



MÉXICO: DEMOCRACIA INEFICAZ

Luis Rubio y Susan Kaufman
Coordinadores

Miguel Ángel
Porrua

Las Ciencias Sociales
SEGUNDA DÉCADA



**CONOCER
PARA DECIDIR**

EN APOYO A LA
INVESTIGACION
ACADEMICA



CIDAC

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LIX LEGISLATURA

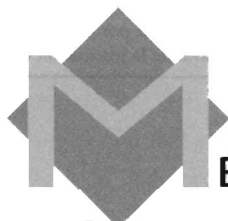


CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, acordó iniciar en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por coeditar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.



MÉXICO:
DEMOCRACIA INEFICAZ



MÉXICO: DEMOCRACIA INEFICAZ

Luis Rubio y Susan Kaufman
Coordinadores



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



CIOAC

Miguel Ángel

Porrúa

MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

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

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C.
MIGUEL ÁNGEL PORRUA, librero-editor

Primera edición, mayo del año 2006

© 2006

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C.

© 2006

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

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-729-5

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 Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrua.com.mx

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

EDNA JAIME Y SUSAN SEGAL*

Presentación

POCAS personas aprecian plenamente la importancia de los cambios que han ocurrido en México en años recientes. En menos de dos décadas, el país liberalizó su economía, organizó elecciones limpias y respetadas, pasó por un periodo de gobierno dividido, y en el 2000 presencié la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales. La importancia de esta derrota no puede exagerarse, en vista de los 70 años del PRI como partido gobernante, así como su influencia en todo, desde la educación hasta la producción económica, la distribución de la tierra y las relaciones exteriores.

Los mexicanos viven ahora en un ambiente de libertad política, un desarrollo notable después de casi un siglo de gobierno autoritario. Los medios de comunicación son cada vez más independientes y se avanza en el combate a la corrupción. La sociedad civil es cada vez más activa, con los jóvenes más dispuestos a participar en política, y un creciente activismo por parte de las organizaciones no gubernamentales. También la política exterior ha llegado a reflejar un ambiente político más abierto, al dar una mayor importancia al apoyo a los derechos humanos y a la democracia.

No obstante, siguen existiendo desafíos. Aunque la libertad política es sin duda bien recibida, muchos mexicanos todavía no reciben ningún beneficio tangible de las transformaciones políticas y económicas que se han presentado. Cuando Vicente Fox

*Edna Jaime es directora general del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC. Susan Segal es presidenta de la Americas Society.

asumió la Presidencia en diciembre de 2000, las expectativas de esos beneficios aumentaron aún más. Para entender las razones por las que esas expectativas todavía no se han satisfecho, es conveniente reconocer que los cambios por los que México ha transitado no fueron ni planeados ni anticipados. Tanto la reforma electoral como la liberalización económica pueden entenderse mejor como reacciones a acontecimientos, internos o externos, en vez de transformaciones visionarias. El resultado inevitable ha sido que el cambio se ha presentado por partes y en forma incremental, y que las instituciones de la sociedad mexicana no se han adaptado plenamente a las nuevas realidades del poder. Los mexicanos están viviendo una era en que la Presidencia se ha separado del liderazgo del PRI y el cargo ya no disfruta del poder que en alguna ocasión tuvo. El Congreso se ha convertido en una limitante para los poderes del Presidente, pero sin muchos de los balances necesarios para hacer que el sistema funcione.

En el campo económico, se suponía que las reformas de principios de la década de los noventa serían la primera etapa de una importante transformación que fortalecería a la economía interna, la integraría al resto del mundo y mejoraría la suerte del mexicano promedio. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos y Canadá en 1993, fue considerada una garantía de que no habría marcha en esas reformas. Sin embargo, una vez que se les realizó, y que el TLCAN entró en vigencia, se detuvieron los esfuerzos para ajustar la legislación, modernizar las instituciones, y permitir que los productores internos estuvieran sujetos a la competencia. Mientras la economía de los Estados Unidos hizo posible que las exportaciones mexicanas crecieran a una tasa anual de dos dígitos, nadie le prestó mucha atención a la falta de reformas adicionales y al incompleto proceso de ajuste. No obstante, cuando la economía de los Estados Unidos dejó de crecer, los mexicanos se enfrentaron a una realidad poco agradable: casi nada se había hecho para proteger a México de los efectos de una recesión en el norte o para encontrar nuevas fuentes de crecimiento de la economía interna.

En comparación con los primeros años de la década de los noventa, cuando se llevó a cabo la mayoría de las reformas, el actual ambiente político dificulta completar el proceso de transición. Una Presidencia relativamente débil y un Congreso desorganizado implican que sólo se puede llegar a acuerdos cuando éstos no suponen costos para alguna de las partes. De hecho, como en muchas democracias, los grupos de intereses especiales han encontrado en este ambiente político oportunidades sin fin para dar marcha atrás en algunas de las reformas previas, promover sus intereses particulares y paralizar el proceso de reforma.

Si observamos un panorama amplio de la historia de México, está claro que este tipo de eventos no es único. Por lo general, México ha progresado en forma gradual y discontinua, dos pasos al frente y otro para atrás, en lugar de avanzar decididamente hacia adelante. Administraciones sucesivas han introducido reformas, sólo para verlas retroceder parcialmente bajo gobiernos posteriores. Aunque se ha logrado algún progreso, es menos impresionante de lo que sería en otras circunstancias.

Ahora que la administración de Fox está en la segunda mitad de su periodo, es un momento ideal para evaluar qué tanto se ha progresado en realidad. *México. Democracia ineficaz* reúne a varios autores que no sólo son sagaces analistas de la política y economía de México, sino también participantes en política y en las decisiones de políticas, con experiencia directa en los temas de que tratan. Esperamos que los conocimientos de los autores sobre los nexos entre la liberalización económica y la política, la agenda aún incompleta de la reforma y el efecto de ambos sobre las relaciones entre los Estados Unidos y México, contribuyan a una mayor comprensión del futuro de México y del futuro de la relación bilateral.

Reconocimientos

ESTE LIBRO es el resultado de los esfuerzos de varias personas y organizaciones. Se realizaron dos sesiones del grupo de autores para discutir el primer borrador del manuscrito, una en la ciudad de México en el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), y otra en Nueva York, en la sede de la Americas Society. Gracias a Stephen Blank, Douglas Chalmers, Robert Kaufman, Javier Murcio, Roberto Newell, Gray Newman y Alfredo Thorne por sus valiosos comentarios en esas reuniones.

Especialmente apreciamos la ayuda de Jeffrey Gontero, asistente de la vicepresidenta de la Americas Society, por sus dedicados esfuerzos en la preparación del manuscrito. Damos gracias a Rachel Gottesfeld, anterior asistente de la vicepresidenta, por su trabajo en la organización de la reunión del grupo de autores en Nueva York. Gracias también a Susan Davis, directora senior de programas de la Americas Society, y a Pablo Iragorri, oficial de programas en la oficina de la vicepresidenta, por ayudarnos con los aspectos financieros del proyecto. También nos fueron de gran utilidad las investigaciones de dos internos de la Americas Society, Eric Sigmon y Juliana Vajda, así como los comentarios editoriales de Deirdre McCormack.

Nuestras dos editoras, Judith Evans y Michelle-Adams, hicieron un excelente trabajo para aclarar las ideas y unificar el estilo de los diferentes capítulos. Fue un placer trabajar con ambas. Agradecemos además a Suzanne Stephens por su traducción al inglés de los capítulos escritos originalmente en español y a Roberto Reyes Mazonni, por su magnífico trabajo en la traducción al español de los textos escritos originalmente en inglés.

Este libro, así como las reuniones de los grupos de autores para revisarlo fueron posibles por un generoso donativo de la Tinker Foundation Inc. a CIDAC para un proyecto en colaboración con la Americas Society. En particular apreciamos el apoyo continuo a nuestras dos instituciones de la presidenta de la junta directiva de la fundación, Martha Muse, y de su presidenta Renate Rennie.

Introducción

EL 10. DE diciembre de 2000, Vicente Fox tomó posesión como Presidente de México. Traía consigo promesas de cambio y la afirmación de que México se había finalmente integrado a la liga de las naciones democráticas. La elección de Fox —el exitoso candidato del Partido Acción Nacional— en el mes de julio anterior, marcó un partearguas, al sacar de la Presidencia al Partido Revolucionario Institucional. También indicó la culminación de un proceso político que se había estado construyendo desde años atrás.

Desde mediados de los años ochenta, las sucesivas administraciones del PRI habían procurado abrir la economía de México a la competencia internacional, reduciendo el papel del Estado y enlazando la suerte de la nación con la de sus vecinos del norte, Estados Unidos y Canadá, por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA por sus siglas en inglés). Poco después empezó un proceso de cambio político gradual que dio como resultado victorias de los partidos de la oposición en las elecciones estatales y locales, luego la pérdida de la mayoría del PRI en el Congreso en 1997, y finalmente la derrota del candidato del PRI a la Presidencia, y la elección de Fox.

A pesar de todo, ni el proceso de reforma política ni el económico están completos. Aunque son notables el grado y rapidez del cambio de la economía y sociedad mexicanas, todavía están por emprenderse muchas acciones difíciles. Fox llegó al poder prometiendo nuevos cambios, pero para muchos lo que ha logrado su gobierno es poco. El propósito de este libro es evaluar tanto lo que ha logrado como lo que aún no ha cumplido hasta

la fecha e indicar el camino de las medidas que deben tomarse, si se quiere que México logre un mayor desarrollo económico, político y social.

El libro está integrado por una serie de estudios que fueron coordinados por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), en la ciudad de México, y la Americas Society en la ciudad de Nueva York. Aunque los primeros borradores del documento se discutieron durante dos reuniones de los autores para revisarlos con la ayuda de otros expertos, en la ciudad de México y en Nueva York, este libro refleja las opiniones personales de los autores.

En el capítulo 1, Luis Rubio nos ofrece un bosquejo de la evolución política de México, permitiéndonos comprender las raíces económicas y políticas de la misma. Deja en claro la conexión entre las dos, y en el proceso muestra lo que hizo posible la victoria de Fox. El capítulo también trata algunas de las complejidades de la nueva política democrática de México. Éstas comprenden la falta de instituciones adecuadas para lidiar con la nueva realidad política y un enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo que ha llevado a la política nacional al estancamiento. Finalmente, el autor nos alerta sobre lo que llama “el lado no institucional de la política mexicana”: las instituciones informales que están dispuestas a promover sus propios intereses por medios ilegales y a veces violentos. Argumenta que estos actores –y, lo que es más importante, sus vínculos con elementos dentro de los partidos políticos de México– amenazan socavar a la democracia mexicana y la estabilidad de la nación.

En el capítulo 2, Edna Jaime centra su atención en la historia del proceso de reforma económica de México, que se inició hace 20 años, y lo inconcluso de la transición económica. Ofrece importantes argumentos que vinculan la economía y la política, explicando, por ejemplo, por qué casi todos los sexenios han culminado en una crisis económica. El capítulo trata no sólo de sectores industriales clave, como la electricidad y la energía, sino también de los problemas que afectan al sector rural y de las razones por las que ha sido tan difícil resolverlos. En todo esto,

Jaime tiene presente la paradoja central del proceso de reforma económica de México: que, mientras la economía en general se ha abierto a la competencia internacional, los sectores estratégicos siguen protegidos por la fuerza de los intereses creados. Le acredita a la administración de Fox el haber conservado la estabilidad económica, pero encuentra desilusionante su incapacidad de fortalecer nuevamente el proceso de reforma económica para completarlo.

El capítulo 3, de Juan Pardinás, se concentra en los problemas sociales de México: las altas tasas de pobreza, la baja calidad de la educación y las deficiencias en el sistema de servicios de salud. Se evalúa la respuesta política del gobierno de Fox en estas áreas. El autor observa que el aspecto más destacado –y positivo– del programa del presidente Fox contra la pobreza es su continuidad notoria con las políticas de su predecesor, que se destinan a fortalecer el capital humano de este grupo de población. Otro desarrollo esperanzador ha sido la mayor transparencia en el proceso de medición de la pobreza. Pero el capítulo identifica importantes aspectos de la política social que todavía no se resuelven, entre ellos el papel de los intereses creados y las barreras a la reforma, en especial en el campo de la educación, así como subsidios que pretenden ayudar a los pobres, pero que en realidad dirigen sus beneficios a otros sectores. Finalmente, el autor ofrece un bosquejo de lo que debe hacerse en la esfera social, no sólo por la administración de Fox en sus últimos años, sino también por los gobiernos futuros.

La segunda mitad del libro ofrece tres perspectivas de las relaciones México-Estados Unidos –énfasis adecuado en vista de la gran importancia de los Estados Unidos para la economía y política exterior de México. En el capítulo 4, Andrés Rozental proporciona un análisis de la agenda internacional general del gobierno de Fox. Presenta las prioridades clave de política exterior establecidas por la administración al principio de su periodo, entre ellos un nuevo énfasis en la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la protección de los derechos de los mexicanos que viven en el exterior, el papel más prominente que

México ha tenido en la esfera multilateral (por medio, por ejemplo, de su participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y, sobre todo, del esfuerzo para reconfigurar la relación en América del Norte por medio de un acuerdo migratorio amplio con los Estados Unidos. El autor encuentra que esta agenda ambiciosa ha obtenido resultados mixtos: en tanto que los aspectos rutinarios de la política exterior y en especial las relaciones con los Estados Unidos se están manejando sin dificultades, hay un creciente sentido de frustración entre los mexicanos por el fracaso para lograr avances en un acuerdo migratorio y por estar convencidos de que los Estados Unidos están descuidando su relación con México en vista de otras prioridades de política exterior.

El capítulo 5, de Luis Carlos Ugalde, se enfoca en el efecto que la democratización en México ha tenido en la relación bilateral con los Estados Unidos. Trata la razón por la que falló el esfuerzo de la administración de Fox por llegar a un acuerdo migratorio con ese país, y se pregunta si se pudo haber manejado de manera diferente. El capítulo disiente de la opinión de que fueron principalmente los sucesos del 11 de septiembre de 2001 los que evitaron el progreso de un acuerdo migratorio, indicando factores más profundos que hacían poco probable dicho acuerdo. En términos generales, el autor encuentra que la democratización ha tenido efectos contradictorios en la habilidad del Ejecutivo para formular la política exterior: aunque abrió la puerta para que México jugara un papel más importante en el escenario internacional, también ha traído consigo nuevas limitaciones sobre la habilidad del Ejecutivo para decidir en política exterior, entre ellas un Congreso cada vez más activo y el papel de la opinión pública.

En el capítulo final, Susan Kaufman ofrece una perspectiva general de la relación bilateral antes y después del 2000. Identifica los crecientes lazos económicos en la década de los noventa, en especial la creación del TLCAN como un factor fundamental para facilitar mejores relaciones entre las dos naciones. Las elecciones del 2000 aproximaron aún más a México y Estados

Unidos –en parte gracias a la relación personal entre los presidentes Bush y Fox–, pero siguen existiendo graves conflictos. Éstos incluyen desacuerdos sobre el grado en que debe profundizarse al TLCAN (en especial en el área de migración), la seguridad hemisférica, la reacción a los eventos del 11 de septiembre y la guerra dirigida por los Estados Unidos en Iraq. La autora concluye afirmando que el benigno ambiente económico e internacional que facilitó una mayor cooperación en la década de los noventa ya no existe, lo que hace cada vez más difícil la clase de situación en que “ambos ganan” que caracterizó a las relaciones entre México y Estados Unidos hasta el 2001. A pesar de lo anterior, destaca que los intereses de las dos naciones están tan estrechamente ligados en las áreas de economía, inmigración y control del tráfico de drogas que, aunque México se convierta en una prioridad menor en la agenda de política exterior de los Estados Unidos, no continuará en esa posición por mucho tiempo.

CAPÍTULO I

LUIS RUBIO

La política democrática en México: nuevas complejidades

EL 2 DE julio del año 2000 dio inicio una nueva era política en México. Después de siete décadas de gobiernos priístas, los mexicanos votaron por la alternancia y sacaron del poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI). A partir de ese momento, la nación se colocó bajo los auspicios de la política democrática. Sin embargo, aunque no puede subestimarse el impacto de la derrota del PRI, la mayoría de los mexicanos no han experimentado directamente los beneficios de la nueva democracia. La ciudadanía está descubriendo que las decisiones son más lentas bajo un gobierno democrático y que las expectativas de mejoras rápidas en la vida cotidiana fueron hasta cierto punto excesivas.

Las elecciones son un componente crítico de la política democrática; no obstante, están lejos de bastar por sí solas. Un país puede llevar a cabo un impecable proceso electoral, como ocurrió en México en el 2000 y, a pesar de todo, producir un sistema disfuncional de gobierno. Al optar por un Presidente con una filiación partidaria diferente al PRI (hecho sin precedentes en la historia moderna de México), los mexicanos esperaban rápidos cambios en la política del país, así como mayores beneficios económicos. Ya bastante avanzado el periodo de gobierno de Vicente Fox, los mexicanos se están dando cuenta que será necesario cambiar algo más que lo electoral para que la democracia pueda cumplir sus promesas.

La democracia de México todavía está incompleta. Por una parte, el poder pasó de un partido a otro como consecuencia de una elección, lo que nos indica que el país ha empezado a desarro-

llar instituciones y mecanismos capaces de resolver disputas sin recurrir a la violencia. Esto crea la posibilidad de cambios adicionales dentro de un entorno de estabilidad, algo que hasta hace unos pocos años ningún mexicano daba por sentado. Por otra parte, dos características del panorama político continúan presentando desafíos al desarrollo de la democracia mexicana. Primero, al quedar la Presidencia fuera del control del PRI, se han evidenciado debilidades constitucionales en la estructura política de México lo que ha generado, entre otras cosas, un enfriamiento en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el consecuente estancamiento de en los procesos políticos del país. Además, aunque se necesitan urgentemente nuevas reglas institucionales, nadie tiene los incentivos para ejercer un liderazgo o forjar los compromisos necesarios para crearlas.

Segundo, aunque las instituciones políticas formales de la nación (la Presidencia, los partidos políticos y muchos grupos de interés) han empezado el complejo proceso de ajustarse a una política competitiva, hay grupos en la política mexicana cuyo comportamiento opera desde la negación de toda institucionalidad, que todavía no inician ese ajuste. Este conjunto de entidades, en gran medida informales, que se ha estado desarrollando durante las últimas décadas, incluye a invasores de tierras, sindicatos militantes que tienen un monopolio sobre sus sectores, conductores de taxis "tolerados" o ilegales, y otros participantes en la economía informal. Estos grupos, dispuestos a promover sus propios intereses por medios ilegales y en ocasiones violentos, amenazan socavar a la democracia mexicana y a la estabilidad del país. Es muy difícil impedir estas acciones porque diversos intereses creados dentro del PRI y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con frecuencia interactúan con los grupos no institucionales, lo que en ocasiones hace imposible diferenciarlos. La pregunta más importante a la que se enfrenta México actualmente es la de si será capaz de hacer que estos grupos se institucionalicen e incorporen a los procesos políticos formales, a la vez que se crean las instituciones necesarias para que funcione la nueva democracia.

EL PUNTO DE PARTIDA

LAS ELECCIONES del 2000 fueron la culminación de un proceso de transformación interna que empezó a mediados de los años ochenta y marcó el inicio de un periodo de ajuste que todavía no concluye. La historia del sistema político moderno de México empezó a finales de la década de los veinte, cuando los triunfadores de la Revolución mexicana (1910-1917) se reunieron para poner orden al caos y devastación producidos por la larga y sangrienta lucha armada. Después de una década de gradual desarrollo político, el país se estabilizó, pero sin una estructura institucional que pudiera traer la prosperidad económica. Si bien los vencedores lograron ponerse de acuerdo sobre el texto de la Constitución en 1917, no existía un conjunto de instituciones disponible para organizar a los diversos grupos y círculos políticos del país. La Constitución fue resultado del acuerdo entre los diferentes grupos, la mayoría de los cuales había logrado que sus intereses políticos y perspectivas ideológicas quedaran plasmados en uno u otro artículo del documento, independientemente de su coherencia o compatibilidad. Por lo tanto, el documento no contenía una estructura coherente que pudiera servir como fundamento para el desarrollo. Al reconocer estas realidades, el presidente Plutarco Elías Calles hizo un llamado, en 1928, para que se creara un partido político que aglutinara a los líderes de todas las facciones, partidos políticos, sindicatos, milicias, y otros grupos en una sola organización. La nueva entidad, denominada Partido Nacional Revolucionario, habría de proporcionar estabilidad y reducir la violencia política. Eventualmente, el partido organizaría a los distintos grupos en cuatro sectores diferentes: los trabajadores, los campesinos, las organizaciones populares y los militares (sector que desapareció una vez que el ejército se transformó en una fuerza profesional).

El PNR surgió con la doble finalidad de sumar a las diversas fuerzas políticas en una sola entidad, con el objeto de controlarlas y de institucionalizar al sistema político. El incentivo que se ofreció a las agrupaciones políticas fue la promesa de acceso al

poder y a la riqueza a cambio de la lealtad al sistema en general y al Presidente en particular. Se equilibraba la lealtad incondicional al Presidente con la disposición de que éste no podía permanecer en el cargo por un periodo mayor de seis años (el famoso *sexenio*). Este acuerdo persistió en lo fundamental desde la década de los veinte hasta finales de los noventa.

El PNR, al cual después se le llamó Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente Partido Revolucionario Institucional (PRI), se convirtió en un formidable sistema de control político, lo que incluía una efectiva maquinaria política-electoral y de asignaciones presupuestales acordes al objetivo que se perseguía. Aunque creado para canalizar y controlar el poder, el sistema político posrevolucionario sirvió bien al país. Después de años de faccionalismos y violencia en las primeras décadas del siglo, el gobierno del PRI llevó al país a décadas de estabilidad y crecimiento económico (en las décadas de 1950 y 1960, el crecimiento fue del 7 por ciento en promedio, con niveles bajos de inflación). El sistema se sostenía no sólo a base de lealtad, sino también de corrupción. A todos los actores políticos se les exigía que se subordinaran a la dirección del partido y del presidente, en el entendido de que se les compensaría por su cooperación. La compensación tomaba la forma de acceso al poder y a posiciones que hacían posible el enriquecimiento de los favorecidos (tanto en los cargos de elección como en los que resultaban nombrados directamente por el Presidente). La disciplina y la corrupción marchaban al parejo. La disciplina tenía como base la promesa de que todos aquellos que se comportaran bien serían compensados. A su vez, los que respetaban las llamadas “reglas no escritas” del juego (es decir, la lealtad al Presidente y al sistema) se encontraban, por lo general, al ocupar los cargos para los que habían sido nombrados, con oportunidades que podían aprovechar para beneficio propio sin temor a ser procesados. Los miembros del PRI acostumbraban decir que lo que importaba no era si el vaso estuviera medio lleno o medio vacío, sino estar dentro del vaso.

