷Alejandro Gutiérrez, “Otro ajuste de cuentas en el ejército”, *Proceso*, 21 de octubre de 2002.

⁶⁸Javier Cabrera, “Seguiré lucha contra narco: López Esquer”, *El Universal*, 19 de octubre de 2002.

parte, y a raíz del caso de corrupción mencionado, el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, cuestionó la participación de militares en asuntos que deberían ser competencia de autoridades civiles. Señaló que el artículo 89 no otorga un permiso absoluto al presidente para utilizar al ejército en el combate a las drogas. Para él, ese artículo está sujeto al 129. Dijo que no puede haber dos interpretaciones de la Constitución. Afirmó: “El riesgo⁶⁹ que corre el ejército es la corrosiva corrupción del narcotráfico entre sus filas. Si la corrupción se extiende, entonces quién nos salva. De dónde nos vamos a agarrar, ni modo que de fuerzas extranjeras. Tenemos que cuidar al ejército, porque es el último garante de la Constitución y es innecesario ponerlo en riesgo”. Agregó que no veía la más mínima intención por retirar a los militares de las tareas antidrogas, que había sido fácil sacarlos de los cuarteles, pero que sería difícil regresarlos. En su opinión, no hay necesidad de someter al ejército a ese desgaste.

CONCLUSIONES

Antes de que Ronald Reagan decidiera establecer como principio universalmente válido en 1986 que el tráfico de drogas debía considerarse un asunto de seguridad nacional, ningún país, a excepción de Colombia, había señalado esa conexión conceptual. Y en México, sólo un analista de la Central Intelligence Agency (CIA) había observado que durante la Operación Cóndor (1975-1978) el gobierno mexicano había tratado *de facto*, aunque no de manera conceptual, el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional. Varios presidentes mexicanos se sumaron a la visión de Reagan pero no consideraron necesario ni urgente llevar la lógica implícita a sus últimas consecuencias. La transición hacia una participación mayor y más directa de las fuerzas armadas en la lucha antidrogas se empezó a dar durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Poco tiempo después, el primer presidente de la alternancia luego de 71 años de dominio del partido de Estado decidió otorgarle un papel central a los militares en los asuntos de drogas, no obstante las propuestas iniciales de su equipo de transición en seguridad y justicia que se inclinaban por el retiro de los militares de esas actividades.

Apoiada e inducida por el gobierno de los Estados Unidos, esa visión convenció al gobierno de Fox de la necesidad de apoyarse en las

⁶⁹ Alejandro Gutiérrez, “¡A los cuarteles...!”, *Proceso*, 21 de octubre de 2002.

fuerzas armadas dado el estado en que había recibido las instituciones de seguridad y las dificultades que percibía para sanearlas y reestructurarlas en el corto plazo. Una larga historia de protección policiaca del tráfico de drogas, de líderes y de organizaciones, al amparo del poder político, había creado una simbiosis entre organizaciones criminales y corporaciones de seguridad difícil de modificar. Los militares, miembros de la institución percibida por diversos agentes sociales como la más confiable y menos corrupta de todas las heredadas por el gobierno de la alternancia, fueron llamados para terminar con esas relaciones de convivencia. Un general fue nombrado como titular de la PGR. A su vez, el nuevo procurador llamó a más militares para ocupar puestos operativos importantes en dicha institución. Ni en el Congreso ni en la sociedad civil se dio una discusión seria acerca de las interpretaciones que se derivan de los artículos que hablan de las facultades presidenciales para emplear a las fuerzas armadas y de las condiciones en las que éstas pueden ser utilizadas para los fines que fueron creadas. Sin modificaciones ni precisiones legales y privilegiando el artículo constitucional que señala las atribuciones presidenciales, el gobierno de Fox decidió otorgar facultades que antes no tenían a las fuerzas armadas. La mayor parte de las operaciones que han resultado en la captura de líderes importantes del tráfico de drogas del año 2000 a la fecha han sido realizadas por los militares. Por un lado, el gobierno de Fox ha recuperado para el Estado parte de la autoridad para imponer las leyes vigentes a un número importante de traficantes de distintas organizaciones y jerarquías. Aunque hay organizaciones como la de los Carrillo y asociados cuyos principales líderes, de origen sinaloense y rural, están libres. Se trata de la organización que concentra la mayor capacidad de liderazgo y experiencia histórica en el negocio del tráfico de drogas. Por otro lado, no hay evidencia de una menor producción de droga ni de una disminución del tráfico ni del consumo. Tampoco hay plazo conocido para el retiro de los militares de la PGR —ni de la PFP— ni para dar marcha atrás en las atribuciones *de facto* de la Sedena en asuntos de drogas por encima de la PGR. En cambio, sí es cada vez más preocupante la corrupción de militares relacionados con el combate a las drogas y además la presencia de ex militares en las distintas organizaciones de traficantes. Algunos, como los ex GAFE autodenominados Los Zetas pertenecientes a la organización de Osiel Cárdenas, entrenados para la lucha antidrogas y contrainsurgente, han contribuido a una mayor profesionalización de los traficantes en el uso de las armas y de las tá-