La rendición de cuentas era real, pero no ante la ciudadanía, sino ante el sistema y, sobre todo, el Presidente. El éxito del

proceso se medía en términos de crecimiento económico. Las elecciones eran importantes, no porque permitieran la alternancia de los partidos en el gobierno, sino porque le daban legitimidad al sistema. A éste se le había construido con base en la premisa de que todos los que se comportaran bien serían premiados, lo que hacía innecesario ejercer la fuerza o la represión para garantizar la estabilidad. Sin embargo, desde los años veinte y hasta finales de los sesenta, todos los gobiernos estuvieron dispuestos tanto a ejercer la fuerza como a comprar lealtades para conservar su poder y credibilidad.

Pero el país estaba cambiando. Al comienzo del siglo xx, la mayoría de los mexicanos vivía en zonas rurales, pero a finales de la década de 1960 la mayor parte vivía en ciudades. Había surgido una clase media y la comunidad empresarial estaba prosperando. Estos cambios demográficos trajeron consigo un nuevo ambiente económico, social y político. El año de 1968 precipitó un periodo de cambio radical. Ese verano, una serie de manifestaciones organizadas por los estudiantes universitarios culminó en choques con la policía y el ejército, que provocaron la muerte de por lo menos 30 estudiantes en la plaza de Tlatelolco, en el centro de la ciudad de México. Los estudiantes rechazaban las estructuras del gobierno universitario y de la política nacional, pero también unían sus voces a la de estudiantes de otros países, principalmente Francia, en un año de protestas a escala mundial. Aunque los sucesos fueron de corta duración, su efecto político difícilmente pudo ser mayor. Muchos políticos interpretaron el movimiento estudiantil como una señal de descontento con el sistema político y un indicador de la incapacidad del PRI para dar cabida a una población creciente que se diversificaba y diferenciaba año tras año.

En 1970 asumió el poder una nueva administración que, bajo la conducción de Luis Echeverría (1970-1976), empezó a realizar cambios fundamentales en la economía. Tras décadas de prudencia fiscal, el gobierno adoptó el populismo y el nacionalismo, y se estimuló a la economía a través de un creciente gasto público, financiado con deuda interna y externa, además de in-

flación. Se expropiaron muchas empresas y el gobierno creó nuevas paraestatales, más burocracia y un sinnúmero de regulaciones. José López Portillo (1976-1982) siguió el mismo camino con políticas fiscales similares; en 1982 el gobierno se vio obligado a declarar una moratoria en el pago de su deuda externa, que le era imposible solventar. Con ello empezó un patrón de crisis económicas que parecía presentarse cada seis años.

Durante la década de 1980, el principal problema para el gobierno fue enfrentar las consecuencias económicas del incumplimiento de los pagos de la deuda. Pasaron varios años hasta que se reconoció la necesidad de crear una nueva base económica para el crecimiento, por lo que en 1985 el gobierno liberalizó las importaciones e inició otras medidas para abrir la economía a la competencia internacional. Algunas empresas paraestatales fueron privatizadas y a otras se les cerró, mientras que se eliminaron muchas regulaciones. A pesar de todo, estas acciones no lograron revitalizar la economía pero sí, en cambio, ocasionaron que, al término del periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988), un importante contingente de la izquierda del PRI abandonara el partido, como forma de protesta ante las modestas reformas económicas y el lanzamiento de la candidatura de Carlos Salinas de Gortari. El rompimiento llevó a la creación del Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas.

Cárdenas, hijo del respetado Presidente de los años treinta que había expropiado las compañías petroleras extranjeras, aprovechó el prestigio de su padre e hizo un llamado para que se adoptaran políticas nacionalistas y se abandonaran las reformas recientemente implantadas. Su grupo rechazó cualquier acercamiento comercial con Estados Unidos y exigió políticas que apoyaran el desarrollo del mercado interno. Como consecuencia de la derrota de Cárdenas en las elecciones de 1988, que él afirmaba haber ganado, las facciones que se habían separado del PRI se unieron con varios partidos políticos de izquierda, como el Partido Comunista, el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Revolucionario de los Trabajadores para formar el PRD, el tercer partido político más importante de México.

Cuando Carlos Salinas asumió la Presidencia a finales de 1988, optó por acelerar y profundizar la ejecución de las reformas a la economía. De esta manera, se privatizaron diversas empresas gubernamentales, como la compañía telefónica Telmex, las acereras y los bancos que habían sido expropiados durante la crisis de 1982. Se ejerció un mejor manejo y control de las cuentas fiscales, y se inició la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, instrumento con el que se pretendía atraer inversión extranjera y conferirle credibilidad a la permanencia de reformas que se habían implantado.

La transformación de la economía y de la política del país, en términos tanto de estructura como de expectativas, fue extraordinaria. Pero el ritmo y la naturaleza de las reformas iniciadas por Salinas alteraron muchos de los equilibrios críticos que habían sostenido al sistema político mexicano durante décadas. Al quitarles a los miembros del PRI muchos de los beneficios por su participación, las reformas pusieron en entredicho el pacto original en que se apoyaba la estabilidad política. Ante todo, y de la mayor importancia, la desregulación y la privatización implicaron la pérdida de oportunidades para obtener beneficios individuales y el acceso a la riqueza entre los miembros del partido gobernante.

De igual importancia fue el paulatino abandono de las prácticas de manipulación y fraude electoral. La creciente competencia electoral y la enorme visibilidad internacional del país, las hicieron insostenibles. Muchos candidatos del PRI empezaron a perder elecciones, algo excepcional en la historia del país. Las consecuencias políticas de estos dos cambios fueron enormes, toda vez que, al no poder el Presidente garantizar el triunfo de sus candidatos a cargos de elección popular y al disminuir el número de puestos en empresas paraestatales, súbitamente disminuyó el incentivo para mantener la lealtad y, por lo tanto, la disciplina.

Muchos miembros del PRI empezaron a preguntarse si valía la pena mantener su tradicional disciplina. Además, a medida

que los candidatos de la oposición ganaban cada vez más cargos en el Congreso, el Senado y los gobiernos municipales y estatales, la política competitiva empezó a tomar su propio rumbo, aunque el efecto fuera marginal al principio. De una u otra manera, en el año de 1994, cuando terminó el periodo de Salinas, la política en el país había cambiado al punto de ser irreconocible.

Pero aún estaban por venir cambios cuyo efecto sería mayor. En enero, el mismo día en que el TLCAN entró en vigor, una rebelión indígena tomó por sorpresa al gobierno. Los llamados zapatistas iniciaron un movimiento que exigía la renuncia del Presidente y la cancelación del tratado comercial. Unos pocos meses después, en marzo, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, a quien Salinas había elegido como su sucesor, cimbró al sistema político. El hecho puso en evidencia las grietas de un sistema centrado en torno al Presidente: si era posible asesinar a la persona elegida por el Presidente como sucesor, entonces ninguna de las viejas certidumbres seguía siendo vigente.

Ernesto Zedillo (1994-2000), sucesor de Salinas, presentó una serie de iniciativas para lidiar con las nuevas realidades políticas. Cuando asumió el cargo, empezó a negociar con todos los partidos políticos de México para crear una autoridad independiente que administrara y supervisara las elecciones. También impulsó una reforma para transformar a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional. Las iniciativas de Zedillo crearon un entorno en el que sería posible la alternancia pacífica de los partidos en el gobierno. Después de años de disputas electorales, finalmente se había creado un mecanismo (una Suprema Corte de Justicia autónoma) por medio del cual los políticos podían dirimir sus diferencias.

La inauguración del periodo de Zedillo también coincidió con otra devaluación del peso y la subsiguiente crisis económica, que colapsó a la mayor parte de los bancos. El gobierno no pudo desarrollar una estrategia coherente para minimizar los costos del rescate bancario, lo que no sólo magnificó su costo económico, sino que generó efectos políticos extraordinarios. Como consecuencia de la crisis surgió un movimiento de deudores, que

pronto fue cooptado por el PRD, mientras el PAN se negaba a aprobar los subsidios requeridos para rescatar los ahorros de millones de mexicanos.

En las elecciones federales intermedias el PRI perdió, por primera vez en la historia, el control del Congreso, en gran medida a causa de la crisis económica y el mal manejo del rescate bancario. Aunque siguió siendo el partido más numeroso en la Cámara de Diputados, integrada por 500 representantes, el PRI terminó con 238 escaños frente a los 125 del PRD, 118 para el PAN y 19 para otros partidos más pequeños. La pérdida de una mayoría priísta cambió la dinámica política del país de dos maneras. Primero, el Presidente dejó de ejercer un control efectivo sobre el proceso legislativo, lo que se tradujo en que varias de sus iniciativas fueran rechazadas, algo inusitado en la historia política del país. Segundo, al perder la mayoría, los propios miembros del PRI empezaron a cambiar. La disciplina y la lealtad, los dos componentes clave de las “reglas no escritas” del sistema, se diluyeron y los miembros del PRI empezaron a expresar sus opiniones, y a adoptar posturas opuestas a las del Presidente. Este cambio hizo evidente la fisura que había estado presente desde que empezó el proceso de reforma en los años ochenta. Éstas, en su mayoría, fueron propuestas por los tecnócratas del Poder Ejecutivo, quienes las diseñaron, y negociaron con el PAN, pero que finalmente tuvieron que ser aprobadas con los votos de los miembros del PRI, incluso cuando éstos discrepan con su contenido. Esa alianza creó las condiciones necesarias para que las reformas pudiesen ser aprobadas. A partir de 1997, e incluso con más frecuencia después de la derrota del PRI a la Presidencia en el año 2000, muchos legisladores del PRI empezaron a retornar a sus viejos y verdaderos instintos: el nacionalismo y el populismo. Aunque el PRI siempre había sido un partido muy diverso, muchos de sus miembros siempre apoyaron la idea de un gobierno todopoderoso, impulsor del desarrollo y protector de los débiles (trabajadores y campesinos, entre ellos), promotor de la industria a través de subsidios y guardián del país frente a los avances imperialistas de Estados Unidos. Esa tradición fue retomada por

muchos miembros del PRI después de la elección del 2000, acercándose así a las posiciones de muchos miembros del PRD.

Tanto las reformas económicas de finales de los ochenta y de principios de los noventa como el rápido aumento de los miembros del PAN y del PRD en los cargos de elección, transformaron gradualmente la política del país. Ya en el 2000 una tercera parte de los gobiernos estatales y cerca de la mitad de sus municipios eran gobernados por los partidos de oposición. Para ese año, en todos los estados, excepto uno, la oposición tenía el poder de veto en las legislaturas locales. Los electores empezaban a confiar en que las elecciones estaban siendo respetadas y muchos de ellos habían comenzado a ejercer el poder que esto implicaba. Por lo tanto, aunque los derechos de los ciudadanos continuaban siendo débiles en comparación con los de otros países, los votantes mexicanos estaban dispuestos a usar los que sí tenían, sobre todo el voto, de la manera más efectiva posible. Un número cada vez mayor de elecciones en los estados mostró una fuerte competitividad, con frecuencia entre tres candidatos. En muchos casos, los candidatos del PRI ganaron sólo una ajustada pluralidad después de que la mayoría de los electores dividiera su voto entre los otros partidos. En el 2000, el escenario estaba listo para una contienda electoral muy competitiva.

En ese año, Vicente Fox del PAN fue electo Presidente. En marcado contraste con el miembro característico de ese partido, Fox no era un defensor incondicional y firme de la ortodoxia del partido, ni un candidato dispuesto a iniciar una campaña orientada solamente a los partidarios tradicionales del PAN. En realidad, muchos panistas lo veían como un individuo que se había apoderado descaradamente de la nominación. Renuentes a darle al nuevo Presidente un poder absoluto, muchos de los electores que eligieron a Fox optaron por un partido diferente para el Congreso, el cual quedó dividido casi por igual entre el PRI y el PAN. En la Cámara de Diputados, el PRI ganó 209 curules, el PAN 207, y el PRD 54. En el Senado, el PRI logró 60 de los 128 escaños, contra 46 del PAN y 15 del PRD. La conformación partidista diferenciada entre los poderes Legislativo y Ejecutivo creó la necesi-

dad de negociar en todos los temas, incluso cuando la estructura institucional del país siguiera apegada al antiguo sistema de predominio Ejecutivo. La paradoja del actual ambiente político consiste en que un partido distinto al tradicional tiene la Presidencia, pero debe coexistir con instituciones diseñadas para el antiguo sistema, lo que conlleva el riesgo de una parálisis –que fue precisamente la razón por la que se creó el sistema priísta en una primera instancia. Por lo mismo, el gobierno tiene que lidiar con los remanentes del antiguo sistema, en esencia los actores o grupos no institucionales que surgieron después de 1968 y que se niegan a participar en el sistema político de manera institucional y por medio de los mecanismos establecidos.

¿QUÉ FUE LO QUE HIZO POSIBLE EL TRIUNFO DE FOX?

EL TRIUNFO de Vicente Fox fue resultado de tres factores: el desgaste de la legitimidad del PRI; la existencia de una nueva estructura legal para la administración de las elecciones que impidió la tradicional manipulación gubernamental del proceso y sus resultados; y la habilidad de Fox para capitalizar el descontento y convencer al electorado de que él ofrecía un tipo de liderazgo diferente. Cada uno de estos factores contribuyó a los resultados electorales del 2000 y, cada uno, representa un aspecto diferente de la dinámica política del México actual.

Para 1990, después de estar en el poder durante décadas, el PRI había perdido su legitimidad y su capacidad de conducir al país. A partir de 1976, las sucesivas crisis económicas erosionaron la credibilidad que las administraciones del PRI obtuvieron en el transcurso de los años. Además, la renuencia cada vez mayor del gobierno (después de 1968) a emplear la fuerza para mantener el orden, creó un ambiente muy propicio para el cambio. El PRI surgió para terminar con la violencia política que caracterizó a México en las primeras décadas del siglo xx; en ese momento, lograr la paz y la estabilidad fueron un gran éxito por sí solos. Pero 70 años después, las necesidades de la población habían cambiado y el PRI demostró ser incapaz de responder a sus demandas.

Desde finales de los años veinte hasta los últimos años de la década de 1960, los gobiernos del PRI combinaron la ortodoxia en el campo económico (conservando en orden las cuentas fiscales y manteniendo la inflación bajo control) con una actitud implacable en la esfera política (usando la violencia cuando se le consideraba necesaria). El año de 1968 fue un parteaguas en ambos sentidos. Aunque las administraciones posteriores siguieron empleando la dureza en su estilo de administración política, evitaron utilizar la policía para detener las manifestaciones o controlar a los movimientos violentos. Paradójicamente, una vez que quedó en claro que los gobiernos priístas no estaban dispuestos a usar la fuerza para controlar los motines o restringir a los grupos ilegales cuando intentaban obstruir las principales carreteras o las más importantes avenidas de las ciudades, el PRI enfrentó una paulatina disminución de su poder y una total pérdida de credibilidad.

En el frente económico, el rápido aumento del gasto público después de 1970, logró calmar a los grupos de ciudadanos que podían desafiar al gobierno (en particular los estudiantes y las clases medias), pero también creó un ambiente inflacionario que debilitó la estabilidad económica y trajo consigo una serie de crisis que empobrecieron a millones de mexicanos. En retrospectiva, este fue un doble cambio en la naturaleza de las administraciones del PRI: dejó de ejercer el monopolio en el uso de la fuerza pública y abandonó la prudencia fiscal. Ello hizo posible, 30 años después, que ocurriera una apertura democrática.

Las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990 fueron fatales para el poder del PRI, pues implicaron cambios en el ámbito político. En México, donde detrás de cada regulación se encuentra un interés creado, cada uno de los pasos seguidos por las administraciones desde 1982 hasta el 2000, produjo una redefinición gradual de la estructura del poder. La renuncia al control de importantes empresas paraestatales (como Telmex, los bancos, o las empresas siderúrgicas), significó para el gobierno la pérdida de sus principales instrumentos de corrupción dentro del PRI. Al eliminar regulaciones y controles sobre las

importaciones y el régimen de inversión extranjera, el gobierno de entonces socavó los intereses de los productores locales, de los sindicatos, y de diversos grupos políticos, todos los cuales habían medrado la economía del país por medio de subsidios, permisos de importación y el poder para fijar los precios ante la ausencia de competencia. Al permitir la competencia electoral libre, el gobierno minó su capacidad para recompensar a los políticos del PRI con un cargo electoral. Gradualmente, a medida que las reformas avanzaban, se debilitó la estructura del poder, en particular la del Presidente.

El TLCAN desempeñó un importante papel en este proceso, aunque de una manera que a menudo ha sido malinterpretada. Para México, el tratado de libre comercio significó, en gran medida, el fin del proceso de reforma. Desde la perspectiva de la política interna, su propósito no había sido el de promover nuevas reformas, sino el de conferirle permanencia a las que ya se habían llevado a cabo en los años previos. Una vez que entró el tratado en vigencia, el gobierno vaciló y no tuvo la capacidad de perseverar en el proyecto de reforma porque no había creado las condiciones que hubieran sido necesarias para transformar la economía en su conjunto (como el invertir fuertemente en infraestructura, transformar el sector agrícola, mejorar el sistema educativo y crear una base sólida para el desarrollo tecnológico). De aquí que una de las características del TLCAN es que sus efectos positivos se han concentrado en ciertas regiones y sectores de la economía en los que las exportaciones han aumentado, se han creado empleos y los salarios se incrementan por encima del promedio, en tanto que ha tenido efectos negativos virtualmente sobre todos los productores tradicionales del país que no han sido capaces de ajustarse a la competencia de las importaciones. En forma similar, el hecho de que el gobierno aceptara restricciones sobre su propia conducta, al aumentar su visibilidad internacional por efecto del acuerdo comercial, significó que las oportunidades de desarrollo político, sobre todo la libertad política, se multiplicaran. Por temor a las repercusiones internacionales, el gobierno mexicano ya no podía reprimir movimientos

políticos (como lo descubrió Salinas en 1994 con los zapatistas). Además, el simple hecho de que los consumidores se dieran cuenta de que la competencia era beneficiosa en términos de su capacidad de elección, constituyó un incentivo para trasladar la lógica competitiva a otros campos. En este sentido, muchos de los más importantes críticos del TLCAN, entre ellos las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los grupos a favor de la democracia fueron también sus más grandes beneficiarios.

Aunque las fuerzas que erosionaron la legitimidad del PRI habían estado funcionando por décadas, la primera señal tangible de la decadencia del partido fue su derrota en las elecciones de 1997, a mitad del periodo presidencial. Si bien los partidos de oposición intentaron, por lo general sin éxito, construir una coalición antagónica al PRI durante el periodo legislativo que siguió, el acontecimiento más significativo fue la rebelión contra el liderazgo del PRI por parte de sus miembros tradicionales, los priístas que siempre habían apoyado al Presidente. Una vez que llegaron a la conclusión de que los beneficios de la disciplina al Presidente ya no justificaban sus costos, fueron ellos los que se opusieron a reformas adicionales y quienes derrotaron las propuestas del Presidente una y otra vez. Los priístas que antes operaban como leales servidores del Presidente, ahora se oponían a las reformas propuestas por éste, no sólo porque afectaban a sus intereses políticos, sino también porque contravenía sus concepciones ideológicas. Este desafío anunciaba con claridad el tipo de dificultades que tendría que enfrentar cualquier administración futura que no fuera priísta. Muchos miembros del PRI, los mismos legisladores que habían votado por las reformas independientemente de que se opusieran a ellas en lo individual, empezaron a argumentar que la única forma de recuperar el control del Congreso era desmantelando esas reformas. Este sentimiento inevitablemente se profundizó después del 2000. En consecuencia, el PRI terminó perdiendo apoyo y legitimidad porque no pudo cumplir, pero también porque representaba un pasado del cual querían librarse la mayoría de los mexicanos. Lo que pocos pudieron predecir en ese año fue que

el problema de la legitimidad afectaba no sólo al PRI, sino también a mucho de lo que había estado asociado con él, incluyendo las propias reformas.

El segundo factor que hizo posible que Vicente Fox ganara las elecciones del 2000 fue el Instituto Federal Electoral (IFE) y su institución hermana, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ambos fueron creados en 1996 luego de arduas negociaciones entre todos los partidos políticos y de años de disputas por los fraudes y la manipulación electoral. Desacuerdos electorales interminables tuvieron como consecuencia que los partidos políticos gastaran, en muchas ocasiones, la mayor parte de sus recursos después del día de las elecciones, que era cuando empezaban las verdaderas negociaciones. Una serie de acuerdos sobre la reforma electoral, primero en 1993 y luego en 1996, produjeron una estructura básica que subscribieron unánimemente todas las fuerzas políticas, lo que constituyó un cambio decisivo en la política del país. Aunque muchos de los principales miembros del PRI se oponían a las reformas, Zedillo usó sus vastos poderes presidenciales para que fuera aprobada. Incluso entonces, muchos priístas comprendieron que la falta de credibilidad del proceso electoral estaba resultando demasiado cara para el bien del propio partido. Pocos pensaron que la consecuencia sería que el PRI perdería las elecciones.

El IFE y el Tribunal Federal Electoral introdujeron dos cambios cruciales. Uno, la administración de las elecciones sería, de ahí en adelante, responsabilidad de una entidad autónoma e independiente con amplios poderes para decidir sobre todo el proceso e imponer sanciones a quienes violaran las reglas. De igual manera, el tribunal tendría amplios poderes para resolver disputas y decidir cuando se presentaran conflictos. Así, por primera vez en décadas, las elecciones quedaron libres de la influencia del PRI, abriendo el proceso electoral a la competencia total.

Las nuevas leyes electorales también cambiaron otro aspecto importante de la política mexicana: una vez que el proceso electoral dejó de estar sometido a la manipulación y a los fraudes de los partidarios del PRI, los temas en disputa comenzaron a enfo-

carce al contenido y la sustancia de la administración, el poder y las iniciativas de ley. Antes, las elecciones habían servido como un pararrayos, en sentido metafórico, que capturaba el conjunto del conflicto entre los partidos políticos: el acceso al poder. Una vez que los partidos trasladaron el proceso electoral a un terreno neutral e independiente, el tema de la disputa se desplazó de las elecciones hacia una amplia gama de cuestiones más sustantivas. Algunas de éstas eran fuentes legítimas de enfrentamiento, como las asignaciones presupuestales, pero otras implicaban acciones ilegítimas, como las manifestaciones violentas, cierres de carreteras o amenazas sindicales de corte mafioso, encaminadas a inhibir el debate público y abierto.

El final de la era de elecciones disputadas por medios no institucionales, no sólo creó la posibilidad de que triunfara un partido de oposición, sino que también cambió la naturaleza del conflicto político en México. En el pasado, esos conflictos se habían contenido dentro del sistema político (es decir, dentro del PRI y sus redes organizativas); después de 1997, el conflicto se hizo público. Mientras que en el pasado el PRI tenía instrumentos que le hacían posible controlar, o por lo menos contener esos conflictos, las instituciones actuales no son adecuadas para esa tarea.