ticas de guerra y a agudizar la violencia entre las bandas. Por su formación especializada, esos ex militares pueden prever más fácilmente los movimientos y estrategias de sus ex colegas que los combaten desde el Estado. Por los resultados observables, la política antidrogas seguida por distintos gobiernos genera sus propios problemas en espiral. No se logran los objetivos explícitos, pero sí se logra mantener la política basada en el paradigma represivo que perpetua sus propias condiciones de reproducción. Después de las fuerzas armadas sólo queda el recurso a fuerzas externas. En el mundo unipolar y por razones de vecindad, intereses y seguridad interdependientes es fácil imaginar qué país sería el único candidato. Es necesario un cambio de paradigma para no acercarnos o llegar a ese extremo.

Índice

PRESENTACIÓN

Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez 5

INTRODUCCIÓN:

PERFILES Y DESAFÍOS DEL ESTADO

Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez 13

Primera parte

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO NACIONAL

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte
10 años después. Balance y perspectivas para México
Carlos Alba Vega 35

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
y América Latina; los dilemas del Estado y la sociedad en México
Jaime Preciado Coronado 71

Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder.
El caso mexicano, 1900-2003
Jorge Durand 105

México: seguridad nacional e inseguridad internacional
Gustavo Iruegas 133

Segunda parte

LOS PODERES

Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil
José Antonio Crespo 147

¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México <i>Benito Nacif</i>	177
Transición y poder judicial en México <i>Luis González Placencia</i>	197
La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel? <i>Enrique Cabrero Mendoza</i>	227
La transición en el orden de gobierno municipal <i>Miguel Bazdresch Parada</i>	257
Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional <i>Mauricio Merino</i>	287

Tercera parte

TERRITORIOS Y SEGURIDAD NACIONAL

México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares al inicio del siglo XXI <i>Raúl Benítez Manaut</i>	309
Estado, economía y política en la frontera sur de México <i>Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar</i>	353
Frontera norte: agenda (pendiente) de modernización política <i>Tonatiuh Guillén López</i>	389
El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar <i>Luis Astorga</i>	405

TÍTULOS PUBLICADOS EN COEDICIÓN
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (CIESAS)