La erosión de la legitimidad del PRI y el manejo autónomo de las elecciones contribuyeron a la derrota del PRI. Pero hubo un tercer factor de igual importancia: Vicente Fox. Capitalizando el impulso que se presentó después de las elecciones intermedias de 1997, Fox desarrolló una estrategia que le permitió asegurar fácilmente su triunfo en el proceso de nominación de su partido, mismo que le fue igual de útil durante la campaña, hasta el día de las elecciones. Fox surgió como una importante personalidad dentro de su partido después de la debacle de la expropiación bancaria en 1982, cuando un destacado empresario, entonces presidente del Consejo Coordinador Empresarial y después candidato presidencial, Manuel Clouthier, lo invitó a él y a muchos otros hombres de negocios descontentos, a que participaran en el escenario político. Fox se convirtió en miembro

del Congreso y después se lanzó como candidato al gobierno de Guanajuato. Esa elección se vio plagada de fraudes y Fox inició después un movimiento para obligar al PRI a reconocerlo. Eventualmente, se llegó a una solución negociada por medio de la cual se nombró gobernador interino a un tercer individuo y se programó una nueva elección. Lejos de debilitarse por la decisión, Fox ganó notoriedad y fortaleció su figura política. Fue así como en un segundo intento no tuvo problemas para ganar las elecciones para la gubernatura de su estado. Durante sus años como gobernador aprovechó para hacer campaña en todo el país y conformar un grupo político que dirigiera eventualmente su campaña. Rompiendo con la tradición, incluyó en su grupo a miembros descontentos de otros partidos, así como a individuos que no eran apreciados por el ala más tradicional del PAN. A pesar de esto, muchos panistas se dieron cuenta que para ganar la Presidencia requerían de un verdadero líder con capacidad de aglutinar a personas que no pertenecían al partido, por lo que le ayudaron a llevar a cabo el trabajo de base para su eventual nominación. Esta no era una tarea fácil, entre otras razones, por la restricción constitucional que imposibilitaba a un mexicano hijo de padres extranjeros contender por la primera magistratura del país (la madre de Fox es española). Gracias a una reforma constitucional que levantaba esa restricción, Fox pudo ser candidato. Después de las elecciones intermedias de 1997, tres años antes del día crítico en julio del 2000, Fox anunció su candidatura. Verdadero maestro en el arte de la publicidad, el nuevo candidato diseñó un programa que se dirigía prácticamente a todos los votantes. Incluso, empezó negociaciones con el PRD para una candidatura común y, a pesar de ser un extraño en su propio partido, consiguió a finales de 1999 la nominación como candidato presidencial por parte del PAN. Tanto su destreza política como su habilidad de líder demostraron ser muy efectivas.

El elemento clave en la victoria de Fox fue que ofrecía la promesa de una transición política pacífica, libre de conflictos, que era ansiada por un electorado hartado del PRI, pero igualmente

alejado del radicalismo que percibía en Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD. Fox comprendió perfectamente al electorado, y ofreció una garantía de continuidad a los que la deseaban, así como la promesa de un cambio a los que estaban hastiados del sistema existente. Como un candidato libre de responsabilidades atribuíbles a los priístas en funciones interesados en contender, Fox pudo ajustar su retórica a cada audiencia. Finalmente, desarrolló el concepto del “voto útil” para ganarse el favor de quienes deseaban ver a otro partido en la Presidencia, aunque tuvieran una preferencia partidista distinta (de hecho, se presentó un voto diferenciado entre Congreso y Presidencia). Esto ocurrió después de una calamitosa presentación en un debate vespertino, el llamado “martes negro” ya cerca del fin del periodo de campaña, cuando su actitud pareció inflexible y dogmática. Con casi todos los expertos augurando que la campaña de Fox estaba condenada a fenecer, el candidato convirtió sus imprudentes palabras en un lema y siguió adelante hasta derrotar al PRI.

Fox tuvo dos ventajas adicionales. Primero, en un país de *caudillos*, su porte y carisma se acercaban más a lo que la gente pensaba que se requería para la Presidencia que la imagen proyectada por Francisco Labastida, el contendiente por el PRI. Segundo, Labastida, un experimentado *apparatchik*, condujo una campaña tradicional, carente de brillo, en un momento en que la mayoría de los electores estaban demandando un cambio. De hecho, la mayoría de las encuestas mostraban que más del 60 por ciento de los votantes buscaban una alternativa al gobierno del PRI, cifra muy cercana al resultado real de las elecciones, si se suman los votos de Fox y Cárdenas. El que Labastida no reconociera este hecho, le llevó a cometer el estratégico error de no intentar dividir a su oposición. Por su parte, Fox captó el deseo de cambio y procuró intensamente llegar más allá de los partidarios de la coalición tradicional del PAN, demasiado limitada para darle los votos necesarios. A final de cuentas, Fox demostró ser un maestro en comprender las necesidades de los mexicanos y terminó aprovechando la ola de desilusión producida por la corrupción, el crimen y la impunidad.

La venturosa campaña de Fox sembró las semillas de muchas de sus dificultades actuales. La coalición que forjó para llegar a la Presidencia –un amplio abanico de todos los que querían un Presidente no priísta– era, en su mayor parte, inaceptable para su partido (y en realidad, los líderes y los miembros tradicionales del PAN por lo general preferían la pureza doctrinal a la victoria electoral). El planteamiento de Fox fue anatema para la mayoría de los políticos del PAN, muchos de los cuales no se identifican con el Presidente incluso a veces votan contra las leyes que propone (algunos *panistas* ahora afirman que “este es el *sexenio* de Fox, el siguiente será el nuestro”). Además, la complejidad de esa misma coalición se ha traducido en un gabinete incoherente, con prioridades y agendas contradictorias en el que, en ausencia de un fuerte mecanismo de coordinación, cada una de sus bases de apoyo persigue sus intereses particulares.

Fox integró su gabinete sin pensar en la necesidad de armar un plan para gobernar con eficacia. Una vez en el poder, se sintió obligado a mantener a sus diversas bases de apoyo cerca de él. Sin mecanismos de coordinación efectivos para un gabinete tan diverso, los primeros años de la administración Fox fueron erráticos y éste se mostró renuente a realizar cambios necesarios, incluso a la luz de las rivalidades internas y de la ineficacia de su propio equipo. Otra de las dificultades de Fox residió en la promesa de un cambio que nunca definió; peor aún, una vez que ocupó la Presidencia, supuso que todos, incluyendo al Congreso, seguirían su liderazgo y que todo caminaría sin dificultades –es decir, que se aprobaría su agenda sin chistar– por el mero hecho de haber derrotado al PRI. Sus contradictorios mensajes y las promesas de campaña (como la de conseguir un crecimiento del 7 por ciento y erradicar la corrupción y el crimen) se convirtieron en prioridades que competían entre sí en una administración inexperimentada a la que le ha sido difícil definir sus metas y aún más alcanzarlas. Finalmente, la propensión a preferir la imagen sobre el contenido, tan útil durante la campaña, se ha convertido en un pesado lastre desde que Fox es Presidente. Su propensión a elevar las expectativas ha llegado a ser una carga

muy pesada, ya que nada de lo conseguido será percibido como algo que se aproxima a lo prometido.

A más de la mitad de su periodo presidencial, la administración foxista tiene poco que mostrar como resultado de sus esfuerzos. La economía se ha mantenido estable pero, en ausencia de una fuerte demanda por parte de la economía estadounidense, el crecimiento languidece. El desempleo aumentó, aunque marginalmente. Lo más importante es que ninguna de las leyes propuestas por el Presidente (como las reformas eléctrica, fiscal o laboral) ha sido aprobada por la legislatura. Por el contrario, la delincuencia se ha incrementado y la popularidad del Presidente ha disminuido. El gabinete sigue siendo fuente de agrias disputas y de ineficacia, en vez de acción. Un diagnóstico general del primer gobierno no priísta del país muestra que se han destrozado más expectativas de las que se han logrado satisfacer.

¿QUÉ ES LO QUE CAMBIÓ?

CON EL triunfo de Vicente Fox, la política mexicana experimentó una profunda revolución. El PRI, que gobernó a México durante 70 años, funcionó bajo una premisa sencilla: lealtad y disciplina a cambio de beneficios. El partido promovió el desarrollo de organizaciones en casi todo aspecto de la vida, desde uniones campesinas hasta sindicatos de obreros, agrupaciones de empresarios, militares y la clase media; incluso hasta pepenadores estaban representados. Todo grupo tenía cabida en el partido, pero siempre a cambio de su lealtad. Más que un partido político creado para competir en elecciones, el PRI era un mecanismo para ejercer control político, una extensa organización cuyos tentáculos llegaban a todas las áreas de la economía y de la sociedad. Los funcionarios del PRI resolvían problemas para sus electores, ayudaban a que prosperaran sus organizaciones y enriquecían a los líderes sindicales y de otras organizaciones.

Siempre que un mexicano quería algo del gobierno –y el gobierno estaba en todas partes– él o ella tenían que recurrir al PRI. La red de controles desarrollada por el partido se convirtió

en una fuente fundamental de poder para el Presidente, que también era el líder implícito del partido.

Cuando el nexo entre el PRI y la Presidencia se rompió en el 2000, todo cambió. No sólo se encontraba en la Presidencia un líder de otro partido, sino que toda la lógica del poder se invirtió. El cargo de la Presidencia demostró ser relativamente débil en términos constitucionales, mientras que el PRI empezó a desintegrarse en ausencia de la fuente de beneficios —en especial, el acceso al poder y la corrupción— que la estrecha relación con la Presidencia le había proporcionado. Desde esta perspectiva, la derrota del PRI en manos de Vicente Fox equivalió a un cambio radical en el poder político en México. Pero, en tanto que la realidad del poder cambió, las instituciones políticas de la nación no cambiaron. El resultado es una confusión permanente.

El antiguo sistema político funcionaba en torno a dos instituciones: la Presidencia y el PRI. Cada una dependía de la otra para que el país funcionara. Las dos instituciones estaban integradas por medio de una extraordinaria red de organizaciones que servían para canalizar demandas, resolver disputas, promover los intereses de grupo, negociar beneficios, y mantener un inmenso sistema de controles que ayudaba a conservar la estabilidad política. Para lograr sus objetivos, el PRI trabajaba conjuntamente con el gobierno y la Presidencia. Los gastos del gobierno estaban estrechamente vinculados a las necesidades del partido, y viceversa. La Presidencia usaba al PRI para conseguir sus objetivos, de los cuales el más importante era conservar el control y disciplinar a las organizaciones, regiones e individuos. A su vez, el partido usaba esta estrecha relación con el gobierno para demostrar a sus electores que era un representante eficaz de sus intereses. El objetivo de este sistema era fortalecer y sostener la legitimidad del partido, aprovechando desde las grandes transacciones hasta el más pequeño de los detalles: cuando una compañía necesitaba un permiso de importación, el partido estaba allí, lo mismo que cuando alguien necesitaba una licencia de chofer.

El partido y la Presidencia tenían ambos fuertes incentivos para cooperar. Durante las décadas en que el Congreso fue dominado por el PRI, predominó la disciplina del voto. Al aprobar las leyes propuestas por el Presidente, los miembros del partido disfrutaban de una amplia gama de beneficios, incluyendo el acceso al poder y la corrupción. El partido servía como un instrumento excepcional para premiar o castigar a los individuos. Los legisladores individuales, que en teoría representaban a los electores, votarían según conviniera al Presidente, pues sabían muy bien que la lealtad sería siempre recompensada. A su vez, la disciplina dentro del partido le hacía posible al Presidente avanzar sus políticas, imponiendo sus decisiones cuando era necesario y haciendo que se les respetara.

A pesar de todo, este sistema no era una dictadura en que el Presidente decidiera a voluntad. La relación entre el PRI y la Presidencia era compleja y a menudo incómoda, e implicaba una extraordinaria multitud de intereses. El Presidente ejercía el poder por medio de una negociación permanente, un estira y afloja que implicaba muchos conflictos. Pero aunque los intereses especiales del partido y de la Presidencia no siempre coincidían, sus intereses e incentivos generales estaban perfectamente alineados. Sin embargo, los acontecimientos a partir de 1968 pusieron en movimiento una tendencia a terminar esta relación simbiótica entre la Presidencia y el partido.

El antiguo sistema político empezó a ser transformado después de ese año. Hasta entonces, cada vez que el Presidente, el partido o el sistema se veían amenazados, o creían estarlo, su reacción era enérgica y definitiva: aunque favorecían la cooptación, siempre estaban listos para recurrir a la fuerza. Por eso el gobierno reaccionaría tan fuertemente ante el movimiento estudiantil de 1968 y esa sería la última ocasión en que así lo hiciera. Las acciones represivas del gobierno tuvieron enormes consecuencias, toda vez que los estudiantes no habían desafiado al sistema del poder, sino a su legitimidad, misma que el gobierno erosionó con su política de contención. Después de esto, el gobierno ya no recurrió a la represión; mientras nadie

desafiara su legitimidad, se toleraría e incluso se financiaría a la disidencia. Esto llevó al crecimiento y desarrollo de un nuevo fenómeno: el surgimiento de entidades e intereses no institucionales en todo el país.

Si bien las instituciones políticas mexicanas han pasado por una profunda transformación, no ha ocurrido lo mismo con la parte no institucional de la política nacional. Las organizaciones que representan intereses creados –sindicatos de trabajadores en sectores monopólicos (como la electricidad y el petróleo), estudiantes propensos a la violencia, invasores de tierras, taxistas “tolerados” (ilegales)– continúan operando igual que siempre, incluso a través de relaciones con algunos de los miembros más reaccionarios y tradicionales del PRI y del PRD. El poder de estos grupos no proviene de elecciones, sino de su capacidad y disposición para amenazar el orden y actuar con violencia. Algunos de ellos controlan instalaciones que son indispensables para el funcionamiento de la economía (como lo hacen los trabajadores de Pemex o de CFE). Pueden desafiar a las autoridades que son responsables de hacer cumplir la ley (como en el caso de los manifestantes armados de machetes que se opusieron al nuevo aeropuerto para la ciudad de México). Pueden cerrar la Universidad Nacional y otras instituciones mediante huelgas. Pueden, por medio de amenazas u obstrucción física, paralizar las grandes ciudades, cerrar las principales carreteras o instalaciones productivas clave. Esos grupos tienen sus propios intereses y su propia dinámica, pero a menudo disfrutan de una relación simbiótica con miembros del PRI o del PRD, o con ambos. Cada uno usa al otro para avanzar sus propios intereses.

El fin violento del movimiento estudiantil de 1968 también originó rupturas dentro del partido y, a partir de entonces, el gobierno fue incapaz de definir prioridades clave, sobre todo para la asignación de fondos presupuestales. Su respuesta consistió en elevar el gasto público para financiar a todos los grupos e intereses que competían en el sistema político, con lo que evitó confrontaciones, pero destruyó la estabilidad de la economía. El gasto del gobierno se convirtió en el principal medio para apoyar

a la vieja coalición dentro del PRI. Cuando estas políticas finalmente llevaron al colapso financiero y a la recesión, primero en 1976 y luego en 1982, el sistema sufrió una segunda fractura. El costo de esos 12 años de populismo económico se pagó a lo largo de la década de los ochenta –una década de recesión durante la cual los niveles de vida cayeron mientras se recobraba gradualmente el control de las cuentas financieras del gobierno.

En los ochenta y en noventa, tres administraciones sucesivas intentaron controlar las consecuencias económicas de esas crisis y establecer las bases para el desarrollo económico en la era de la globalización. Su principal objetivo era reformar la economía y restablecer el crecimiento sin perder el control del poder. Pero las reformas económicas eran contradictorias con la naturaleza del PRI y su sistema de control. La liberalización de las importaciones y la desregulación desmantelaron el control que el gobierno ejercía sobre permisos y licencias, y restringieron el acceso a los beneficios y favores especiales. Al utilizar la estructura del partido y el sistema de control para promover las reformas económicas, la Presidencia terminó debilitando al partido, pues eliminó los instrumentos que habían servido tradicionalmente para recompensar la lealtad y castigar la insubordinación. Sin las reformas de todos modos la economía se habría derrumbado y el sistema hubiera fallado. En este sentido, las reformas fueron un esfuerzo del Ejecutivo por restablecer la estabilidad y retener tanto poder como fuera posible, así fuera a costa del PRI.

En retrospectiva, está claro que los gobiernos de este periodo no percibían plenamente las implicaciones políticas de sus reformas. En realidad, no estaban intentando transformar a la sociedad mexicana: su único objetivo era hacer funcionar la economía. Los gobiernos reformistas frecuentemente siguieron políticas contradictorias: querían liberalizar, pero sin perder el control; buscaban promover la competencia, pero sólo transfirieron los activos del gobierno a personajes cercanos en el sector privado; hablaban de una economía moderna, pero se apoyaban en el antiguo sistema político para avanzar las reformas. Algunas de éstas, en particular algunas de las privatizaciones, se vieron afec-

tadas simultáneamente por todos estos problemas. Las inadecuadas reformas condujeron inexorablemente a graves dificultades: un ejemplo es la mal concebida privatización del sistema bancario a principios de los noventa, que después de la devaluación de 1994, tuvo que ser rescatado a un enorme costo, equivalente al 12 por ciento del PIB. Aunque las reformas eran (y son) indispensables, en la práctica su instrumentación en muchas ocasiones fue confusa, contradictoria y corrupta.

Si bien el antiguo sistema político se debilitó por la pérdida de sus instrumentos de control tradicionales, hasta finales de la década de 1990 la disciplina del partido persistió. Las críticas al Presidente, imposibles durante el apogeo del dominio priísta, fueron cada vez más frecuentes, pero cuando llegaba el momento de votar, nadie dudaba. La pérdida de la mayoría priísta en el Congreso de 1997, significó el principio del fin para el régimen. Ahora la oposición no sólo podía esforzarse por imponer sus preferencias, también lo podían hacer miembros descontentos del PRI. Para los legisladores priístas, perder la mayoría equivalió a una liberación. A partir de entonces ya no necesitaban aceptar los dictados del Presidente. Pero, por la misma razón, también perdieron los medios que por años habían permitido dirimir las disputas entre ellos mismos así como el mecanismo de imposición para nominar a su candidato presidencial.

Las elecciones de julio del 2000 transformaron aún más el escenario político. Al cortar los vínculos entre el partido y la Presidencia, los votantes privaron al Presidente de los instrumentos con los que se había gobernado tradicionalmente. El Presidente ya no podía entrar en negociaciones sistemáticas con los miembros del partido dominante y ejercer su influencia sobre la legislatura y la sociedad. La combinación de un Congreso rebelde —en el que la mayoría de miembros rechazó negociar con el Presidente y repudió cualquier esfuerzo de éste para influir en su manera de votar—, junto con una Presidencia mucho menos poderosa, produjo un estancamiento.

Todo puede haber cambiado para los políticos mexicanos, pero para los ciudadanos las transformaciones son casi impercep-

tibles. Los legisladores han quedado libres del antiguo sistema de disciplina y rendición de cuentas, ahora pueden hacer valer sus preferencias políticas y obstaculizar las iniciativas de ley del Presidente, si así deciden hacerlo. Sin embargo, el ciudadano común tiene poco contacto con sus representantes y virtualmente ninguna influencia sobre la forma en que éstos votan. Más allá de no estar ya sometidos a los caprichos de un Presidente poderoso (lo que de ninguna manera es un avance despreciable), los ciudadanos han ganado muy poca influencia sobre los políticos. Como a los legisladores no se les permite la reelección inmediata, hay limitaciones reales en la rendición de cuentas ante el electorado. Los legisladores se benefician poco de la atención que prestan a sus electores, así que no se molestan en atenderlos. Los miembros del Congreso, que antes sólo debían responder ante el Presidente, ahora lo hacen ante los líderes de sus partidos, que ejercen una gran influencia sobre sus carreras futuras. Los ciudadanos, a los que supuestamente representan, no tienen ni acceso ni influencia sobre sus propios representantes.

Estos hechos han transformado las estructuras fundamentales del gobierno de México. Constitucionalmente, la Presidencia de México es mucho más débil que la de la mayoría de las otras naciones del hemisferio. La Constitución mexicana le otorga al Presidente relativamente pocos poderes en comparación con los de países como Argentina, Chile o incluso Estados Unidos. A diferencia de lo que ocurre en algunos países, el Presidente de México no tiene el derecho exclusivo a proponer leyes, ni tiene el poder de imponer decretos temporales ni de vetar propuestas legislativas. Investigaciones académicas que comparan los poderes ejecutivos de 23 países (el índice Shugart-Haggard) muestran a México con una puntuación de uno en una escala del cero al seis, que contrasta con el seis de Argentina, cuatro de Brasil y el dos de Estados Unidos.¹ La Presidencia de México era poderosa

¹ Mathew Soberg Shugart y Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Public Policy*, Nueva York. Cambridge University Press, 2001, p. 80.

no por los atributos que le otorgaba la Constitución, sino por la red de controles que le daba su relación con el PRI. A través del partido y de una serie de poderes extralegales (los llamados poderes metaconstitucionales, como el sistema de lealtades y las reglas no escritas del sistema), los presidentes de México pudieron ejercer un control extremadamente fuerte sobre el país durante muchas décadas. Una vez que la Presidencia se separó del PRI, la realidad del poder cambió dramáticamente.

Las consecuencias políticas de esta nueva realidad se pueden ver en la falta de capacidad de la administración de Fox para sacar adelante su agenda. La fuente del problema no es tanto la calidad de la agenda, sino los cambios en el sistema político. A diferencia de sus predecesores, Fox no puede imponer sus preferencias sobre el Congreso. Todo debe ser negociado; sin embargo, los incentivos que antes propiciaban el compromiso y el acuerdo han desaparecido. Sólo los temas no controvertidos y aquellos que son indispensables, como el presupuesto, han sido aprobados; ninguna de las otras iniciativas de leyes del Presidente ha logrado avanzar. Además, el poder que antes estaba concentrado en la oficina del Presidente ahora ha emigrado a otras partes del gobierno federal y a los gobernadores de los estados, que se han convertido en los abanderados de sus partidos políticos. El PRI sigue siendo el partido más numeroso del país y controla el mayor número de gubernaturas. El tiempo dirá si podrá sobrevivir a su derrota del 2000, pero lo cierto es que el antiguo sistema no puede ser recreado.

Estos cambios crean oportunidades para el desarrollo de una forma de gobierno democrática, inconcebible hace solamente unos pocos años. También presentan el reto extraordinario de conformar un nuevo sistema político que esté orientado al beneficio del ciudadano común –algo ajeno a la cultura política mexicana, incluso hoy en día–, en vez de a un pequeño círculo que heredó sus privilegios de la Revolución de 1910. Más aún, ese sistema sólo se podrá desarrollar con la concurrencia de las mismas fuerzas políticas que actualmente se oponen a cualquier disminución adicional de sus propios poderes. En otras palabras,

el sistema político de antaño fue creado para conservar el control y la estabilidad, mientras se beneficiaba a los miembros de la llamada familia revolucionaria. Un sistema político futuro tendría que centrarse en torno al ciudadano y a la vez desarrollar los controles y equilibrios necesarios para formas de representación y de gobierno efectivos. No está claro cómo puede lograrse esto, en vista de la gran fragmentación política que caracteriza al país, de la existencia de un sistema electoral que dificulta la creación y el crecimiento de nuevos partidos políticos, y la falta de grupos de electores comprometidos con uno u otro partido. En marcado contraste con el pasado, cuando el PRI podía obtener grandes mayorías y la lealtad de la mayor parte de los mexicanos, más del 60 por ciento del electorado actual no está comprometido con un partido. Los votantes cambian fácilmente de uno a otro partido, lo que subraya la volatilidad electoral.

Muchos mexicanos suponen que el decreciente poder del Presidente se debe a la falta de habilidad política del presidente Fox. Aunque ciertamente su inexperiencia puede ser un factor, como lo demuestra la dinámica del gabinete, el problema va más allá de las personalidades. El presidente Fox sencillamente no disfruta del poder que tuvieron sus predecesores. A menos que los partidos políticos de México puedan desarrollar un nuevo equilibrio del poder (como una mayoría absoluta en ambas cámaras) o, mejor aún, un sistema que incluya la representación basada en la reelección y otros mecanismos de rendición de cuentas, la configuración actual del poder seguirá siendo propensa al estancamiento político.

Aunque el Congreso ha podido aprobar más leyes que sus predecesores, no se atreve a legislar en los temas controvertidos; en especial, la mayoría de las iniciativas de reforma económica propuestas por la actual administración, cuyas disposiciones son anatema para el PRI y el PRD, ya sea porque afectan a algunos de sus grupos nucleares de apoyo, como el sindicato petrolero y los trabajadores de la industria eléctrica, o por objeciones ideológicas. Aunque se reconoce ampliamente la necesidad de un cambio general, existe poco consenso sobre su naturaleza o contenido.

Todos están de acuerdo en que el objetivo fundamental de la reforma debe ser la creación de un gobierno eficaz que rinda cuentas, pero todo político o experto define a esa reforma potencial de un modo diferente. Nadie está dispuesto a tomar el primer paso. México no tiene ningún James Madison o algo similar a los ensayos del federalista cuando más se necesitan.

El poder político de la Presidencia ha pasado ante todo al Congreso, que se ha convertido en el centro de las negociaciones políticas, así como en fuente del estancamiento. Ya que los legisladores no pueden ser reelectos para el periodo consecutivo, tienen poco o ningún incentivo para negociar con el Presidente o con sus electores. Por lo mismo, la imposibilidad de reelegirse y el hecho de que las campañas políticas sean (o eso se suponga) financiadas con recursos públicos, quienes se dedican a cabildear les es muy difícil obtener acceso a los corredores del poder en la legislatura. A menos que un grupo de interés especial recurra a la compra descarada de votos de los congresistas (lo que ocurre con frecuencia), los miembros del Congreso seguirán mal informados y muy alejados del electorado. Esta situación produce un resultado extraño: el Congreso ha visto aumentar su poder considerablemente, pero no es más responsable que antes frente a los votantes. Por consiguiente, con reglas de disciplina partidista relativamente débiles (aunque éstas varían de partido a partido), cada uno de los miembros del Congreso está en libertad de procurar la aprobación de su propia agenda, sea personal o la de su partido.

En ausencia de controles desde arriba, la democracia se ha convertido en una cauda de beneficio para los miembros del Congreso, a expensas de los ciudadanos y del Presidente. Paradójicamente, en vista de que el Legislativo mexicano combina la representación proporcional y la directa, aunque se permitiera la reelección, en el contexto actual ésta sólo serviría para mantener en el poder a unos cuantos individuos, sin modificar la estructura política del país. De hecho, muchos miembros del Congreso han manifestado su intención de modificar esta disposición histórica con el fin de protegerse a sí mismos de la presión popular, al ser elegidos mediante la representación proporcional.

El poder también ha migrado hacia los medios de comunicación. Otrora un mero canal para la propaganda del gobierno, los medios se han convertido en un actor político crítico. Años de autocensura (practicada a cambio de beneficios y privilegios para los dueños o editores) han cedido su lugar a una era en que los medios de comunicación funcionan como actores políticos con sus propias agendas e intereses. No todos los medios de comunicación caen dentro de este patrón, pero la mayoría se aleja del papel crítico que desempeñan sus colegas en las sociedades democráticas, como el de ser una fuente objetiva de noticias e información, así como de reportajes de investigación y análisis. Aún así, una prensa libre, aunque revoltosa, es mejor que la que existía antes. Es de esperarse que a medida que maduren otras instituciones, ocurrirá lo mismo con los medios de comunicación.

Probablemente los actores más importantes que están emergiendo en la política del país son los gobernadores y algunos presidentes municipales, quienes han visto su poder incrementarse de manera considerable. En primer lugar, ha desaparecido la estructura de controles que antes usaba el PRI para disciplinarlos. Ahora son los propietarios de una parte significativa del proceso político, y con frecuencia influyen en sus representantes en el Congreso, proporcionándoles fondos y ofreciéndoles empleo cuando terminan sus periodos —todo para promover las carreras y los intereses políticos de los propios gobernadores; además, un gran número de gobernadores tiene aspiraciones presidenciales.

Los gobernadores y los presidentes municipales han visto aumentar sus presupuestos aceleradamente como consecuencia de transferencias directas, cada vez mayores, del presupuesto federal, sin que exista ningún mecanismo de rendición de cuentas por el uso de esos fondos. Los gobernadores prefieren obtener fondos directamente del gobierno federal que de los residentes en sus propios estados, porque las reglas para que rindan cuentas son muy flexibles y, en esta nueva era, fáciles de politizar. Por lo tanto, la descentralización fiscal sin reglas para rendir cuentas conlleva graves riesgos para la estabilidad a largo plazo de las finanzas del gobierno. En 1990, los gobernadores tenían

autoridad y control sobre 52 centavos de cada peso que gastaba el gobierno federal, en tanto que hoy en día gastan 1.68 pesos por cada peso que gasta el gobierno central. En otras palabras, los gobernadores reciben ahora del gobierno federal tres veces más fondos que antes y su poder relativo se ha incrementado en forma dramática.² De esto resulta que el presupuesto federal sea saqueado sistemáticamente, pues los gobernadores disfrutaban de vastos recursos y gran discrecionalidad en el gasto, mientras que a los ciudadanos se les ha hecho a un lado. No debe sorprender que mucho de este dinero nuevo se haya usado para la compra de automóviles de lujo, en vez de utilizarse en drenajes de aguas negras, educación o carreteras.

Los partidos políticos, así como la multiplicidad de entidades independientes y autónomas, como el IFE y el banco central, se han convertido en participantes importantes en la política del país. En la esfera económica, instituciones como el Banco de México pueden limitar los poderes arbitrarios del gobierno y del Congreso (ésta es una de las áreas en que los gobiernos del PRI de los ochenta y noventa sí crearon una red, aunque pequeña, de instituciones de supervisión efectiva). Ya sea en las elecciones o en la política monetaria, existe una serie de entidades que son independientes y que han demostrado su valor en los pocos años que han seguido al gobierno del PRI. Lo mismo puede decirse de la Suprema Corte de Justicia.

La Corte Suprema se está convirtiendo rápidamente en un árbitro central de las disputas dentro del sistema político. Después de obtener su autonomía y poderes para revisar la constitucionalidad de las leyes, la Corte ha intervenido poco a poco en los conflictos entre los políticos y los diferentes niveles de gobierno (los ciudadanos individuales no tienen acceso a la Corte). En un sistema político caracterizado por instituciones débiles y muchos vacíos legales, las controversias constitucionales se están volviendo más frecuentes. La Suprema Corte ha jugado un

²México, Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, anexo 2, México, Presidencia de la República, 2002.

papel clave, aunque muy controvertido, en la definición de los límites de la autoridad presidencial. Lo que no ha hecho es asumir la defensa de los derechos individuales, función por la que es famosa su contraparte de otras naciones como España y Estados Unidos. Aunque su proceder haya sido controvertido, la Corte se ha transformado en un mecanismo creíble para resolver las disputas entre todos los que participan en política. De hecho, el aspecto más sobresaliente de la política mexicana actual es que, a pesar del alto nivel de conflictos, las controversias y las disputas políticas se están canalizando hacia el Poder Judicial. Hace 80 años esos conflictos se habrían resuelto en las calles.

EL SIGNIFICADO Y LAS IMPLICACIONES DE LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA

DESDE los años ochenta, México ha pasado por una serie de cambios institucionales, en particular en la arena electoral, que permitieron la liberalización gradual de la política del país y proporcionaron espacios de renovación a un agotado sistema político. Estos cambios culminaron con la elección del primer Presidente no priísta que ha tenido el país, un acontecimiento que simbolizó el nacimiento de la democracia mexicana. Todo parecía posible dada la disciplina con la que el PRI, el partido que siempre había sido percibido como el principal obstáculo en el camino del progreso político, entregó las riendas del gobierno y asumió su derrota, al menos en las formas. Pero estos sucesos históricos también aumentaron las expectativas más allá de lo posible.

Muchos creyeron que el gobierno de Fox disfrutaría de un “bono” democrático, lo que haría posible una serie de acuerdos fundamentales entre los partidos para cambiar de raíz a las instituciones políticas mexicanas. La idea era que todos los mexicanos, hubieran votado o no por Fox, se unirían en una celebración democrática extraordinaria, favoreciendo cambios dramáticos e iniciando una nueva era para la nación. Pero ese “bono” nunca se hizo efectivo. El equipo de transición de Fox cometió múltiples errores, no desarrolló una estrategia realista y adecuada al

momento político para negociar con el resto de los partidos (pensemos que los partidos opositores en su conjunto eran mayoría) lo que derivó en el estancamiento que hoy en día caracteriza a la política nacional. La administración de Fox pasó casi dos años debatiendo en su interior si se acercaba al PRI o se oponía, en la búsqueda de apoyos para sacar adelante sus iniciativas legislativas; en el proceso, sólo consiguió disgustar a los miembros de su propio partido, la mayoría de los cuales de todos modos no estaban dispuestos a trabajar con el nuevo Presidente. El planteamiento político demostró ser erróneo, mientras que las diferencias políticas hacia el interior del gabinete y entre el gobierno y los partidos en el Congreso, hicieron imposible llegar a acuerdos esenciales. Ante todo, la administración Fox no desarrolló una estrategia coherente y realista para interactuar con los miembros del Congreso, independientemente del contenido político de sus iniciativas. En vista de los problemas estructurales antes descritos, no está claro si una estrategia diferente hubiera producido un mejor resultado, pero parece obvio que el nuevo Presidente desperdició rápidamente su capital político, sin conseguir mucho a cambio.

La victoria de Fox ocurrió en medio de un vacío institucional y legal. Aunque el partido en el gobierno había cambiado, las antiguas estructuras institucionales permanecieron casi intactas. Pero, en vez de una relación funcional en la que el Ejecutivo y la legislatura operaran de común acuerdo, como lo fue en la era priísta, México tenía que depender ahora de disposiciones constitucionales que eran inadecuadas para producir una cooperación efectiva entre las dos ramas del gobierno. Cambios constitucionales que llevaran a nuevos arreglos institucionales requerirían de una mayoría de dos terceras partes en el Congreso, lo que es prácticamente imposible de lograr en la actualidad, dada la composición del Congreso y la actitud de los partidos de oposición.

Aunque la reforma del sistema electoral mexicano se fue consumando a lo largo de varios años, fueron las elecciones del 2000 las que iniciaron la verdadera transición política del país.

Pero mientras instituciones como los partidos políticos, el Congreso, y la Suprema Corte empezaron a ajustarse a la nueva realidad inmediatamente, esto no sucedió con las agrupaciones informales. Los intereses creados y los actores no institucionales que crecieron al margen de la ley, continúan usando la extorsión y otros medios extralegales para conseguir sus propósitos, como si nada hubiera cambiado. Esta realidad no sólo es una anomalía para un sistema político que desea ser democrático, sino que presenta desafíos a la autoridad del Presidente y a la estabilidad del sistema en conjunto.

Las diferentes instituciones se están ajustando de diferentes maneras. La Suprema Corte se ha fortalecido pues juega un papel crucial para romper el empate al que han llegado el Ejecutivo y el Congreso, así como para definir los límites del poder presidencial en un país en que la tradición creó *de facto* una Presidencia que no tenía que rendir cuentas a nadie. Las políticas del Congreso también han contribuido a debilitar una Presidencia ya de por sí frágil. Sin embargo, más allá de voces individuales, en ninguna parte está surgiendo una fuerza dedicada a reestructurar los acuerdos institucionales heredados del pasado de México.

Simultáneamente, cada uno de los grupos de interés creado que medraron bajo el PRI intenta conservar o consolidar, cuando no recuperar, su poder y privilegios. Los sindicatos en situación de monopolio, particularmente los asociados con empresas que son propiedad del gobierno, como Pemex, la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y el sindicato de maestros, se han convertido en participantes agresivos en la política nacional en un esfuerzo por mantener los beneficios que obtuvieron durante el gobierno del PRI. Lo mismo es cierto de grupos campesinos, de diversos empresarios y de toda clase de grupos e intereses que perdieron beneficios en los noventa o que, más correctamente, encuentran en la situación actual un momento propicio para acumular prebendas y privilegios en el seno de la confusión imperante. Sus esfuerzos socavan una de las principales metas de Fox: aumentar la competitividad de la economía como un medio para elevar los niveles de vida de la población.

Además de estas entidades bien conocidas, existen intereses especiales que amenazan no sólo al gobierno, sino también al desarrollo de una sociedad civil pacífica y legítima. México tiene una sociedad civil diversa y en crecimiento, con grupos cuyos campos de acción son los derechos humanos, el ambiente, y el apoyo a los pobres. Participan en los debates políticos y actúan dentro de la estructura institucional existente, lo que fortalece a la estabilidad política de la nación. Pero existe otro grupo de entidades no institucionales que operan afuera de la ley. Incluyen a grupos guerrilleros (el zapatismo y sus primos cercanos, el Ejército Popular Revolucionario, EPR, y los grupos que se han separado de éste, cuyas bases se encuentran en Oaxaca y Guerrero); las organizaciones violentas del tipo Frente Popular Francisco Villa, que controlan algunas zonas de la ciudad de México y viven a la vez del crimen y de los subsidios indirectos que reciben de los gobiernos locales, interesados en comprarlos; los activistas que impidieron el proyecto de desarrollo de Zedillo en Tepetzotlán, y últimamente la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México, uno de los proyectos de infraestructura centrales en la administración de Fox; invasores de tierras en varias partes del país; taxistas “tolerados” que circulan sin permisos; organizaciones estudiantiles, como la que paralizó a la Universidad Nacional con una huelga que duró un año y otras organizaciones de tipo *gangsteril*. Algunos de estos grupos están relacionados con los narcotraficantes y muchos otros tienen relaciones o son parte del crimen organizado.

Algunos miembros activos de los partidos políticos de México, que son parte de la vida institucional legítima, tienen acceso a estas organizaciones no institucionales y tratan de quedar bien con las dos partes. En el Congreso o dentro de sus partidos, participan en la política abierta, legal y competitiva, pero a la vez tratan con organizaciones ilegales a las que utilizan. Por ejemplo, los manifestantes que se opusieron al nuevo aeropuerto de la ciudad de México lo hicieron mediante acciones ilegales, como la interrupción del tránsito en las principales avenidas de la ciudad de México, y contaron con el apoyo o respaldo no

oficial de miembros del PRI y del PRD, quienes estaban interesados en minar la legitimidad del Presidente. En este caso, miembros de dos de los principales partidos políticos estaban dispuestos a recurrir a la violencia política para promover sus intereses a corto plazo, así fuera de manera indirecta.

El partido al que le ha sido más difícil ajustarse a la nueva realidad después del 2000 es, sin duda, el PRI. Este partido, que siempre estuvo asociado con el gobierno, repentinamente se encontró sin líder y sin brújula. Durante su apogeo, el Presidente había provisto liderazgo y un sentido de dirección. Ahora no tenía un líder natural. Pugnas de toda índole se presentaron abiertamente en forma repentina; la competencia entre facciones, por diferencias políticas y de política, que antes se pasaba por alto, ahora son motivo de disputa pública. Aunque mantiene una apariencia de unidad, en particular cuando vota en el Congreso, el partido se ha reconstituido en una aglomeración de grupos, como lo fue en su origen, que, por lo general, se traduce en una lucha por el poder de todos contra todos. Además, el partido ha centrado su atención en el pasado. Aunque aceptó su derrota en el 2000 y ha participado en el Congreso como un protagonista legítimo, la mayoría de sus miembros está librando una vieja batalla, primero para determinar quién es responsable de la derrota y para tratar de “recuperar” el sentido nacionalista de la política económica. Los miembros tradicionales del partido, el llamado PRI histórico, afirman que no fueron ellos los que perdieron la elección, sino más bien los tecnócratas responsables de las reformas de los ochenta y los noventa. Para ellos, los presidentes que impulsaron las reformas –De la Madrid, Salinas, y Zedillo– así como los tecnócratas que integraron sus respectivos gabinetes, implantaron políticas que terminaron por causar la derrota del partido. De acuerdo con esta opinión, el PRI perdió la Presidencia no por los errores de las varias administraciones priístas, ni por las crisis económicas de los últimos 30 años, ni por el abuso del poder y la corrupción, y tampoco por la fatiga de los electores. La derrota se debió a la forma en que los tecnócratas del partido gobernaron al país, especialmente a su aban-

dono de las políticas vinculadas con el nacionalismo, protección para los productores locales, subsidios, mayor participación del gobierno en los asuntos económicos y una relación más distante con Estados Unidos. Quienes siguen esta línea de pensamiento suponen que los electores retornarán al PRI tan pronto como tengan una oportunidad, y están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario, ya sea en el campo de la política institucional o de la no institucional, para hacer fracasar la agenda del presidente Fox.

Hay pocos precedentes para guiar a México en esta vasta y profunda transformación. La analogía más parecida podría venir de Rusia, donde también se dismanteló el monopolio de un partido y se busca desarrollar una nueva estructura institucional. En marcado contraste con países como España o Chile, donde los gobiernos salientes planificaron un curso de acción y desarrollaron instituciones para la naciente democracia, en México no hay ningún plan, ninguna guía para los políticos. Más allá de las reformas de 1996, que establecieron los términos de la competencia electoral y de la resolución de disputas, no hay nada más para continuar: ningún acuerdo sobre la forma en que debe ajustarse la estructura institucional, ni reglas del juego para lidiar con las nuevas tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En España contaban con el rey, los tribunales, y la rama legislativa, todos listos para operar en una nueva situación política. Algo similar existía en Chile.

Por lo contrario, en México, siguen existiendo las antiguas instituciones y los miembros del Congreso tienen pocos incentivos para dismantelaras. Podría ser necesaria otra decisiva victoria de un candidato que no sea priísta para que esto empiece a cambiar, pero eso tampoco lo garantiza, en buena medida porque los tres principales partidos tienen intereses en preservar su monopolio del poder antes que en la modernización económica o institucional. El vacío legal e institucional, junto con una administración sin experiencia, una oposición dura y la presencia de actores no institucionales en los márgenes, han creado un ambiente político extremadamente volátil. Existe,

además, un factor que lo complica todo: la mayoría de los miembros del PRD afirma que la democracia sólo llegará cuando ese partido gane la Presidencia. Aunque el número de sus miembros en el Congreso es relativamente pequeño (20 por ciento de la Cámara de Diputados e incluso un porcentaje menor en el Senado), el PRD se encuentra a sus anchas en su papel opositor y tiene una habilidad extraordinaria para definir la agenda política. Aunque el PRD está integrado por varias corrientes, muchas de ellas con intereses y objetivos contradictorios, ha tenido mucho éxito para poner en aprietos a los miembros de los dos partidos políticos mayores. Al enfrentar la agenda de liberalización económica (a la que tildan de “neoliberal” como argucia verbal para desacreditarla,) el PRD ha logrado un peso político que excede con mucho a su fuerza numérica.

Como ha sucedido en muchos otros países, la rapidez del cambio en la política nacional durante los pasados 30 años ha creado fuertes brechas en la forma de ver las cosas. Una brecha es la generacional. A las viejas generaciones, acostumbradas a la estabilidad que proporcionaba el gobierno del PRI, les ha sido difícil ajustarse a la volatilidad y el estancamiento que predominan en la actualidad. Muchos de los que piensan de esta manera son partidarios naturales del PRI. Una generación un poco más joven recuerda la era en que la autoridad gubernamental los atemorizaba: vivió la expropiación de los bancos, la inflación y las privatizaciones, con frecuencia pobremente logradas, así como una crisis tras otra. Tienden a ver la situación actual como el menor de dos males. Ni tan nefasto como el tiempo cuando los gobiernos autoritarios reprimieron el movimiento de 1968, ni tan malo como los años caóticos de inflación y estancamiento económico que siguieron. Las generaciones más jóvenes, que sólo han conocido años de crisis económica, difícilmente pueden distinguir las reformas económicas y sus consecuencias, de los cambios políticos que han ocurrido.

No obstante, la mayoría de los mexicanos celebraron la derrota electoral del PRI. Hayan o no votado por Fox, en su mayor parte estaban cansados del PRI, aunque en algún momento apre-

ciaron sus virtudes. El mero hecho de que los votos contaran y fueran contados, representó una verdadera revolución para una población que se había acostumbrado a ser engañada permanentemente. La creación de una cultura política democrática puede haber empezado con este proceso. Pero es demasiado pronto para llegar a esa conclusión.

Aunque sería equivocado sugerir que los mexicanos no han cambiado desde el 2 de julio de 2000, tampoco sería correcto afirmar que se han convertido en demócratas fervientes. Muchas de sus antiguas costumbres continúan siendo parte de la rutina diaria. Como demuestra el hecho de que no exista respeto alguno por las señales y reglas del tránsito y que todavía sea posible encontrar espacios que “se rentan” para estacionar un coche en cualquier calle congestionada. La población sigue haciendo todo lo posible para evadir impuestos; no obstante demanda servicios del gobierno y protesta cuando éste propone una tarifa o impuesto a cambio de algún beneficio. Sería difícil esperar un cambio cultural más profundo y acelerado. Dos factores conspiran contra éste. Primero, el Presidente nunca logró diferenciar a su gobierno del de sus predecesores. Aunque Fox se convirtió en Presidente en la primera elección legítima en la historia moderna de México, su administración ha mantenido políticas similares, algunas para bien, otras para mal. Por ejemplo, una infortunada continuidad es que el gobierno considere a la policía como una fuerza represiva –idea que le dificulta desarrollar medios para hacer cumplir la ley, algo necesario en cualquier democracia verdadera. Lo anterior ha llevado a que este gobierno sea igual de infractor de la legalidad que sus predecesores. Por provenir de grupos que durante años criticaron al gobierno, pareciera que el gobierno de Fox no puede verse a sí mismo en uso de la autoridad, incluso contra grupos que violan la ley de manera patente y sistemática.

Segundo, la vida de los mexicanos ha cambiado muy poco desde que Fox asumió el poder. La economía sigue débil, la relación de los ciudadanos con el gobierno básicamente no sufrió transformación alguna, sus derechos son los mismos, el acceso a

la justicia se complica por los trámites burocráticos y la ineficiencia, y a los miembros del Congreso no les importa el bienestar de sus representados. La democracia puede haber modificado radicalmente la estructura política, pero más allá de hacer posible que todos se puedan reír sin peligro de los políticos –un logro importante, aunque menor, de la democracia– ha tenido poco efecto sobre la vida diaria. El referéndum convocado hace algunos años por el gobierno del Distrito Federal para determinar si se construía un segundo nivel sobre el periférico es ilustrativo: no se explicó la razón por la que se necesitaba esta nueva vía, no se discutieron sus ventajas y desventajas y no se proporcionó información sobre sus costos. El jefe de gobierno anunció casi desde el principio que él tomaría la decisión final, sin importar el resultado del referéndum. Esta no es la clase de democracia que ayuda a promover una cultura política democrática.