- ANÓNIMOS Y DESTERRADOS.
LA CONTIENDA POR EL "SITIO QUE LLAMAN DE QUAUYLA"
SIGLOS XVI-XVIII.
Cecilia Sheridan. 2000
- ANTROPOLOGÍA DE LA DEUDA.
CRÉDITO, AHORRO, FIADO Y PRESTADO EN LAS FINANZAS COTIDIANAS.
Coordinación por *Magdalena Villarreal*. 2004
- AZÚCAR Y TRABAJO.
TECNOLOGÍA DE LOS SIGLOS XVII Y XVIII
EN EL ACTUAL ESTADO DE MORELOS.
Beatriz Scharrer Tamm. 1997
- BAJO EL SIGNO DE LA COMPULSIÓN.
EL TRABAJO FORZOSO INDÍGENA EN EL SISTEMA COLONIAL YUCATECO
1540-1730.
Gabriela Solís Robleda. 2003
- CÍRCULOS DE PODER EN LA NUEVA ESPAÑA.
Coordinación y presentación por *Carmen Castañeda*. 1998
- COSTUMBRES, LEYES Y MOVIMIENTO INDIO EN OAXACA Y CHIAPAS.
Coordinación por *Lourdes de León Pasquel*. 2001
- CREPÚSCULO DE LOS ÍDOLOS EN LA ANTROPOLOGÍA SOCIAL:
MÁS ALLÁ DE MALINOWSKI Y LOS POSMODERNISTAS.
Witold Jacorzynski. 2004
- DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO.
ORGANIZACIONES EN CHIAPAS.
Coordinación e introducción por *Gabriela Vargas Cetina*. 2002
- EL DESPEGUE CONSTRUCTIVO DE LA REVOLUCIÓN.
SOCIEDAD Y POLÍTICA EN EL ALEMANISMO
María Antonia Martínez. 2004
- EL DISCURSO DEL PODER.
INFORMES PRESIDENCIALES EN MÉXICO (1917-1946)
Eva Salgado Andrade. 2003
- EL ESTADO Y LOS INDÍGENAS EN TIEMPOS DEL PAN:
NEOINDIGENISMO, LEGALIDAD E IDENTIDAD
Coordinación por
Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra. 2004
- EL GOLFO DE MÉXICO EN LA CENTURIA DECIMONÓNICA.
ENTORNOS GEOGRÁFICOS, FORMACIÓN PORTUARIA Y CONFIGURACIÓN MARÍTIMA.
Mario Trujillo Bolio. 2005
- EL HIPERTEXTO MULTICULTURAL EN MÉXICO POSMODERNO.
PARADOJAS E INCERTIDUMBRES.
Gabriela Coronado y Bob Hodge. 2004

EL INMIGRANTE MEXICANO: LA HISTORIA DE SU VIDA.

ENTREVISTAS COMPLETAS, 1926-1927.

Manuel Gamio. 2002

EL LEVIATÁN ARQUEOLÓGICO.

ANTROPOLOGÍA DE UNA TRADICIÓN CIENTÍFICA EN MÉXICO.

Luis Vázquez León. 2003

EL TRIÁNGULO IMPOSIBLE: MÉXICO, RUSIA SOVIÉTICA
Y ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS VEINTE.

Daniela Spencer. 1998

ENSAYO DE GEOPOLÍTICA INDÍGENA.

LOS MUNICIPIOS TLAPANECOS.

Danièle Dehouve. 2001

ENTRE LA TIERRA Y EL CIELO.

RELIGIÓN Y SOCIEDAD EN LOS PUEBLOS MAYAS DEL YUCATÁN COLONIAL.

Gabriela Solís Robleda. 2005

ENTRE LOS SUEÑOS DE LA RAZÓN.

FILOSOFÍA Y ANTROPOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE HOMBRE Y AMBIENTE

Witold Jacorzynski. 2004

ESCRITURA ZAPOTECA.

2,500 AÑOS DE HISTORIA.

Coordinación e introducción por

María de los Angeles Romero Frizzi. 2003

ESPEJOS DE LA GUERRA FRÍA:

MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE.

Coordinación y presentación por *Daniela Spencer. 2004*

ESTADOS UNIDOS E IRAQ.

PRÓLOGO PARA UN GOLPE PREVENTIVO.

Luis Mesa Delmonte y Rodobaldo Isasi Herrera. 2004

ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA.

TEORÍA Y PRÁCTICA.

Coordinación por *Witold Jacorzynski. 2002*

GLOBALIZACIÓN: UNA CUESTIÓN ANTROPOLÓGICA.

Coordinación por *Carmen Bueno Castellanos. 2000*

HACIENDO JUSTICIA.

INTERLEGALIDAD, DERECHO Y GÉNERO EN REGIONES INDÍGENAS.

Edición de *María Teresa Sierra. 2004*

INFORME DEL MARQUÉS DE SONORA AL VIRREY

DON ANTONIO BUCARELY Y ÚRSÚA.