El resultado final de estas circunstancias es que no existe un consenso acerca de dónde se encuentra México en su proceso de desarrollo político. ¿Es una democracia?, o ¿sólo está en la transición para convertirse en ella?, ¿cuándo empezó la transición y cómo terminará? También hay interrogantes válidas sobre el desarrollo económico. Algunos temas de disputa previa que parecían ya resueltos han vuelto a resurgir: ¿continuará abierta la economía o se retornará al proteccionismo?, ¿es o no deseable la inversión extranjera?, ¿el gobierno debe tener un papel predominante en la economía? La recesión en Estados Unidos y el resurgimiento del populismo en algunos países latinoamericanos, entre otros hechos, han reavivado el debate y puesto en duda la continuidad de las políticas económicas de las últimas dos décadas.

¿QUÉ ES LO QUE FALTA Y QUÉ ES LO POSIBLE?

SI BIEN la política mexicana ha sufrido un cambio traumático, la vida del ciudadano común apenas se ha transformado. La política en los viejos días se hacía en negociaciones a puerta cerrada detrás de bambalinas, mientras que hoy se hace al descubierto.

Sin embargo, salvo esta excepción, existe poca diferencia. Las negociaciones entre los políticos no son más transparentes ni menos corruptas de lo que eran, y sigue sin haber posibilidad real de que éstos rindan cuentas. Lo que sí ha ocurrido es que el gobierno ha perdido capacidad de avanzar un proyecto político o económico a causa de las diferencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Por lo anterior, el progreso en el campo electoral no se ha traducido en beneficios para la ciudadanía. Teniendo esto en cuenta, no es sorprendente que muchos mexicanos se hayan desilusionado de la nueva democracia. Nadie sugiere que esta desilusión tendrá graves consecuencias, pero sí es un indicador de lo profunda que es la situación de parálisis. Una de las preguntas clave es si algún actor político, como podría ser la Suprema Corte, puede lograr reconformar el panorama político e introducir un nuevo acuerdo institucional capaz de ofrecer beneficios directos al ciudadano común, o si persistirá el estancamiento que actualmente caracteriza a la política mexicana, algo que parece por demás dudoso.

Las elecciones intermedias de julio de 2003 no marcaron la diferencia que muchos habían esperado. Aunque el PRI ganó 223 diputaciones (en una cámara de 500 escaños) y el PAN perdió casi la mitad de sus distritos por mayoría, ningún partido obtuvo la mayoría absoluta. No obstante, los electores enviaron un claro mensaje: una vez que se está en el gobierno, lo que importa no son las promesas, sino su cumplimiento. El principal derrotado en las elecciones fue Fox, no el PAN. Cualquiera que haya sido la agenda que Fox haya querido promover, la nueva configuración política le da mucha mayor importancia a las negociaciones con el PRI. Es el PRI el que determinará la agenda para el resto del periodo de Fox. Conseguir esa colaboración no constituye necesariamente una tarea imposible y, de hecho, en vista de la falta de realizaciones concretas durante los tres últimos años, los resultados de la elección pueden ser la sacudida inicial que necesita la política mexicana, pero no hay garantía de que eso suceda, como ilustran los meses pasados. En consecuencia, toda la atención se concentrará en las elecciones presidenciales de

2006. Los partidos, y más que ningún otro el PRI, tienen interés en demostrar que pueden conseguir que las cosas se hagan.

En el momento actual el proceso político es extremadamente fluido. En ausencia de reglas, todo el que participa en la política mexicana está intentando fortalecerse por cualquier medio posible. Un gobernador ha ido tan lejos que realizó una manifestación personal (solicitando más fondos) frente al palacio presidencial en la ciudad de México. La naturaleza de los controles y equilibrios que surgirán serán, en última instancia, los que determinarán la propensión a la cooperación o a la parálisis entre estos diversos actores. A su vez, esto dependerá de la visión, capacidad y responsabilidad de individuos clave, particularmente el Presidente y los miembros del Congreso, durante los próximos meses y años. En lo que va de este gobierno, la cooperación ha disminuido o aumentado de manera visceral, con frecuencia como producto de circunstancias del momento (como puede ser el actuar de un individuo, un videoescándalo o una elección disputada) que de una estrategia partidista. Además, la competencia por las nominaciones de las candidaturas a la Presidencia en cada partido inevitablemente supondrá conflictos y la parálisis resultante. No es obvio que México tenga hoy condiciones propicias para llevar a cabo la transformación, política y económica que el país requiere.

Actualmente hay varias iniciativas de ley ante el Congreso, todas ellas enmarcadas bajo el título de “reforma del Estado”, que representan un esfuerzo por reestructurar a las instituciones políticas para hacer frente a las nuevas realidades políticas. La mayor parte de estas iniciativas se concentra en viejos problemas, como el de debilitar aún más a la Presidencia, pero otras se ocupan de asuntos más apremiantes, como la reelección, el número de integrantes del Congreso y su composición (conservar o no una mezcla de representación directa y proporcional) y otras cuestiones relacionadas. Se requerirá mucho tiempo para estudiar estas propuestas de ley y encontrar soluciones para la complejidad que caracteriza a la política mexicana. Pero es importante recordar que, históricamente, los mexicanos han en-

frentado sus problemas no mediante grandes transformaciones visionarias, sino más bien a través de una serie de pasos acumulativos. Dos pasos adelante y uno atrás, es cierto, no parecen dramáticos, pero acaban siendo efectivos.

Sin duda, la nueva realidad política es compleja, fluida e incierta. Pero sería poco realista esperar que pudiera ser de otra manera. Dadas las circunstancias de la transición política en México, la actual incertidumbre era la única opción realista. Los votantes parecen entender este hecho y no culpan al Presidente por el estancamiento. Pero aún hay mucho por resolver. El ambiente político y económico afecta directamente a la ciudadanía —dos ejemplos son la paralización de la economía y el estancamiento entre el Congreso y el Ejecutivo— pero los mexicanos no han adquirido medios idóneos para actuar en este nuevo entorno en su calidad de ciudadanos. Los políticos tienen la gran responsabilidad de intentar cambiar la ecuación en los años futuros.

Sea cual fuere el resultado final, el México que surgió de las elecciones de 2000 nunca será el mismo. Aunque incontrolable, la política mexicana ha dispersado el poder político en tal medida que la probabilidad de un retorno a los excesos autoritarios del viejo estilo prácticamente ha desaparecido. Con esto, los mexicanos han ganado mucho. El proceso de construir un sistema político democrático probablemente será doloroso y complejo. Pero nunca será tan difícil como la incertidumbre, inseguridad y abuso que caracterizaron al pasado.

México se enfrenta a un dilema, y lo más probable es que lo resuelva razonablemente bien. La pregunta importante para el futuro del país no es si México será exitoso en transformar su sistema político, sino si esto ocurrirá oportunamente. Mientras los mexicanos observan a sus políticos discutir y avanzar poco, la infraestructura del país, sus bases educativas y tecnológicas, y virtualmente todo lo demás que se necesita para acelerar el paso del desarrollo, permanece estancado. Esto es lo que importa, y nadie está haciendo nada para resolverlo.

CAPÍTULO 2

EDNA JAIME*

La agenda económica de Fox: los costos de una transición inconclusa

LA ECONOMÍA mexicana vive del impulso de las reformas del pasado pero no tiene con qué seguir adelante. La evidencia de los últimos años demuestra que la vitalidad económica tiene una fuente, las exportaciones vinculadas al TLCAN, y cuando éstas disminuyen o dejan de incrementarse, la economía nacional se frena en consecuencia. La economía mexicana necesita más reformas, reformas que resultan primordiales para generar riqueza y para que ésta se distribuya más equitativamente. A casi dos décadas de que se iniciaran las primeras acciones tendientes a abrir la economía mexicana, la transición está inconclusa: la economía mexicana ya no se parece a la del pasado, pero tampoco ha dejado atrás su legado. Intenta convertirse en una economía competitiva, pero alberga en su seno a sectores completamente protegidos; pretende ser una economía para los consumidores, pero en algunos casos sobresalientes lo acaba siendo para los productores y los intereses creados. Un modelo liberal yuxtapuesto con un corporativo-estatal. A grandes rasgos, esto retrata el problema económico de México en la actualidad.

En campaña, al abordar el tema económico, Vicente Fox resultaba un candidato prometedor. Un candidato sin las ataduras del pasado, sin compromiso con intereses creados del viejo sistema. A más de la mitad de su gobierno, las grandes expectativas generadas se han ajustado. El carisma y popularidad del

*Quiero agradecer a Judith Evans y a Michelle Miller-Adams, editoras de la versión en inglés de este libro, por sus perspicaces comentarios al borrador preliminar de este capítulo. En particular agradezco a Gabriela Campuzano por su invaluable contribución.

candidato no han sido suficientes para avanzar una agenda económica que con el paso de los días se ha ido desdibujando. Al día de hoy, no queda claro cuál es el proyecto económico de Vicente Fox.

En campaña, el entonces candidato prometía tasas vigorosas de crecimiento y las reformas estructurales necesarias para que el país diera, finalmente, el salto cualitativo. En realidad la oferta política y económica de Vicente Fox nunca estuvo del todo acabada. En sus planteamientos había contradicciones que al final resultaban irrelevantes frente a lo que estaba de por medio: sacar al PRI de los pinos.

Cuatro años después de asumido el cargo, sin embargo, los resultados son insuficientes: no hay reformas, y poco crecimiento. De lo único que el presidente Fox se puede jactar es de la estabilidad macroeconómica y de que ha resistido la tentación de hacer uso del gasto público como estímulo temporal al crecimiento. Sin reformas internas en materia energética, laboral, fiscal, pero sobre todo, reformas que promuevan la competencia en todos los mercados y acaben con los monopolios y vestigios del modelo proteccionista y corporativo del pasado, la economía mexicana no crecerá o no podrá realizar todo su potencial. Tendrá que esperar la recuperación de la economía estadounidense para que sus exportaciones empiecen a repuntar y depender de un sector exportador fuerte que aun recuperando su dinamismo, no es suficiente para extender los beneficios del crecimiento al resto de la economía y la población.

El Presidente ha perdido el entusiasmo con el que inició su mandato. Ha fracasado en avanzar su agenda económica y en proyectar un claro sentido de dirección, al tiempo que su liderazgo frente a su equipo y frente a la nación se ha debilitado. La elección intermedia de julio de 2003, en la que el PAN sufrió un importante revés, evidencian el desencanto de la población por la falta de resultados en todos los órdenes, particularmente el económico. Los primeros años de la administración de Fox, han sido años de estabilidad pero de muy poco crecimiento.

Sin un liderazgo presidencial que promueva las reformas que son necesarias, sin un proyecto definido que pueda sumar a la población, la agenda económica de este gobierno seguirá a la deriva, esperando en comisiones legislativas un dictamen o sufriendo los embates públicos de los críticos y los intereses creados que se benefician del *statu quo*. A más de la mitad de su mandato la pregunta relevante ya no es si Fox podrá dar el impulso final al proceso de reformas, sino si tan sólo podrá paliar los costos de esta transición inconclusa.

UN LARGO CAMINO PERO, ¿HACIA DÓNDE?

Jesús Silva-Herzog Márquez escribió en 1999 que “a veces parece que la transición se ha convertido en el régimen y que el camino se ha convertido en un asentamiento permanente”.¹ Esta descripción del ambiente político en México antes del 2000 se aplica igualmente bien a la situación económica actual. La transición económica ha llegado a un punto muerto y el ímpetu de las reformas iniciales que abrieron las fronteras a la competencia extranjera, privatizaron a incontables empresas públicas y eliminaron las regulaciones de varios sectores económicos, ha sido sustituido por el retroceso.

Una vez expresado lo anterior, sin embargo, es imposible ignorar los enormes cambios que han ocurrido. El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN), por el que aumentaron más del doble las exportaciones de México a los Estados Unidos, aunado al número de empresas mexicanas que se han convertido en líderes mundiales, es el mejor testimonio del progreso que ha logrado el país. A pesar de todo, la economía mexicana no ha seguido un curso de crecimiento sostenido que cree oportunidades para una población en rápido aumento, a la que es necesario incorporar a los mercados de trabajo. Aunque se ha logrado diferenciar a sí misma de otros mercados

¹ Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, p. 130.

emergentes, la economía mexicana está hoy en día más expuesta que nunca a los desafíos que presenta el ambiente internacional, precisamente debido a sus nexos más amplios con la economía global. Esos desafíos incluyen obtener una mayor productividad, enfrentarse a la revolución tecnológica y de conocimientos, y ajustarse a la creciente competencia de países como China. Si la economía mexicana no logra completar su proceso de transformación, se arriesgará al estancamiento económico o se enfrentará a un futuro con un crecimiento tan limitado que la nación no podrá resolver muchos de sus problemas sociales ancestrales.

La realidad económica de hoy es consecuencia de las decisiones que se tomaron en el pasado. Nuestro particular tránsito hacia una economía de mercado tiene necesariamente la impronta de los intereses de quienes le dieron el impulso inicial. Para empezar, la necesidad de reformar en los años ochenta provino de una crisis. No obedeció a un diseño preconcebido sino a una emergencia. No fue convicción sino instinto de sobrevivencia. La reforma económica, entonces, se orientó por un criterio: cambiar lo necesario para no tocar lo esencial.

En la década de los ochenta, México venía de experimentar con políticas económicas diversas pero una permaneció constante por más de 25 años: la protección de la competencia exterior que se brindó a los productores nacionales, estrategia que llegó a ser conocida como industrialización por sustitución de importaciones. Durante esos años la economía tuvo altas de crecimiento, lográndose una rápida industrialización y urbanización y un aumento significativo de las clases medias. En las décadas de 1950 y 1960, este crecimiento se presentó dentro de un ambiente extremadamente estable, con políticas monetarias y fiscales ortodoxas. El gobierno no gastaba más de lo que recaudaba, lo que significaba que la deuda pública también era moderada, y este gasto, orientado principalmente hacia la infraestructura, tuvo el efecto de aumentar la productividad de la inversión privada. Sin embargo, en la década de 1970 y a principios de los años ochenta se presentó un rápido aumento en los gastos (el

déficit fiscal aumentó a 17 por ciento del PIB en 1982),² en la deuda pública (que aumentó de menos de 2,000 millones de dólares a más de 82,000 millones),³ y en la producción petrolera. El abandono de las prácticas fiscales y monetarias ortodoxas pronto se dejó sentir en forma de devaluación monetaria, de inflación, y sobre todo, de una enorme deuda externa, cuyo servicio se había tornado imposible en 1982.

La crisis de la deuda en ese año mostró que el modelo de sustitución de importaciones ya no era válido y que, lejos de ser fortalecidas por la protección, las empresas mexicanas habían creado procesos ineficientes, cuyo costo lo pagaban los consumidores. El problema se hacía más complejo porque esas empresas eran incapaces de exportar para obtener divisas. Este modelo había creado varios grupos con intereses especiales que, protegidos por las regulaciones que restringían la competencia, disfrutaban de ganancias monopólicas. México había desarrollado una economía a la que se puede calificar de “rentista”, en la que los burócratas, por medio de permisos, restricciones, y subsidios, determinaban en gran medida la forma en que se distribuían los recursos y cómo se concedían los privilegios (por ejemplo, los subsidios y los permisos de importación). Este arreglo se ajustaba perfectamente a la estructura y lógica del sistema político mexicano. El gobierno estaba en posición de compartir los privilegios económicos a cambio de la lealtad de los grupos organizados y de las empresas dentro del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) –un intercambio que beneficiaba al partido, pero perjudicaba al país en términos de eficiencia y competitividad.

En 1985 se empezaron a realizar reformas importantes, debidas ante todo a la incapacidad del gobierno para restablecer el crecimiento usando los mecanismos tradicionales. En medio de

²Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1994.

³José López Portillo, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1980; Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1994.

la crisis de la deuda, la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) debió esforzarse por restablecer el equilibrio fiscal y macroeconómico, pero la situación continuó siendo extremadamente grave. Se llevaron a cabo programas para estabilizar la economía y reducir el déficit, sin ningún resultado sobresaliente. La economía necesitaba más que un programa de estabilización económica, algo que el equipo de trabajo del presidente De la Madrid se vio obligado a admitir, en vista de su fracaso inicial. Tentativamente y en cierta medida sin convencimiento, la administración presentó varias iniciativas importantes: privatizó algunas compañías propiedad del Estado, negoció el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y permitió que las importaciones ingresaran al país, aunque con aranceles relativamente altos. Estas medidas fueron un intento por aumentar el ingreso público, reducir la inflación y obligar al sector productivo nacional a mejorar la calidad, aumentar la productividad y satisfacer a los consumidores. Después de décadas de proteccionismo, esas disposiciones constituyeron un cambio monumental. Los años siguientes verían reformas adicionales, todas destinadas a conseguir los mismos objetivos.

Al buscar elevar la tasa de crecimiento, los gobiernos de las décadas de 1980 y 1990 rompieron con muchos de los principios de administración económica profundamente arraigados en México. La amplitud de su acción, sin embargo, fue limitada por un objetivo igualmente poderoso, responsable de muchos de los retrocesos posteriores del país. La reforma económica estaba limitada por la condición esencial de que no debía alterar la estructura política tradicional del régimen del PRI. En otras palabras, el gobierno podía liberalizar el comercio y propiciar la reforma interna sólo en la medida en que no afectara a los grupos e intereses creados más cercanos al partido. Estos poderosos intereses incluían a los sindicatos de las empresas estatales, como la empresa petrolera estatal Pemex y el monopolio de energía eléctrica (CFE y Luz y Fuerza del Centro), las organizaciones campesinas y los sindicatos dentro de la burocracia del propio gobierno, que desempeñaban todas un papel clave en el apoyo

al régimen. Las fuentes de poder, control y riqueza que eran la esencia de la política mexicana no se tocaron para nada, e igual ocurrió con la estructura corporativista del PRI, mientras que determinados sectores, en especial el sector energético, siguieron bajo el proteccionismo. Estas limitaciones han restringido en forma importante la efectividad de la reforma y como consecuencia, la transición económica ha sido lenta y penosa.

PERESTROIKA A LA MEXICANA

DURANTE la administración de Carlos Salinas (1988-1994), México aceleró el paso de la reforma. Mejorando las finanzas públicas mediante la reducción del gasto público, el aumento de la recaudación tributaria, y el control de la inflación; la liberalización del comercio; la privatización de las empresas de propiedad estatal; otorgando autonomía al Banco de México; y eliminando las regulaciones en sectores clave de la economía. Contradiendo tabúes históricos, el gobierno de Salinas parecía dispuesto a modernizar la estructura productiva de México e integrarla dentro de la economía mundial.

Lo más notable fue que el gobierno de México eliminó las barreras de todo tipo al comercio internacional, dándole a México una de las economías más abiertas del mundo. En 1983, el 100 por ciento de los productos importados estaban prohibidos o sujetos a control, en tanto que en 1994, sólo el 1.3 por ciento de los bienes importados estaban sujetos a alguna forma de control. El gobierno de Salinas fue aún más lejos al negociar un acuerdo de libre comercio de la América del Norte que abrió las puertas del mercado de los Estados Unidos a las exportaciones mexicanas y llevó a un grado sin precedente de competencia para la economía nacional. Hoy en día, el comercio exterior representa más del 50 por ciento del PIB de México, mientras que en 1985 apenas aportaba la mitad de esa cifra.⁴

⁴Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1994; Vicente Fox, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 2002.

Estos impresionantes cambios fueron posibles gracias a las características del PRI y de todo el sistema político. El sistema le daba al Presidente un enorme poder, permitiéndole aplicar reformas dolorosas diseñadas para lograr la estabilización económica, reducir en forma importante el gasto público, y llevar a la práctica políticas monetarias que restringían la liquidez, todo sin afectar la estabilidad política. En resumen, Carlos Salinas tenía la agenda, los instrumentos y el poder para poner en ejecución el proceso de transformación económica.

El proceso de ajuste al que fue sometido el sector industrial al tener que competir con las importaciones también fue doloroso. El ajuste industrial no evolucionó siguiendo los textos clásicos: no fue fluido y las empresas sufrieron innumerables retrocesos. En términos muy generales, la teoría económica predice que cuando una economía se abre a las corrientes del comercio internacional sufre un proceso de especialización por el que se amplían los sectores con ventajas competitivas, en tanto que los que carecen de dichas ventajas se contraen. La liberalización del comercio exterior de hecho ha conducido a la especialización de la planta productiva mexicana, aunque los costos de este ajuste han sido altos.

Es difícil imaginar que ese proceso de estabilización macroeconómica y de ajuste microeconómico pudiera ocurrir en las circunstancias actuales. La estructura vertical de control político y de toma de decisiones que caracterizó al sistema político a finales de la década de los años ochenta, permitió que las reformas progresaran virtualmente en forma ininterrumpida, siempre que no dañaran la base electoral o política del PRI. El Pacto de Solidaridad Económica (1987-1996), como se llamó al heterodoxo programa de estabilización económica, es un excelente ejemplo de la efectividad de los acuerdos corporativos de México. Los líderes de las organizaciones de trabajadores, campesinos, patronales y gubernamentales acordaron limitar las demandas salariales y los aumentos de los precios de bienes y servicios, incluyendo los proporcionados por el gobierno, para coordinar las expectativas de los actores económicos y eliminar el componen-

te inercial de la inflación. El pacto tuvo éxito porque los mecanismos de control subyacentes fueron efectivos.

No obstante, estos mecanismos de control se fueron debilitando a medida que las reformas económicas progresaban. En la medida en que el gobierno privatizó las empresas del Estado, eliminó las regulaciones a los sectores económicos e hizo posible gradualmente que el mercado asignara los recursos, los mecanismos y recursos que sustentaban el sistema tradicional de control empezaron a desaparecer. Esto redujo las fuentes de privilegios y de corrupción que estaban disponibles para compartir.

A pesar de la naturaleza reformista de la administración de Carlos Salinas, su agenda para el cambio económico siempre fue limitada. Sectores vitales de la economía fueron protegidos de las reformas que sacudieron al resto de la economía productiva. En este sentido, la reforma fue parcial; la lógica de la competencia se impuso sobre el sector manufacturero, en tanto que la lógica de la protección prevaleció en otros sectores importantes, como los de energía, telecomunicaciones y finanzas.

Después de las elecciones de 1991, a mitad del periodo presidencial, en el que se confirmó el liderazgo de Salinas después de la elección muy cuestionada que ganó en 1988, el Presidente pudo tomar un paso decisivo para la transformación de la economía nacional. Sin embargo, haberlo hecho así habría implicado el desmantelamiento del sistema político tradicional, sin proporcionar una alternativa para asegurar la estabilidad política ni obtener suficiente apoyo para el PRI en las cercanas elecciones presidenciales.⁵ En consecuencia, la mayor parte de las estructuras corporativistas de México quedaron intactas y determinados

⁵ Durante su periodo presidencial, Salinas había tratado de crear nuevas bases de apoyo político por medio del Programa Nacional de Solidaridad, un programa federal para combatir la pobreza que, en vez de identificar a los grupos destinatarios del mismo sobre la base de los indicadores de pobreza, llevó recursos a las comunidades que llenaban la consideración clave de estar organizadas políticamente. El programa intentaba crear una base de apoyo comunitario y territorial, en vez de trabajar por medio de la estructura corporativista tradicional. Estuvo inteligentemente diseñado y creó apoyo y votos para la rama ejecutiva, pero no avanzó lo suficiente para constituir un medio de organización política que fuera una alternativa a la estructura que había apoyado al PRI.

sectores y empresas siguieron recibiendo niveles de protección que todavía hoy en día continúan limitando la capacidad del resto de la economía para tener éxito. Aunque audaces, las reformas de Salinas en esencia se cimentaron en el pasado, en vez de abandonarlo.

Aun así, la herencia que dejó Salinas en el campo económico no debe subestimarse. Las reformas de este periodo le dieron vitalidad y un mayor apoyo institucional a la economía. Las medidas más importantes fueron el TLCAN y las reformas legales que le concedieron la autonomía al Banco de México. El acuerdo de comercio y las exportaciones asociadas con él, se han convertido en la principal fuente de crecimiento de la economía mexicana, en tanto que la autonomía del Banco de México se ha convertido ahora en un pilar de la estabilidad macroeconómica. Las políticas del banco central, cuyo principal objetivo actualmente es el control de la inflación, se han liberado gradualmente de la política; en otras palabras, ya no están motivadas por las necesidades del Presidente en turno, lo que las hace más predecibles y creíbles.

Salinas emprendió un ambicioso proceso de transformación económica que no pudo completar. Desde entonces, la agenda de la reforma ha buscado un líder, así como los acuerdos políticos requeridos para promoverla. Siempre ha faltado uno o los otros. En este respecto, las posibilidades de hacer avanzar la agenda de las reformas estructurales pendientes y completar esta compleja transición son poco prometedoras.

ZEDILLO Y LA ADMINISTRACIÓN DE UNA CRISIS

EN SU discurso inaugural, Ernesto Zedillo (1994-2000) hizo poca mención de los problemas económicos. Su agenda estaría dominada por la política: si Carlos Salinas había promovido la *perestroika*, Zedillo promovería el *glasnost*. Mencionó las ambiciosas reformas legales que llevaría a cabo y la necesidad de una reforma electoral “definitiva”, que aseguraría la transparencia y la equidad durante los procesos electorales, que siempre se ha-

bían visto manchados por acusaciones de fraude. El punto central del discurso resultó a fin de cuentas ser irónico, porque la administración de Zedillo pronto se encontró preocupada por un solo asunto: restablecer la estabilidad después de la crisis económica que se presentó rápida y repentinamente al principio de su administración.

En México, la noción de crisis económica está asociada con la devaluación de la moneda, pero también con el final de cada sexenio. Desde 1976, cada cambio de gobierno había estado acompañado, casi religiosamente, por una devaluación de la moneda, seguida por la contracción económica y la inflación.⁶ Este patrón no es de ninguna manera una coincidencia. En vísperas de una elección, tradicionalmente la política económica era puesta al servicio de la política, lo que con frecuencia implicaba un aumento del gasto público para estimular el crecimiento, lo que a su vez llevaba a una crisis en la balanza de pagos y a un ajuste subsiguiente del tipo de cambio. El año de 1994, en que Salinas entregó el poder a su sucesor, no fue una excepción. A pesar de la reforma, de la liberalización del comercio, del TLCAN, y de toda la credibilidad en los asuntos económicos que el Presidente había logrado crear en el transcurso de su administración, México estaba destinado a soportar todavía otra crisis. Sin embargo, 1994 fue también distinto a cualquier otro año.

En el mes de enero, el mismo día en que entró en vigor el TLCAN, una rebelión indígena tomó por sorpresa al gobierno. Los zapatistas lanzaron un movimiento que exigía la renuncia de Salinas y se oponía al libre comercio. Unos cuantos meses des-

⁶De acuerdo con Jonathan Heath, "México ha sufrido varias crisis durante los últimos 30 años. Algunas de éstas se ajustan a lo que conocemos como primera generación del modelo de crisis de balanza de pagos, propuesto por el economista Paul Krugman, que es causada por la existencia de un alto déficit público. Otras se ajustan a la segunda generación del modelo de crisis de Krugman, ya que han estado caracterizadas por mecanismos de expectativas que se cumplen a sí mismas." Jonathan Heath, *La maldición de las crisis sexenales*, ciudad de México, Grupo Editorial Iberoamericana, 2000, p. 19. Los textos de Krugman a los que se hace referencia son "A Model of balance of Payment Crisis", *Journal of Money, Credit and Banking* 11, núm. 3, 1979; y "Are Currency Crisis self-fulfilling?", *NBER Macroeconomics Annual 1996*, publicado por Bernanke y Rotemberg, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996.

pués, la violencia política –ausente de la vida política nacional por más de medio siglo– reclamó las vidas, primero, del entonces candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, y luego del secretario general del partido, José Francisco Ruiz Massieu. La volátil situación política y los rendimientos financieros más atractivos en los Estados Unidos, originaron una fuga de capital que fue contenida en varios puntos usando toda una gama de instrumentos financieros. A pesar de todo, estos instrumentos, lejos de reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana en realidad la aumentaron, como se explica más adelante.

El talón de Aquiles de la economía mexicana era el gran déficit en su cuenta corriente (casi 7 por ciento del PIB), cifra que en ese momento casi no generó preocupación porque el país todavía podía atraer inversión extranjera en esa escala. Era un déficit que podía financiarse fácilmente, al menos eso era lo que argumentaban los responsables de la política económica en ese entonces. Las inversiones que habían ingresado a México eran ante todo inversiones líquidas, en cartera, que permanecerían en el país mientras la política económica fuera confiable y los mercados ofrecieran rendimientos seguros. En 1994 ninguno de estos supuestos se sostuvo. La fuga de capital y la pérdida de reservas resultante llevaron a que el gobierno de Zedillo tomara la decisión de modificar la política de tipo de cambio, con resultados devastadores para la economía mexicana.

Desde 1987 se había adoptado un tipo de cambio fijo como un ancla nominal para reducir la inflación. El tipo de cambio sólo se podía deslizar dentro de una banda cuyos tope y nivel mínimo habían sido establecidos por el ya mencionado Pacto de Solidaridad Económica. La garantía de estabilidad en el tipo de cambio ofrecida por este esquema hizo que fuera atractivo para los extranjeros invertir en un país al que se consideraba como la economía emergente del momento. Siempre que las corrientes de inversión fueran estables, todo estaría bien. Con una política económica creíble, el dinero continuaría viniendo del exterior, financiando el creciente consumo de bienes importados. Los eventos que se sucedieron en 1994 destruyeron estas condicio-

nes y requirieron un cambio de estrategia. Pero la política continuó motivando las decisiones económicas en ese año. En esta ocasión, como ocurrió a menudo en el pasado, los criterios políticos determinaron las decisiones económicas. Esto explica la razón de que la proximidad de la elección presidencial de ese año llevara a un cambio en la política económica diseñada para estimular la demanda interna y por consiguiente el crecimiento. Sin importar la enorme transformación por la que había pasado la economía mexicana, este criterio se mantuvo constante.

En los meses que precedieron a la elección presidencial de 1994, el gobierno empezó a ejecutar una política expansionista, tanto fiscal como monetaria, para acelerar la economía y darle al PRI una ventaja en la cercana contienda electoral.⁷ El curso más recomendable en ese momento era continuar con las políticas fiscal y monetaria restrictivas de los meses anteriores y modificar el tipo de cambio. Una devaluación políticamente impopular estaba fuera de discusión, en vista de la proximidad de las elecciones. La política de tipo de cambio fijo, como la que el gobierno llevaba a cabo desde 1987, sólo podía mantenerse si iba acompañada de una estricta disciplina fiscal y una política monetaria enfocada en el control de la inflación. Estas dos condiciones se aplicaron más flexiblemente unos pocos meses antes de la elección.

Para detener la salida de capitales, el gobierno diseñó un instrumento financiero conocido como el *tesobono*, un bono del gobierno federal que, aunque denominado en pesos, ofrecía un tipo de cambio garantizado en dólares de los Estados Unidos en el momento de su vencimiento. Los *tesobonos* lograron su objetivo de neutralizar el riesgo del tipo de cambio para los inversionistas y redujeron la fuga de capitales, pero dejaron al gobierno con una enorme deuda a corto plazo y lo obligaron a asumir el riesgo del tipo de cambio. Meses después, la magnitud del problema fue evidente.

⁷ Heath, *La maldición de las crisis sexenales*, op. cit., pp. 48-49.

Esta era la situación que le fue legada a Zedillo cuando ascendió a la Presidencia el 1o. de diciembre de 1994. Era claro que la economía requería medidas correctivas para detener la fuga de capitales y restablecer la confianza. A pesar de todo, ni el discurso inaugural del Presidente ni el documento clave de la administración que acompañó a la propuesta de presupuesto enviada al Congreso mencionaron el problema. La confianza de los inversionistas disminuyó mientras que la fuga de capitales continuó con la misma intensidad. La devaluación era inevitable.

Días después de ocupar la Presidencia, la administración de Zedillo anunció que la franja dentro de la cual se podía deslizar la moneda sería ampliada. La modificación del régimen monetario y la forma en que se realizó destruyó la credibilidad del gobierno e inició una considerable devaluación, a la vez que se reanudó la fuga de capitales, lo que hizo extremadamente difícil para el gobierno de México cumplir sus compromisos financieros a corto plazo, la mayoría de los cuales debían pagarse en moneda extranjera (*tesobonos*).

Se acusó entonces al gobierno de Zedillo de “arreglar” las cifras de las reservas internacionales, de manipular la información ajustándola a su audiencia (se dijo que usaba un conjunto de cifras en el exterior y otro dentro del país) y de carecer de un plan para tratar con la crisis —es decir, para tomar medidas de política económica que disminuyeran al mínimo los costos de la inminente crisis. Todo esto socavó la credibilidad que el gobierno mexicano había forjado en los años anteriores. Durante su periodo en la Presidencia, Zedillo emprendió la tarea de restablecer esta credibilidad, en la que eventualmente tuvo éxito. No obstante, en el proceso descuidó lo que debió ser la agenda económica de su administración: la culminación de la transformación de la economía mexicana. Lo que se necesitaba, entre otras cosas, era continuar las reformas estructurales que aún estaban pendientes, en particular en el sector energético, pero principalmente para crear las condiciones que les permitirían a los mercados funcionar con eficiencia. Así como el comercio exterior

había sido liberalizado, existía la necesidad de liberalizar la competencia interna en sectores tan diversos como las telecomunicaciones y las finanzas. También era necesario crear un ambiente institucional que condujera a la eficiencia del mercado, incluyendo reglamentos que favorecieran la competencia en todos los sectores, y un sistema legal efectivo y eficiente que protegiera los derechos de propiedad y propiciara que se cumplieran los contratos.

Lejos de llevar a cabo la agenda de la reforma, la administración de Zedillo tuvo que enfrentar no sólo el colapso del tipo de cambio y la fuga de capital que le siguió, sino también las consecuencias de una privatización del sistema financiero que fue mal concebida y peor ejecutada. A los bancos, después de ser privatizados a principios de los años noventa, se les habían ofrecido incentivos que les alentaban a tomar riesgos excesivos y malas decisiones en lo que se refería a los préstamos, dentro de la estructura de un seguro universal para los depósitos y la virtual ausencia de un organismo supervisor. La crisis financiera de 1994 hizo que la mayoría de estos préstamos cayeran en mora, lo que a su vez amenazaba llevar a todo el sistema a una situación de emergencia.⁸

El paquete de ayuda económica que el gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, y la comunidad financiera internacional le ofrecieron al gobierno de México, así como una serie de medidas tardías, pero efectivas, que tomó

⁸A los bancos se les privatizó a principios de la década de 1990, después de la venturosa desregulación del sector, lo que básicamente implicó eliminar los controles sobre la asignación de los créditos y el tope máximo sobre las tasas de interés. El ambiente institucional en que se permitió funcionar a los bancos recientemente privatizados lejos estuvo de ser el idóneo. Los incentivos para tomar grandes riesgos no se debían sólo al deseo de los inversionistas de recuperar rápidamente sus inversiones, sino también a reglamentaciones muy flexibles en lo que se refería a la clasificación de la cartera, los préstamos relacionados, la definición de los documentos vencidos y varios otros aspectos. El seguro universal de los depósitos, aunado a una función de supervisión primitiva, demostró ser letal con el transcurso del tiempo, combinándose ambos para propiciar la toma de mayores riesgos. La crisis económica de 1994-1995, reveló la enorme vulnerabilidad de los bancos, que en un periodo de pocos meses creó la amenaza de insolvencia de todo el sistema. Las decisiones que siguieron fueron reactivas y aunque cumplieron el objetivo de proteger los ahorros, lo hicieron a un costo extremadamente alto.

este último,⁹ facilitaron una recuperación relativamente rápida. La crisis reveló que la transformación de la economía había sido incompleta –los criterios políticos seguían determinando las decisiones económicas– pero la rápida recuperación enseñó el otro lado de la moneda: la economía mexicana había cambiado lo suficiente para ser capaz de basarse en su sector exportador como una fuente de recuperación.

Las reformas estructurales fueron dejadas de lado a medida que el gobierno se esforzaba por superar la crisis. Logró llevar a cabo con éxito reformas de emergencia, por ejemplo, una medida para aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15 por ciento para compensar la disminución del ingreso público debida a la reducción de la actividad económica, y otra, muy importante, relativa a las pensiones.¹⁰ No obstante, fue incapaz de llevar a cabo otras reformas que, una vez que terminó la emergencia, demostrarían ser indispensables para el futuro éxito de la economía.

En retrospectiva, parece obvio que la administración creía que su mayoría legislativa se mantendría intacta después de las elecciones de 1997 a mitad del periodo presidencial. Sin embargo, fue en esa elección que el PRI perdió su mayoría histórica por primera vez en 70 años. Esto indicó un cambio fundamental en las condiciones que habían permitido hasta entonces cambios legales e incluso constitucionales en lo referente a los asuntos económicos. Pero incluso sin este obstáculo institucional, la agenda económica de Zedillo nunca podría describirse como

⁹Estas medidas conformaban un plan de estabilización ortodoxo, riguroso, para compensar la falta de liquidez externa causada por una reducción significativa en los flujos de capital. El plan comprendía una importante disminución del déficit en cuenta corriente y reconocía abiertamente que la crisis había llegado al punto de ser una recesión. Heath, *La maldición de las crisis sexenales*, op. cit., p. 66.

¹⁰El presidente Zedillo había propuesto reformar el sistema de pensiones, que en ese momento estaba en virtual colapso. Para reemplazar el “sistema compartido” como se le llamaba, la iniciativa proponía un plan individual, privado. La reforma fue aprobada, aunque de modo limitado. No incluyó a los trabajadores del sector público o a los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Para detalles adicionales vea, Guillermo Trejo y Claudio Jones, “Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in México”, en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (eds.), *México Under Zedillo*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1998.

ambiciosa. Un ejemplo es el sector eléctrico, que mostraba señales de su propia crisis financiera. Durante algún tiempo ya había quedado en claro que no era posible que los recursos públicos proporcionaran la inversión que requería el sector eléctrico para poder satisfacer la demanda en continuo aumento. La respuesta del gobierno fue una ley que presentó algo tarde en el sexenio. El intento de eliminar las restricciones a la inversión privada en el sector y facilitar la privatización de los activos de las empresas públicas que proporcionan el servicio eléctrico reveló otro problema: la resistencia a la reforma provenía de las propias filas del partido. Con la pérdida del monopolio político del PRI, el Presidente había perdido los mecanismos por medio de los cuales podía imponer la disciplina.¹¹ La concentración excesiva del poder en la Presidencia había cedido su lugar a un Ejecutivo debilitado, restringido aún más por el hecho de carecer de mayoría en el Congreso. A esto se aunaba una obvia falta de habilidad y operación política de parte del Presidente para poder promover su agenda económica, independientemente de lo limitada que fuera. Como consecuencia de la privatización de las empresas de propiedad estatal, la eliminación de las barreras que obstaculizaban el acceso a varias actividades económicas, y la retirada del gobierno de la actividad económica, el Ejecutivo ya no tenía sus fuentes tradicionales para repartir privilegios, ganancias y corrupción. La reforma económica y el cambio político gradualmente minaron la Presidencia, convirtiéndola en un cargo limitado frente a otros poderes públicos y a los intereses creados. El sistema del PRI y sus innumerables mecanismos de control ya no estaban disponibles para ofrecer apoyo a una transición económica.

A pesar de estos fracasos, se tomaron varias decisiones extremadamente importantes durante el periodo presidencial de

¹¹ La disciplina se había obtenido y recompensado garantizando el acceso al poder mediante una escaño en las legislaturas locales o federales, una gobernación, o una presidencia municipal, así como posiciones burocráticas en los diferentes niveles del gobierno. El control del Presidente sobre las carreras políticas de todos los candidatos se erosionó a medida que los partidos de oposición obtenían nuevas posiciones.

Zedillo. Algunos aspectos del proyecto político de la propuesta de Zedillo en su discurso de inauguración fueron puestos en marcha con relativo éxito. A finales de 1994, una reforma constitucional le otorgó nuevos poderes a la Suprema Corte de Justicia y la convirtió en una corte constitucional con mecanismos para nominar, reemplazar y destituir a los magistrados –poderes que aseguran la autonomía de este cuerpo colegiado. En el sistema político tradicional, la Suprema Corte siempre había estado subordinada al Ejecutivo y carecía de poder para revisar asuntos electorales y la constitucionalidad de las leyes. Los derechos políticos y civiles de los individuos habían estado completamente desprotegidos. El árbitro final siempre era el Ejecutivo, que resolvía las disputas entre los tres poderes, los niveles de gobierno, e incluso entre individuos. Al reformar la Constitución, Zedillo transfirió este papel al más importante tribunal del país, lo que tuvo importantes repercusiones económicas.¹² En la Suprema Corte de Justicia, la rama ejecutiva tiene ahora un contrapeso que limita su espacio de maniobra en las cuestiones económicas. De igual manera, por medio de una reforma electoral llevada a cabo en 1996, el gobierno transfirió a un organismo autónomo la función de organizar y supervisar las elecciones. Así se eliminó la principal fuente de manipulación electoral. El triunfo de Vicente Fox en las urnas en el año 2000 habría sido imposible sin este cambio significativo en los procesos electorales.

A diferencia de las reformas propuestas que desafiaban a los intereses creados, como la reforma del sector eléctrico que afectaría los privilegios del sindicato, estas dos reformas implicaban que el Presidente renunciaba a los poderes y prerrogativas extra-constitucionales que durante mucho tiempo le habían dado un

¹² Por ejemplo, una reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia declaró anticonstitucional la estructura legal establecida durante la administración de Zedillo para hacer posibles ciertas formas de inversión privada en el sector eléctrico. También ha dictaminado en contra de algunas decisiones del gobierno mexicano para expropiar propiedades y establecer ciertos tipos de impuestos que violan el espíritu de la Constitución.

enorme poder al cargo. Las principales fuerzas políticas acordaron la reforma electoral y sin duda significó un enorme progreso para la democratización del país.

La democratización que Zedillo deseaba promover dio frutos, pero también dificultó el proceso de decisiones sobre temas económicos. El Ejecutivo continúa teniendo el poder para definir la estrategia económica y seguir políticas específicas, pero reformas estructurales como la apertura de ciertos sectores a la inversión privada requieren enfrentar a los grupos de intereses creados que están dispuestos a defender sus prerrogativas, así como negociar con las diferentes fuerzas políticas que ahora están presentes en el Congreso. La reforma económica ya no depende de la decisión de un solo funcionario o de una sola rama del gobierno. Tendrá que llevarse a cabo por medio de negociaciones y, en consecuencia, es probable que las reformas futuras sean incrementales. El liderazgo ejecutivo es crítico en ese contexto, en especial porque la estructura institucional de México no se ha adaptado a estas nuevas realidades del poder.

En términos políticos, cualquier intento de futura reforma económica tendrá que superar la resistencia no sólo de los intereses creados sino también de la opinión pública. Las encuestas realizadas sobre ciertos aspectos clave de la reforma económica han mostrado que la opinión pública está dividida. En ciertos temas específicos, como la apertura de los sectores eléctrico o petrolero, la mayoría de los mexicanos continúa defendiendo el *statu quo*.

La reforma económica ya ha cambiado la estructura productiva del país, la dirección de la política y agenda de desarrollo seguida por el gobierno, y la exposición de México al entorno internacional. Resulta indispensable un liderazgo que comunique a los ciudadanos la necesidad de continuar la reforma, en especial porque reformas pasadas no se han traducido en una fuente de mayor bienestar para la mayoría de los mexicanos. Esta es la gran paradoja: las reformas requieren del apoyo popular para poder avanzar, y no obstante son intrínsecamente impopulares porque no han podido beneficiar los bolsillos de los mexicanos. Las reformas se han ganado una mala reputación, y

aparentemente ningún gobierno está dispuesto a justificar sus objetivos o los indudables éxitos que han conseguido.

EL ACTUAL PROBLEMA ECONÓMICO

LAS ECONOMÍAS en todo el mundo están enfrentando un ambiente cambiante al que deben adaptarse. Los problemas de la economía mexicana, sin embargo, implicarán la realización de cambios fundamentales más que ajustes periféricos. México tendrá que ampliar su proceso de reforma hasta llegar al nivel microeconómico, que afecta las decisiones sobre la inversión, la innovación y la productividad.

Uno de los desafíos que deben ser superados es que las empresas y consumidores mexicanos pagan más por servicios que sus contrapartes de otros países. Por esto, las empresas mexicanas empiezan en una posición de desventaja frente a la competencia global. Los cuadros 1 y 2 muestran la paradoja central de la transición económica del país: una de las economías más abiertas del mundo tiene algunos de los sectores internos más cerrados del mundo.

CUADRO 1
COSTOS EN EL SECTOR ENERGÉTICO

	<i>Electricidad</i>		<i>Combustibles</i>	
	<i>Electricidad residencial en dólares por kWh</i>	<i>Electricidad industrial en dólares por kWh</i>	<i>Diesel comercial en dólares por litro</i>	<i>Gasolina regular sin plomo en dólares por litro</i>
Promedio OCDE	—	—	.528	.484
México	.075	.053	.439	.584
Estados Unidos	.085	.050	.371	.386
Canadá	—	—	.445	.455
Argentina	.086	.069	.561	.917
Colombia	.064	.042	.249	.367
Costa Rica	.065	.076	.424	.583

Fuente: *Energy Prices and Taxes, 2nd Quarter 2003*, Agencia Internacional de Energía, cifras para 2001.