Estudio introductorio por *Clara Elena Suárez Argüello. 2002*

LA CONQUISTA INCONCLUSA DE YUCATÁN.

LOS MAYAS DE LA MONTAÑA, 1560-1680.

Pedro Bracamonte y Sosa. 2001

LA DINÁMICA DE LA EMIGRACIÓN MEXICANA.

Agustín Escobar Latapi, Frank D. Bean y Sidney Weintraub. 1999

LA DISTINCIÓN ALIMENTARIA DE TOLUCA.

EL DELICIOSO VALLE Y LOS TIEMPOS DE ESCASEZ, 1750-1800.

María del Carmen León García. 2002

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO EN ÉPOCAS
DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMA ECONÓMICA.
Fernando Cortés. 2000

LA ENCARNACIÓN DE LA PROFECÍA.
CANEK EN CISTEIL.
Pedro Bracamonte y Sosa. 2004

LA OTRA FRONTERA.
IDENTIDADES MÚLTIPLES EN EL CHIAPAS POSCOLONIAL.
Rosalva Aída Hernández Castillo. 2001

LA PENÍNSULA FRACTURADA.
CONFORMACIÓN MARÍTIMA, SOCIAL Y FORESTAL DEL
TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO. 1884-1902.
Gabriel Aarón Macías Zapata. 2002

LAS DINÁMICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.
CUESTIONES Y DEBATES ACTUALES EN MÉXICO.
Coordinación e introducción por
François Lartigue y André Quesnel. 2003

LAS EXPRESIONES LOCALES DE LA GLOBALIZACIÓN:
MÉXICO Y ESPAÑA.
Carmen Bueno y Encarnación Aguilar. 2003

LAS MUJERES DE HUMO.
MORIR EN CHENALHÓ. GÉNERO, ETNIA Y GENERACIÓN.
FACTORES CONSTITUTIVOS DEL RIESGO DURANTE LA MATERNIDAD.
Graciela Freyermuth Enciso. 2003

LAS MUJERES Y SUS DIOSAS EN LOS CÓDICES PREHISPÁNICOS DE OAXACA.
Cecilia Rossell y María de los Angeles Ojeda Díaz. 2003

LAS TRAMAS DEL ALBA.
UNA VISIÓN DE LAS LUCHAS POR EL RECONOCIMIENTO EN EL
MÉXICO CONTEMPORÁNEO (1968-1993).
Ernesto Isunza Vera. 2001

LOS CAMINOS DE LA MONTAÑA.
FORMAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL EN LA MONTAÑA DE GUERRERO.
Coordinación por *Beatriz Canabal Cristiani. 2001*

LOS CICLOS DE LA DEMOCRACIA.
GOBIERNO Y ELECCIONES EN CHIHUAHUA.
Alberto Aziz Nassif. 2000

LOS MAYAS Y LA TIERRA.
JURISDICCIÓN Y PROPIEDAD INDÍGENA EN EL YUCATÁN COLONIAL.
Pedro Bracamonte y Sosa. 2003

LOS RETOS DE LA ETNICIDAD EN LOS ESTADOS-NACIÓN DEL SIGLO XXI.
Coordinación y presentación por *Leticia Reina. 2000*

MESTIZAJES TECNOLÓGICOS Y CAMBIOS CULTURALES EN MÉXICO
Coordinación por *Enrique Florescano y Virginia García Acosta. 2004*

MÉXICO AL INICIO DEL SIGLO XXI:
DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y DESARROLLO.
Coordinación e introducción por *Alberto Aziz Nassif. 2003*