Vayamos por partes. El costo de la electricidad en México es similar a la de terceros países con los cuales los productores mexicanos compiten. Esa tarifa, sin embargo, lleva implícito un subsidio de más del 40 por ciento para el año que corre y como los economistas saben muy bien, nada es gratis o, lo que es lo mismo, todo se acaba pagando de alguna manera (de nuestros bolsillos a través de impuestos). En materia de servicios de telecomunicaciones las tarifas en México son mucho mayores que la de los países de la OCDE, incluso de otros países latinoamericanos. Dos monopolios que extraen rentas, uno de manera un tanto disfrazada, el otro sin disimulo. Podemos seguir enumerando: las tarifas aéreas; el costo del transporte carretero; el costo de capital que en México es más del doble que el de nuestros principales socios comerciales.

La razón de lo anterior es muy sencilla: estos son los sectores que no enfrentan competencia. Por lo tanto, no tienen incentivo para aumentar la productividad y la eficiencia, innovar o realizar cambios tecnológicos que redunden en el precio del producto o servicio que paga el usuario final. En este resultado casi no tiene nada que ver la naturaleza privada o pública de la propiedad. Monopolios privados como Telmex o públicos como Pemex y la CFE, crean una enorme carga sobre la economía en conjunto y reducen el potencial competitivo del resto de la industria mexicana. Las empresas han compensado tradicionalmente los costos del ambiente en que operan (tarifas más altas para la electricidad, telecomunicaciones, transporte y varios otros servicios) por medio del precio de la mano de obra, aunque éste ha perdido su atractivo en términos comparativos –los salarios promedio de China son sólo una fracción de lo que son hoy en día en México. Como consecuencia, las empresas que operan en México se están haciendo menos competitivas.

Aunque el punto de vista prevaleciente en muchos círculos es que la falta de competencia no hace mucha diferencia, la prueba de lo contrario es abrumadora. Si uno observa la conducta de empresas como Pemex y la CFE en comparación con compañías similares en otros países, los resultados son reveladores.

CUADRO 2
COSTOS EN TELECOMUNICACIONES

	<i>Costo por llamada internacional^a</i>	<i>Costo por servicio residencial^b</i>	<i>Costo por servicio empresarial^c</i>	<i>Servicio de telefonía móvil^d</i>	<i>Internet</i>
Promedio OCDE	1.28	488.13	1074.96	—	36.31
México	3.73	747.97	2189.03	227.96	32.90
Estados Unidos	.97	568.92	1148.65	152.46	33.58
Canadá	.92	381.96	819.15	135.71	25.34

Fuente: *Communications outlook*, 2003, OCDE.

Notas: cifras de 2002 en dólares de los Estados Unidos.

^aTarifa promedio de una sola llamada, ponderada por el tráfico.

^b"Canasta" de la OCDE de cargos a teléfonos residenciales (incluye llamadas internacionales y llamadas a redes de teléfonos móviles).

^c"Canasta" de la OCDE de cargos a teléfonos de empresas (incluye llamadas internacionales y llamadas a redes de teléfonos móviles).

^d"Canasta" de la OCDE de cargos a usuarios de baja intensidad de teléfonos móviles.

^e"Canasta" de la OCDE de cargos a Internet por 20 horas.

Empresas como éstas son ineficientes precisamente porque no tienen que enfrentar competencia, además de que la estructura regulatoria no les proporciona los incentivos adecuados. Estas empresas también albergan a sindicatos con grandes prerrogativas, incluyendo salarios y beneficios muy superiores al promedio nacional; crean incertidumbre sobre la oferta de los servicios porque casi no se ha invertido en ellos en años recientes; y hacen que el resto de la economía pague por su ineficiencia e inciertas perspectivas. Estos no son sectores marginales, sino más bien industrias centrales para toda la actividad productiva. Además, como puede verse en el cuadro 3, la productividad de los trabajadores mexicanos en los sectores eléctrico, petrolero y de telecomunicaciones, está entre las más bajas de los miembros de la OCDE.

No hay correlación entre la productividad del trabajador y el poder real de los sindicatos de las empresas estatales mencionadas. Después de que el PRI no pudo ganar las elecciones del año 2000, estos sindicatos han perdido su vínculo con el partido y con el Presidente. No obstante, no perdieron su enorme in-

CUADRO 3
PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL SECTOR
ENERGÉTICO Y DE COMUNICACIONES

	<i>Electricidad</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Telecomunicaciones</i>
	<i>Valor agregado por trabajador (dólares)</i>		<i>Ingresos por trabajador (dólares)</i>
Estados Unidos	249,826	232,060	228,132
España	174,606	257,183	147,875
Holanda	156,509	233,790	252,373
Reino Unido	76,771	41,406	259,053
México	33,611	39,915	139,309

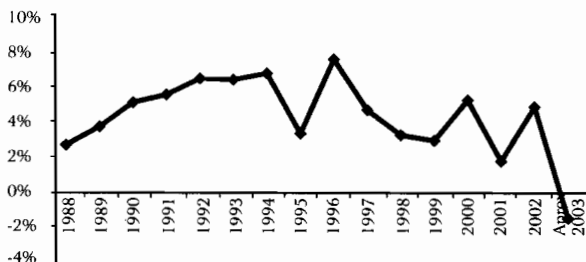
Fuente: Las cifras de electricidad y petróleo fueron elaboradas por el CIDAC con datos de la OCDE, *Cuentas Nacionales de países de la OCDE*, volumen 2, OCDE 2002. Dado que no existen cifras específicas sobre productividad laboral se llevó a cabo el cálculo del valor agregado medio por trabajador. Se utilizaron los datos de la industria de electricidad, gas y abasto de agua y de la industria manufacturera de coque, productos refinados de petróleo y energía nuclear. Las cifras corresponden a 1999 con excepción de España donde se utilizan datos de 1997. Los datos de telecomunicaciones se obtuvieron de la OCDE, *Communications Outlook 2001*, tabla 9.7.

fluencia. Las empresas monopólicas continúan dominando los sectores estratégicos y la mera amenaza de huelgas estremece a toda la economía. Los pilares corporativistas del sistema, que en una época fueron esenciales para la estabilidad y el crecimiento, ahora lo limitan, no sólo debido a su oposición a cualquier reforma, sino también a causa de las condiciones privilegiadas que mantienen para sí mismos.

Estos son sólo los ejemplos más visibles de la paradoja de la economía mexicana y de su transición incompleta. Además de las dificultades que tienen los gobiernos para completar la agenda de la reforma estructural, tampoco han podido crear los bienes públicos más básicos, como la seguridad legal y la protección de los derechos de propiedad. Los procesos legales tienen resultados inciertos, son prolongados e implican altos costos. Esta es una de las razones por las que el sector bancario no ha canalizado recursos hacia el sector productivo (por ejemplo, el proceso legal para hacer cumplir una garantía bancaria en México puede tomar años, mientras que en los Estados Unidos sólo requiere de unos pocos meses).

La inversión en infraestructura es extremadamente limitada (86 por ciento del gasto público se destina al gasto corriente, y sólo el 14 por ciento a la inversión),¹³ en tanto que los niveles de logro educativo son extremadamente bajos.¹⁴ En síntesis, el gobierno ha demostrado ser incapaz de establecer claramente las reglas del juego, regulaciones que propicien la competencia, o instituciones que faciliten el intercambio, creen certidumbre y confianza, y hagan posible el proceso de “destrucción creativa” vital para cualquier economía de mercado.¹⁵ Las consecuencias son obvias: la economía mexicana se ha hecho menos productiva y, en el mundo actual, eso significa perder oportunidades para desarrollarse (véase gráfica I).

GRÁFICA I
PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR MANUFACTURERO
(Cambio porcentual anual)



Fuent : Elaborado por CIDAC con información del Banco de México.

¹³ *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1er. trimestre de 2003.

¹⁴ OCDE, *Literacy Skills for the World of Tomorrow: further results from PISA 2000*, París, OCDE, junio de 2003.

¹⁵ El éxito empresarial ha dependido únicamente de la habilidad de cada empresario, y de su capacidad para acceder a financiamiento. Quien carece de estos elementos ha experimentado dificultades para crecer. El gobierno no ha tenido ninguna política orientada a crear las condiciones que le permitan a la economía transformarse totalmente, de modo que los sectores que se han retrasado puedan adaptarse, salir de su letargo, o si es necesario, cerrar de un modo ordenado. La ausencia de una política en esta área ha llevado a una forma extrema de darwinismo económico.

EL SECTOR RURAL MEXICANO:
ESTANCAMIENTO Y *STATU QUO*¹⁶

EN EL CAMPO, como en el resto de la economía, se iniciaron reformas importantes, pero nunca se les completó. Durante su administración, Carlos Salinas de Gortari intentó llevar a cabo una serie de reformas institucionales cuyo propósito era redefinir los derechos de propiedad en el sector rural. Había llegado a la conclusión, correctamente, de que el problema rural, caracterizado por una falta de capitalización así como por una baja rentabilidad y productividad, se debía a problemas con la definición de los derechos de propiedad, débiles mecanismos para protegerlos, y una enorme incertidumbre legal que se originaba por esa indefinición.

Más de 70 años de reparto agrario habían acabado con la noción de propiedad privada y también habían obstaculizado la eficiencia. La expropiación fue una amenaza muy real durante los años de reparto agrario. De conformidad con las leyes agrarias de esos años, una persona afectada por la expropiación no podía acudir a los tribunales para defender su propiedad. Una consecuencia de la incertidumbre causada por la falta de protección a los derechos de propiedad en el país, fue una reducción sistemática de la inversión. No había ningún incentivo para invertir en la tierra de uno, si ésta se encontraba bajo la amenaza de expropiación. Pero la distribución de tierras también creaba otra distorsión. Imponía límites sobre el tamaño de las tenencias privadas y la división de la tierra distribuida en parcelas cada vez más pequeñas, creó unidades de producción de una escala económicamente ineficiente (60 por ciento de los campesinos cultivan menos de cinco hectáreas). Aunque siempre hubo algunos agricultores comerciales que tuvieron éxito y que se las ingeniaban para evadir las prohibiciones del gobierno, en particular en el norte, el campo mexicano estaba caracterizado por una

¹⁶ Las argumentaciones presentadas en este apartado fueron tomadas de Guillermo Zepeda Lecuona, *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

agricultura de subsistencia, con parcelas de tierra no mayores de 20 hectáreas.

El problema rural también se originaba en la forma de propiedad de la tierra conocida como el *ejido*. Bajo este sistema, se autorizaba a los campesinos para que usaran, pero no para que tuvieran en propiedad, la tierra en que vivían y la que cultivaban. Sin títulos de propiedad los campesinos no podían acceder a créditos de la banca comercial. Por lo tanto, sus canales de financiamiento estaban limitados al banco de desarrollo del gobierno, que estaba dominado por intereses y criterios políticos. En el momento de la reforma de 1992, los ejidos cubrían el 50 por ciento del territorio nacional.

Después de 70 años, Carlos Salinas dio fin a la distribución de la tierra agrícola, algo que sus predecesores no se habían atrevido a hacer.¹⁷ También hizo posible a los ejidatarios cambiar su forma de posesión de la tierra para convertirla en propiedad privada, si así lo deseaban. Otras medidas incluyeron el levantamiento de restricciones que prohibían la participación de empresas comercializadoras en el campo y otorgaron a los ejidatarios el derecho de libre asociación así como de arrendar o vender sus tierras. Las reformas también establecían la creación de un tribunal agrario para decidir en el caso de disputas por la tierra. Hasta entonces, éstas habían sido resueltas por el Presidente, por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria. El objetivo de

¹⁷ La distribución de la tierra fue una respuesta específica a las exigencias hechas durante la Revolución. Los resultados del reparto agrario fueron muy importantes: se crearon casi 30,000 ejidos y a más de tres millones de solicitantes se les concedió más de la mitad del territorio nacional (103 millones de hectáreas). Sin embargo, una característica sorprendente de la reforma agraria es que se necesitaron 75 años para llevarla a cabo. Esta es una de las razones por las que no alcanzó sus metas económicas, y mucho menos el objetivo de justicia en lo que se refiere al reparto agrario. El cambio de la distribución de superficies adecuadas de tierra al reparto de parcelas irracionalmente pequeñas se presentó dentro de una atmósfera de incertidumbre. En 1940, 23 años después de que empezara oficialmente la reforma agraria, ya se habían distribuido casi 30 millones de hectáreas, beneficiando a 1.6 millones de solicitantes. Si la distribución de la tierra se hubiera detenido en ese momento, cuando el tamaño y la calidad de la tierra distribuida empezaba a disminuir, se habrían prevenido muchos de los agudos problemas que ahora afectan al campo, ante todo la baja inversión para las actividades agrícolas y la baja productividad de las pequeñas tenencias. Sin embargo, se continuó distribuyendo tierras durante los siguientes 50 años. Zepeda, *Transformación agraria, op. cit.*, pp. 36-41

estas reformas era establecer las condiciones para introducir los mecanismos del mercado en el campo, eliminando la inseguridad legal y propiciando el ingreso de mayores montos de capital al sector rural.

La redefinición de los derechos de propiedad en el medio rural serviría como fundamento de su transformación. Más de 10 años después, el campo ha mostrado algunas señales de modernización. El proceso para definir los derechos de propiedad continúa avanzando y ciertas partes del campo, en particular en el norte, han cambiado sus cultivos para obtener mercancías agrícolas más estables y competitivas,¹⁸ aprovechando el acceso a los Estados Unidos que proporciona el TLCAN.¹⁹ No obstante, las actividades agrícolas todavía son tan poco rentables que no atraen a la inversión. Como en el resto de la economía, los esfuerzos de reforma se suspendieron por la crisis de 1994-1995 y posteriormente se les abandonó.

La rentabilidad del sector agrícola depende de la disponibilidad oportuna de insumos a precios competitivos, a los que no tienen acceso los productores mexicanos. Los productores rurales experimentan graves dificultades para obtener insumos suficientes, de alta calidad y a precios competitivos, como las semillas, los fertilizantes, la electricidad, la maquinaria y el crédito. El proteccionismo que prevaleció durante décadas en la economía

¹⁸Si se observa la balanza comercial agrícola entre México y Estados Unidos, se verá que los chiles, tomates, tabaco y brócoli mexicanos están entre las mayores exportaciones de la nación.

¹⁹La aprobación del TLCAN resultó en la eliminación inmediata o gradual de los aranceles sobre un amplio rango de productos. Se eliminaron los aranceles para algunos productos agrícolas, como las cebollas, los plátanos, y el café en 1994 (grupo A), y para la mayoría de los productos agrícolas en 2003 (grupo C). Para productos sensibles como el maíz, los frijoles, el jugo de naranja, la leche en polvo y el azúcar se estableció una categoría especial para la eliminación gradual del arancel (grupo C+).

Grupo A: bienes cuyos aranceles fueron eliminados el 1o. de enero de 1994.

Grupo B: bienes cuyos aranceles fueron eliminados en cinco etapas anuales iguales, hasta que estuvieron totalmente libres de aranceles el 1o. de enero de 1998.

Grupo C: grupo cuyos aranceles fueron eliminados en 10 etapas anuales iguales, hasta que quedaron totalmente libres de aranceles el 1o. de enero de 2003.

Grupo C+: bienes cuyos aranceles serán eliminados en 15 etapas anuales iguales hasta que estén totalmente libres de aranceles el 1o. de enero de 2008.

mexicana tuvo como consecuencia que, en vista de la falta de competencia, los proveedores de insumos para la actividad agrícola —empresas del gobierno como Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) y Productora Nacional de Semillas— carecieran de incentivos para bajar el precio de sus productos o para hacer más eficientes sus mecanismos de distribución y de oferta. Estas empresas fueron privatizadas, pero no surgió ningún mercado competitivo para sustituirlas. Dentro de la estructura de la liberalización del comercio, las autoridades calcularon que el acceso a insumos del exterior bastaría para crear competencia en el mercado interno. Tanto el gobierno como los productores fueron sorprendidos inesperadamente por la crisis de 1994-1995, que postergó los efectos de dicha iniciativa. La crisis económica, junto con la devaluación, tuvieron como resultado que las importaciones para abastecer a las actividades agrícolas resultaran prohibitivamente caras.

Aunque la gradual importación de insumos ha mitigado poco a poco el problema de acceso, los persistentemente altos costos de los productos o servicios que ofrecen los monopolios del gobierno (como el precio de la electricidad, que aumentó 77 por ciento en términos reales entre 1990 y 2001, y 56 por ciento entre 1994 y 2001) han compensado con creces las ventajas asociadas con los productos importados de menor costo.

El financiamiento del sector rural también disminuyó drásticamente después de la crisis de 1994-1995. El financiamiento privado llegó a niveles sin precedentes en 1994, superando la cantidad asignada por el gobierno por medio de su banco de desarrollo. Aunque el propósito explícito de la reforma de 1992 era alentar a personas privadas para que participaran en la capitalización del campo, la crisis y el posterior aumento de los créditos comerciales en mora, disminuyeron los montos del financiamiento disponible en términos reales. Los bancos comerciales redujeron la proporción del crédito que destinaban al sector agrícola, pues lo percibían como una actividad de mucho riesgo. De hecho, desde la contracción experimentada en el sector bancario comercial entre 1991 y 1995, los bancos comercia-

les jamás han retornado a los patrones previos que seguían para conceder préstamos. Ya que las actividades agrícolas tienen un mayor riesgo que las actividades manufactureras o que los préstamos al consumidor, es poco probable que se reactive el crédito comercial en el sector, en especial cuando más de la mitad de la tierra en México es de temporal –lo que significa que no tiene estructura de irrigación, por lo que depende totalmente del clima. Además, el monto del crédito canalizado mediante la banca de desarrollo es insuficiente. El Banco de Crédito Rural (Banrural), el banco de desarrollo para el campo, fue liquidado a principios de 2003 como consecuencia de su ineficiencia y de sus copiosas pérdidas. Banrural operaba más como un instrumento político que como una institución financiera. Sólo recuperaba un porcentaje muy bajo de los créditos que otorgaba, y en todo caso éstos eran concedidos a clientelas políticamente provechosas, en vez de a los campesinos y agricultores que no resultaban elegibles para créditos de la banca comercial, que eran los que debían ser el grupo al que se destinaran. La lógica política que regía a la institución quedó al descubierto cuando se demostró que los fondos otorgados por Banrural aumentaban durante cada periodo electoral.

Una vez que el productor agrícola ha logrado cubrir sus costos de producción, tiene que enfrentar los asociados con el transporte, el almacenamiento y la venta de sus productos. Los costos del transporte son altos, la calidad de las carreteras es mala y hay una generalizada falta de seguridad pública en las carreteras. En la producción forestal, el transporte representa el 70 por ciento de los costos, como consecuencia del poco mantenimiento tanto de los camiones como de la infraestructura de carreteras y el alto costo de las carreteras de cuota.²⁰

A lo anterior se suma el hecho de que la mayoría de los productores agrícolas enfrentan enormes dificultades para vender sus productos. La mayor parte de ellos están concentrados

²⁰Declaraciones del presidente de la Junta de la Red Mexicana de Organizaciones de Trabajadores Agrícolas al periódico *El Financiero*, 12 de mayo de 1997; nota por Lourdes Edith Rudiño.

en pequeños asentamientos dispersos, y además de que sus cosechas son muy pequeñas, no cuentan con infraestructura que los una a los centros de consumo. Esto genera toda una muchedumbre de intermediarios que, en vista de los altos costos de las alternativas, tienen mucho poder y absorben gran parte de los márgenes de ganancia de los productores. En otras ocasiones, cuando el productor o grupo de productores asume el costo de almacenamiento y transporte de los productos y los lleva a los centros regionales de distribución y ventas, se ven enfrentados a una estructura monopsonica de unos pocos compradores que se coluden para fijar precios muy bajos. Estos virtuales monopsonios son tolerados debido al enorme poder que tienen por su control de los abastos de alimentos de las principales ciudades de México. Ningún gobierno ha osado desafiarlos y, aunque se han llevado a cabo programas del gobierno para comercializar los productos del campo, los esfuerzos han sido muy burocráticos y con frecuencia se han visto plagados por la corrupción.

Estas distorsiones en los mercados de los productos agrícolas reducen considerablemente la rentabilidad del sector. Los ejemplos que han tenido éxito en lo que se refiere a la producción agrícola de México, han implicado la evasión de las condiciones que limitan la oferta interna y de los mercados de productos plagados de disfunciones y anomalías. Para mencionar un solo ejemplo, el financiamiento de la conversión de cultivos es cubierto por el capital de los propios socios o procurando crédito en el exterior a tasas más bajas, ya que en México el crédito es inaccesible o muy caro (un productor mexicano tiene que pagar tres veces más intereses que sus contrapartes en los Estados Unidos y Canadá).

La transición económica en el campo fue incipiente pero profunda. Dar término a la distribución agraria, promover la regularización de las parcelas de tierra cuya propiedad estaba en disputa, y crear la posibilidad de que quienes participaban en las tenencias comunales se convirtieran en propietarios de su tierra, claramente eliminaron algunas de las causas más perniciosas del atraso rural. No obstante, reestructurar el campo requería muchas más reformas que nunca se llevaron a cabo. Una década

después de haber negociado el TLCAN, el campo sigue en crisis. No es una coincidencia que también sea el lugar en que se concentra la pobreza extrema del país (el 80 por ciento de las familias del campo son pobres).

Durante muchos años el campo mexicano constituyó una fuente de apoyo incondicional para el régimen del PRI, y una fuente de votos baratos obtenidos movilizándolo a la población rural con la promesa de tierras, crédito que nunca se haría realidad e insumos a precios subsidiados. Las acciones del gobierno en el campo mexicano seguían la lógica del control político, sin prestar atención al costo económico. El sistema de reparto de tierras estuvo vigente durante un periodo de 75 años, lo que sólo puede entenderse si se reconoce que la promesa de tierras era usada para garantizar el apoyo al régimen. Este periodo también presenció la disminución del potencial productivo de este sector económico.

Lamentablemente, aunque las reformas institucionales realizadas en el campo por la administración de Salinas intentaron cambiar esta lógica política, no alcanzaron sus objetivos. La distorsión de los mercados, aunada a la falta de mecanismos de oferta y de distribución, todavía perdura. El concepto de elección no existe para los trabajadores agrícolas en el medio rural. Mientras los mercados en el campo continúen operando de esta manera, los trabajadores agrícolas continuarán bajo el control de los intermediarios y de los prestamistas. También seguirán sujetos a prácticas clientelistas en las que el acceso a los abastos, el crédito o los canales de distribución depende de que presten apoyo político o se movilicen a favor una determinada causa. En el pasado, estas prácticas beneficiaban al PRI, y ahora contribuyen al capital político de líderes o intermediarios que ofrecen sus servicios al mejor postor. En la elección del 2000, no fue posible movilizar al voto rural tan efectivamente como en el pasado. Este es otro de los factores que explican la derrota del PRI en las urnas ese año.

Aunque el concepto de reforma económica se refiere con más frecuencia a los sectores manufacturero, de servicios o financiero de la economía, en vez de a las actividades más tradiciona-

les del sector primario, es precisamente en este último donde más urgentemente se requiere una agenda para el cambio.