- MITO, IDENTIDAD Y RITO:
MEXICANOS Y CHICANOS EN CALIFORNIA.
Mariángela Rodríguez. 1998
- MOVILIDAD SOCIAL DE SECTORES MEDIOS EN MÉXICO.
UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA (SIGLOS XVII AL XX).
Coordinación por *Brígida von Mentz. 2004*
- POLÍTICAS Y REGULACIONES AGRARIAS.
DINÁMICAS DE PODER Y JUEGOS DE ACTORES
EN TORNO A LA TENENCIA DE LA TIERRA.
Coordinación por
Éric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez. 2003
- RUDINGERO EL BORRACHO Y OTROS EJEMPLARES MEDIEVALES
DEL MÉXICO VIRREINAL.
Danièle Dehouwe. 2000
- TRABAJO, SUJECIÓN Y LIBERTAD EN EL CENTRO DE LA NUEVA ESPAÑA.
ESCLAVOS, APRENDICES, CAMPESINOS Y OPERARIOS MANUFACTUREROS,
SIGLOS XVI A XVIII.
Brígida von Mentz. 1999
- TRADICIÓN, IDENTIDAD, MITO Y METÁFORA.
MEXICANOS Y CHICANOS EN CALIFORNIA.
Mariángela Rodríguez. 2005
- TRAVESTIDOS AL DESNUDO: HOMOSEXUALIDAD, IDENTIDADES Y
LUCHAS TERRITORIALES EN COLIMA.
César O. González Pérez. 2003
- VECINOS Y VECINDARIOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO.
UN ESTUDIO SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS IDENTIDADES
VECINALES EN COYOACÁN, D.F.
Patricia Safa Barraza. 2001
- VIAJES AL DESIERTO DE LA SOLEDAD.
UN RETRATO HABLADO DE LA SELVA LACANDONA.
Compilación, prólogo e introducción por *Jan de Vós. 2003*
- VICIOS PÚBLICOS, VIRTUDES PRIVADAS: LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.
Coordinación, prefacio e introducción por *Claudio Lomnitz. 2000*
- VISIONES DE FRONTERA.
LAS CULTURAS MEXICANAS DEL SUROESTE DE ESTADOS UNIDOS.
Carlos G. Vélez-Ibáñez. 1999
- VOCES DISIDENTES.
DEBATES CONTEMPORÁNEOS EN LOS ESTUDIOS DE GÉNERO EN MÉXICO
Coordinación por
Sara Elena Pérez-Gil Romo y Patricia Ravelo Blancas

El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo I. Globalización, poderes y seguridad nacional, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2005.

La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-659-0 Tomo I
MAP: 132545-01

A finales de 2003 el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social realizó el tercer seminario El Estado Mexicano: Herencias y Cambios que reunió a un grupo de investigadores, especialistas en diversas áreas de las ciencias sociales. La materia del seminario fue lo que acontece en esta época, con sus antecedentes y proyecciones, donde se abordan distintos temas, fundamentales para el mejor accionar del país, como económicos, políticos y sociales, así como su gama de divisiones y subdivisiones que complican el entendimiento de éstos. Esta obra se gesta en un profundo análisis sobre la temática compleja del Estado mexicano, que se plasma en tres tomos, donde aparece el fantasma de una pregunta que preocupa a los nacionales: ¿México está atorado, o fluye lenta e imperceptiblemente?

Este primer tomo está compuesto de tres partes: globalización y Estado nacional, los poderes y los territorios y la seguridad nacional. En la primera parte se presentan cuatro temas, una evaluación del Tratado de Libre Comercio en su décimo aniversario; el proyecto del acuerdo para la integración del libre comercio de las Américas; los procesos y políticas del fenómeno migratorio; y la ubicación del problema de la seguridad nacional en el contexto de la actual inseguridad internacional. La segunda parte incluye seis capítulos sobre el tema de los poderes. Se tratan los cambios en el presidencialismo mexicano; la nueva dinámica del Congreso y el gobierno dividido; el emergente papel del Poder Judicial; los esfuerzos por constituir un nuevo federalismo; y la importancia de la democratización de los gobiernos locales. La tercera parte se adentra en el estudio de la relación entre territorio y seguridad con cuatro capítulos que investigan las relaciones cívico militares; el tráfico de drogas; y las dos fronteras del país.

Miguel Ángel
Porrúa



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN CEFP
327.1CDFP2544
GLOBALIZACIÓN, PODERES Y SEGURIDAD NACIONAL
TOMO I