VICENTE FOX:
¿EL MOMENTO PARA EXPECTATIVAS REDUCIDAS?

ESTOS SON algunos de los desafíos económicos que enfrenta la administración de Vicente Fox. Su éxito no puede sólo medirse por el aumento del PIB o del nivel de las exportaciones, sino que también debe juzgarse por su capacidad para transformar y dar una orientación a la economía mexicana. En síntesis, la pregunta a responder es si el actual Presidente será capaz de hacerse cargo de la agenda de reformas económicas que fue abandonada y sin la cual es poco probable que la economía mexicana beneficie a la mayoría de la población

Durante la campaña, la agenda económica de Vicente Fox fue vaga. Prometió un crecimiento de 7 por ciento, mayores recursos para la educación y la salud, infraestructura para los estados más rezagados en el país, microcréditos y apoyos a pequeñas empresas. Nada que lo comprometiera demasiado. Ninguna postura que alienara a posibles aliados. Su triunfo en la elección presidencial del 2000, sin embargo, no se basó en una agenda económica bien definida sino en la promesa de “cambio” que acompañaba a cada una de sus declaraciones.

Una vez asumido el cargo, Fox no dilató en definir su postura en torno a las reformas estructurales (fiscal, laboral, telecomunicaciones, energética). Las asumía como parte de su proyecto económico. El problema es que su agenda económica se basaba en reformas cuya aprobación dependía por completo del Congreso, donde los números no le dan una mayoría a su partido. Las elecciones del 2003 a la mitad de su periodo presidencial lo pusieron incluso en una desventaja mayor, pues el PAN sólo tiene 153 de 500 curules posibles en la Cámara de Diputados. Si bien resultaba ineludible abordar el tema de las reformas estructurales, pues de ellas pende la capacidad de crecimiento de la economía, Fox no reparó en los múltiples

aspectos que desde el ámbito del Ejecutivo pueden ser transformados. Éstos incluyen mecanismos más fuertes para promover y regular la competencia, menos trámites y papeleo para poder iniciar un negocio, elaborar mecanismos que le permitan a los inversionistas privados participar en la construcción o mantenimiento de infraestructura, y medidas para tratar con el problema de la inseguridad en las calles o los bajos niveles de calidad de la educación. Ninguno de estos aspectos ha sido enfrentado efectivamente. Se crearon varios programas en los sectores de la educación, el medio ambiente, el campo y la salud, pero ninguno ha ido encaminado a resolver los problemas subyacentes. Cuando se encuentra con intereses creados, el gobierno ha emprendido la retirada.

Un ejemplo es el caso de la educación, donde las iniciativas de la actual administración (como la creación de un instituto de evaluación educativa), aunque loables, no han intentado modificar la situación del poderoso sindicato de maestros que controla los recursos, los cargos, y los salarios sin tener en cuenta el mérito, la capacitación o la calidad. Otro ejemplo es el sector rural, donde el acuerdo nacional firmado en marzo de 2003 es simplemente la continuación de las políticas previas. El acuerdo proporciona abundantes recursos y subsidios que, lejos de resolver los problemas estructurales que ya existen (como las distorsiones en el mercado de insumos, inadecuados canales de distribución y falta de crédito), en realidad han conservado el *statu quo*.

Las reformas estructurales propuestas por el Ejecutivo modifican el *statu quo* y afectan intereses poderosos. De ahí la dificultad de sacarlas adelante. La iniciativa de reforma eléctrica del Ejecutivo es paradigmática en este sentido. El Ejecutivo propone en su iniciativa de ley abrir el sector a la inversión privada, lo que implicaría que las dos empresas paraestatales en el sector (Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro) perderían su poder monopólico y las enormes prerrogativas que sus sindicatos gozan derivadas de esa condición.

El triunfo de estos intereses sobre el Ejecutivo se da en un contexto particular: una opinión pública desinformada, que no alcanza a entender la necesidad de las reformas; nociones arraigadas en las que soberanía se equipara con la presencia de empresas públicas en ciertos sectores considerados estratégicos; una clase política dividida ideológicamente en la que consensos sobre los medios para revitalizar la economía están ausentes; una legislatura, por lo menos en los primeros tres años, con ánimos de revancha y de hacer fracasar al presidente Fox y un Ejecutivo que ha perdido liderazgo, capacidad de proyectar un rumbo y habilidad para operar políticamente en un contexto tan complejo. Indudablemente, Vicente Fox recibió una Presidencia muy distinta a las de sus predecesores: sin mayoría en el Legislativo, sin los instrumentos políticos que el viejo sistema político otorgaba a sus presidentes, sin experiencia ni operadores políticos capaces.

Está claro que la economía mexicana no va a colapsar en el corto plazo, pero sin reformas, las condiciones en el sector productivo continuarán deteriorándose. La situación macroeconómica es estable gracias a la determinación que ha mostrado la administración en su manejo de los asuntos macroeconómicos. La administración ha mantenido un estricto control fiscal y una política monetaria cuyo propósito es reducir la inflación para que llegue a los niveles que predominan en los países que son los principales socios comerciales de México. Sin duda, la estabilidad es una precondition para todo lo demás, pero no basta. Incluso la estabilidad se verá en riesgo si no se hace algo más. El gobierno debe enfrentarse a una enorme deuda contingente que es el resultado, entre otras cosas, del rescate de los bancos que se concertó durante la administración de Zedillo y de los pasivos del sistema de pensiones de los trabajadores del Estado. El equilibrio fiscal también está sujeto a una creciente presión por parte de los gobiernos estatales y locales. La recaudación de impuestos y la estructura del gasto crean incentivos desvirtuados, pues la Federación recauda los ingresos fiscales mientras los gobiernos estatales y locales los gastan con débiles controles o mecanismos de rendición de cuentas.

La primera derrota de Vicente Fox en la legislatura se dio precisamente en el campo de los impuestos. El aspecto más sobresaliente de su iniciativa tributaria, presentada poco después de llegar a la Presidencia, proponía la uniformidad de la tasa del IVA a 15 por ciento. En la actualidad, el IVA tiene diferentes tasas y exenciones para diferentes productos, como los alimentos y las medicinas. Este esquema propicia la evasión fiscal y hace que la administración del impuesto sea extremadamente difícil. La reforma era necesaria porque aumentaría la recaudación de impuestos, que todavía depende en gran medida del ingreso proveniente del petróleo, aunque aún así resultaría insuficiente, pues no modificaba, entre otras cosas, el esquema de incentivos entre el gobierno federal y los estados al que habíamos hecho referencia anteriormente. Ni siquiera el “bono democrático” del Presidente recientemente electo fue suficiente para promover una reforma de esta naturaleza.²¹

Los dilemas y resistencias que Fox encontró al inicio de su administración continúan afectándolo en la segunda mitad de su Presidencia. Las elecciones de mitad del periodo resultaron en una Cámara de Diputados sin mayoría absoluta, en tanto que el Senado, que es elegido cada seis años, continúa teniendo una mayoría priísta. Los intereses opuestos a la reforma están conscientes de que el Presidente es intimidado por sus demostraciones de fuerza, que incluyen amenazas de huelgas, protestas y otras acciones violentas.

El gobierno debe decidir exactamente qué es lo que desea lograr durante el poco tiempo que queda de su periodo en el cargo: ¿quiere continuar reformando la economía o retroceder?

²¹ El “bono democrático” hace referencia a la enorme ola de popularidad que llevó a Vicente Fox al poder y al capital político que obtuvo por haber derrotado al PRI después de 75 años en el poder. Al principio de su gestión, pareció que esta marea de simpatías bastaría para permitirle al Presidente llevar adelante su agenda económica sin retrocesos, pero la realidad demostró ser muy diferente. La popularidad de Fox no le ayudó a tratar con los grupos de intereses creados o a negociar los acuerdos legislativos para apoyar sus propuestas. Además de la popularidad, el Presidente requería de una estrategia, de operadores políticos para ponerla en práctica y de un sentido claro de dirección, ninguno de los cuales pudo conformar.

También tendrá que declarar su posición con respecto a las tradicionales estructuras corporativistas: ¿las tolerará, las combatirá o negociará con ellas? Su relación con el PRI no es menos importante: ¿desea gobernar conjuntamente con ese partido, o tomar una posición defensiva respecto a él? Aunque el presidente Fox no puede y no se debe esperar que tenga la capacidad de imponer sus decisiones de política tan fácilmente como sus predecesores, sí debería ser capaz de ejercer el mismo tipo de liderazgo que demostró cuando unió a la mayoría de los mexicanos para derrotar al PRI.

En esta etapa, es difícil ser optimista sobre el desempeño futuro de Fox. Lo más que se puede esperar son reformas parciales, debilitadas por un Legislativo que probablemente no esté dispuesto a cargar con los costos de medidas difíciles e impopulares, como las que se refieren a los impuestos y a la electricidad. A este respecto, si se aprueban las reformas en estos sectores, su alcance será limitado. El propósito será demostrar resultados, pero sin pagar el costo de reformas más profundas que alterarían el *statu quo*. El catalizador de posibles acuerdos es la próxima contienda electoral por la Presidencia, que obligará a los partidos a tratar de dar una buena imagen consiguiendo resultados.

Las expectativas de triunfo por los tres partidos principales en la elección de 2006 crean oportunidades que no existieron durante los primeros tres años de la administración. Habrá un incentivo para que la economía esté en buena forma en el momento en que uno de ellos ocupe la Presidencia, pero será difícil progresar en tantos frentes con la rapidez que la economía requiere. La reforma económica en México estará caracterizada probablemente por pasos incrementales y reformas parciales.

La oportunidad que Vicente Fox presentaba para la realización de las reformas parece haber desaparecido. Los mexicanos deberán acostumbrarse a una transición permanente y a una economía abierta a la competencia que, sin embargo, protege a sectores estratégicos. Lamentablemente, es poco probable que en México se vuelva a presentar una combinación del deseo de

reforma, que implica un sentido de dirección y claridad de objetivos, y de los medios políticos para lograrla, que fue lo que caracterizó a los años de la administración de Carlos Salinas. Como consecuencia, los mexicanos continuaremos pagando los costos de una reforma incompleta durante muchos años más.

CAPÍTULO 3

JUAN E. PARDINAS

El combate a la pobreza en México: desafíos políticos

EN LAS últimas dos décadas, México ha transitado por un intenso proceso de cambio. A pesar de las profundas transformaciones en política y economía, la sociedad mexicana continúa dividida por dramáticas disparidades de ingreso. En el transcurso de unos años se consolidó la democracia y se avanzó en la construcción de una verdadera economía de mercado, pero aún persiste el desafío de brindar oportunidades de desarrollo para millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza.

La mayoría de la población tiene un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Según una encuesta publicada en 2002 por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el 51 por ciento de la población vive en la pobreza. La asimétrica distribución del ingreso representa una amenaza permanente a la estabilidad política y económica del país. En una democracia joven, las nulas expectativas de desarrollo entre la mitad de los electores es una puerta abierta para los promotores del populismo. La mejor manera de consolidar el futuro de la democracia y la economía de mercado es romper el ciclo de pobreza que se transmite de una generación a otra.

La política social del gobierno combina subsidios generalizados en educación y salud con transferencias directas de recursos para la población más pobre. La inversión de fondos públicos ha contribuido al combate a la pobreza, sin embargo los presupuestos disponibles son limitados y el tamaño del problema es monumental. Este capítulo busca analizar cómo las disputas políticas por el presupuesto público han afectado las estrategias de combate a la pobreza en el sexenio de Vicente Fox.

EL CENSO DE LA POBREZA: CUANTIFICAR EL DESAFÍO

DURANTE la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se presentó un debate sobre cuál era el mejor método para realizar un censo de la población marginada. La eficiencia de la estrategia contra la pobreza dependía de cuantificar las dimensiones del problema. Era necesario realizar una definición precisa para determinar quiénes y cuántos mexicanos viven en condiciones de marginación. La metodología que se aplicaría en el censo también determinaría las mejores estrategias disponibles para encarar el problema. El resultado de la medición orientaría el rumbo de las políticas públicas.

La polémica sobre medición de la pobreza estaba marcada por dos grupos con visiones opuestas. Cada uno tenía su propio cálculo del número de personas que padecían esta condición. Del lado del gobierno, el entonces subsecretario de Egresos, Santiago Levy estimaba que de una población de casi 100 millones de personas, 18.8 millones vivían por debajo de la línea de pobreza. En el campo opuesto de la discusión estaba Julio Boltvinik, un académico de El Colegio de México que construyó un índice llamado “Levy corregido”, el cual duplicaba la cifra para establecer que en México existían entre 36 y 52 millones de pobres. Levy y Boltvinik representaban las dos posiciones antagónicas en el debate público sobre la medición de la pobreza y las soluciones viables para combatirla.¹

¹ Julio Boltvinik definió a su método para medir la pobreza como generoso o multidimensional porque incluye el acceso a una amplia variedad de productos de consumo, como la pasta de dientes y el shampoo. Calificó al método de Levy para medir a la pobreza como miserable o minimalista, porque sólo consideraba “el mínimo indispensable para la supervivencia biológica” (véase Julio Boltvinik, “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”, en <http://www.bancomext.com/bancomext/publicascciones/secciones/2925/> en pdf, p. 4).

La medida más amplia de Boltvinik atrajo la atención de los medios de comunicación hacia la polémica sobre la pobreza, aunque sus conclusiones no eran útiles como guías de política pública. Si se incluye a los productos de consumo general en el umbral de medición de la pobreza es difícil definir la responsabilidad del Estado hacia los más pobres. El acceso a la salud, a la educación y a la alimentación son requisitos básicos para el desarrollo humano y metas viables de la política social. Si se toman en cuenta bienes de consumo como los

En 1997, con el trabajo académico de Levy como base teórica del proyecto, el gobierno de Zedillo puso en marcha el Progreso, un programa que entregaba transferencias en efectivo para los habitantes de zonas rurales marginadas, con la condición de que sus hijos asistieran a las escuelas locales y los miembros de la familia se sometieran a revisiones médicas periódicas en las clínicas de salud. El programa también proporcionaba complementos alimenticios a las mujeres embarazadas o lactantes y a los niños menores de cinco años. Para el año 2000, 2.6 millones de familias estaban recibiendo una transferencia promedio de 250 pesos al mes, lo que representaba el 22 por ciento de su ingreso total.

De acuerdo con evaluaciones independientes, Progreso había logrado algunos resultados significativos. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (The International Food Policy Research Institute) encontró que durante los primeros 15 meses de funcionamiento del programa habían aumentado las inscripciones en el primer año de secundaria en un 7.5 por ciento para los varones y en 11 por ciento para las niñas.² Una investigación de la Universidad de Chicago descubrió que en los tres primeros años del Progreso se había presentado un aumento del 15 por ciento en el crecimiento físico promedio de los infantes y una disminución del 19 por ciento en las enfermedades sufridas por los adultos que vivían en los hogares participantes.³

refrigeradores y las pastas dentales (ambos parte de la medida de Boltvinik) en la canasta de productos que debe garantizarse para que las personas lleven una existencia digna, los objetivos de la política pública se hacen menos tangibles y es difícil de financiar. Si bien la medida de la pobreza que Levy propuso presentaba un panorama más optimista, sus métodos eran más útiles para diseñar una política a largo plazo que procurara reducir la pobreza. Su propuesta era que los recursos son limitados y que por lo tanto se les debía destinar a los mexicanos que más los necesitaban.

² International Food Policy Research Institute (IFPRI), *Evaluation of Progreso*, http://www.ifpri.org/themes/Progreso/Progreso_report.htm

³ La disminución de incidencia de enfermedades se presentó en adultos entre los 18 y 50 años. Cfr. Rodrigo García Verdú, *Resumen de los resultados de la evaluación del Progreso*, por medio de Internet, <http://home.uchicago.edu/~rgarciav/research/presentations/resultados.pdf>.

Durante un cuarto de siglo la visión a largo plazo del combate a la pobreza tenía un horizonte de seis años. Cada inicio de sexenio, el nuevo Presidente presentaba un enfoque diferente para enfrentar el problema. Las políticas variaron desde los subsidios alimenticios financiados por el petróleo y el déficit presupuestal durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), hasta los profundos recortes en el gasto social debido a las limitaciones financieras que sufrió el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988).⁴ Durante el mandato de Carlos Salinas (1988-1994) los programas sociales se convirtieron en el eje de la estrategia política presidencial. Con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) Salinas aprovechó, como ninguno de sus predecesores, los activos políticos del gasto social. Al igual que en el pasado, las credenciales revolucionarias del PRI fueron legitimadas por medio de asignaciones presupuestales destinadas a la población de escasos recursos. El presupuesto contra la pobreza era un engrane de la maquinaria política presidencial.

Con Zedillo, Progresá fue el primer programa de lucha contra la pobreza que procuró protegerse a sí mismo de la manipulación política. Tradicionalmente, las organizaciones campesinas cercanas al PRI negociaban con el gobierno los beneficios y prebendas que recibirían sus miembros, a cambio del apoyo político al tricolor. Durante las campañas electorales y en los días de las elecciones, los líderes de los grupos campesinos movilizaban a sus agremiados para respaldar a los candidatos del PRI. Con Progresá, las transferencias financieras fluyeron directamente a los individuos beneficiados, en lugar de los intermediarios, lo cual redujo la capacidad de manipulación de los líderes sobre sus afiliados.

Es imposible garantizar que Progresá, con un presupuesto de cerca de 2,000 millones de dólares y cuatro millones de hogares actualmente beneficiados en todo el país, es totalmente inmune a las presiones electorales. Sin embargo, la vigilancia de los me-

⁴Claudio Jones y Guillermo Trejo. *Contra la pobreza*, México, D.F., Cal y Arena, 1993.

dios de comunicación y el Congreso disminuyó la posibilidad de que el programa fuera utilizado con fines electorales en estados y municipios. Los comicios presidenciales del año 2000 fueron la primera evidencia de que Progresá logró protegerse de la manipulación política. El día de las elecciones en aquel 2 de julio, la votación del PRI en las zonas rurales fue menor de la esperada. Sin el apoyo masivo del sufragio campesino y con la oposición de los centros urbanos, el PRI tuvo que encarar su derrota ante Vicente Fox.

El éxito del Progresá depende de su aplicación a largo plazo. El hecho que el programa fuera diseñado como una política pública contra la pobreza y no como una pieza del ajedrez presidencial ha permitido su continuidad *transxenal*. En un país donde cada nuevo gobierno procura empezar desde cero su propia estrategia contra la pobreza, el futuro del Progresá estaba en juego después de la elección del 2000. Durante su campaña electoral, Vicente Fox se convirtió en el candidato del cambio, pero cuando asumió el cargo encontró que el Progresá había producido buenos resultados. Ante el dilema de continuar el Progresá o cambiar la estrategia de raíz, Vicente Fox optó por seguir el camino trazado por su antecesor. El aspecto más innovador de la política social del gobierno panista ha sido su compromiso con la continuidad.

La administración de Fox ha modificado algunos aspectos de las políticas contra la pobreza, entre ellos el nombre del programa. Progresá fue rebautizado como Oportunidades. Sin embargo, el programa mantiene el enfoque original que combina subsidios otorgados individualmente, a cambio de que los hijos asistan a la escuela y toda la familia acuda a revisiones periódicas con el médico. Al igual que Progresá, Oportunidades representa un esfuerzo por llevar a cabo una estrategia de largo plazo, sin importar qué partido se encuentra en el poder. En vez de usar el presupuesto para obtener resultados políticos o electorales, el programa mide su efectividad por su impacto en la calidad de vida de los beneficiarios.

Un cambio importante impulsado durante la administración de Fox es que Oportunidades amplió su cobertura a la pobla-

ción marginada en áreas urbanas, mientras que Progresá estaba limitado exclusivamente a zonas rurales. Otro cambio relevante es que se difundió públicamente la metodología que aplica el gobierno para medir la pobreza. La Sedesol creó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, el cual se ha encargado de diseñar criterios claros para determinar el número y ubicación de las personas que deben ser cubiertas por los apoyos del gobierno. La participación de reconocidos economistas y expertos independientes no sólo mejoró los métodos de la encuesta, sino que también contribuyó a legitimar las políticas del gobierno. El índice de pobreza diseñado por este comité, está basado en el ingreso diario y agrupa a los hogares en tres categorías:⁵

1. Pobreza alimentaria. Este es el grado más extremo de los tres niveles de pobreza y comprende a las personas que viven en hogares cuyo ingreso no cubre sus necesidades nutricionales mínimas. Este es el equivalente a un ingreso diario individual de 15.4 pesos en zonas rurales y 20.9 pesos en centros urbanos.
2. Pobreza de capacidades. Abarca a la población que vive en pobreza nutricional y a quienes carecen de acceso a los servicios básicos de salud y educación. Este grupo de población tiene ingresos diarios de 18.9 pesos en las zonas rurales y de 24.7 pesos en las zonas urbanas.
3. Pobreza patrimonial. Comprende a la población de los dos grupos anteriores, más los individuos cuyos ingresos no bastan para cubrir necesidades de calzado, vestido, vivienda y transporte. Debido a su carencia de seguro o crédito, este rango de ingreso es vulnerable de caer en a los estratos anteriores, pues su condición puede deteriorarse fácilmente en caso de enfrentar una emergencia personal. Este grupo comprende a las

⁵Véase “Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza”, <http://www.inmujeres.gob.mx/estadistica/Diadelerradicaciondelapobreza.pdf> El índice se basa en la Encuesta Nacional del Ingreso y Gasto de los Hogares, elaborada por el INEGI. Esta encuesta bianual se está llevando a cabo desde 1992. En el año 2000 cubrió una muestra de 10,108 hogares, con 42,000 habitantes en zonas rurales y urbanas.

personas que ganan menos de 28.1 pesos por día en las zonas rurales y menos de 41.8 pesos en los centros urbanos.

En el verano de 2003, unas semanas antes de las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, Sedesol anunció que de acuerdo con la metodología proporcionada por el Comité Técnico, México había reducido el porcentaje de personas que vivían en la pobreza (véase cuadro 1). El porcentaje de población clasificada en condición de pobreza nutricional disminuyó de 24.2 por ciento en 2000, a 20.3 por ciento a finales de 2002. En el mismo periodo, la población en condiciones de pobreza de acceso bajó de 31.9 a 26.5 por ciento y la tasa de la pobreza de recursos disminuyó de 53.7 a 51.7 por ciento.⁶

CUADRO I
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE VIVE POR DEBAJO
DE LOS UMBRALES DE POBREZA, 2000-2003

<i>Nivel de pobreza</i>	2000	2002
1 (Alimentaria)	24.2	20.3
1+2 (Capacidades)	31.9	26.5
1+2+3 (Patrimonio)	53.7	51.7

Fuente: Sedesol, con base en datos del INEGI. Encuesta Nacional del Ingreso y Gasto de los Hogares, 2000:http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_098_2003.htm

El gobierno explicó que estos cambios positivos eran resultado de los siguientes factores: 1. una pequeña mejoría en los ingresos reales; 2. baja inflación y estabilidad económica; 3. la ampliación de programas sociales como Oportunidades; 4. un aumento en el valor de las remesas monetarias que enviaron a sus hogares los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. En el año 2003, la riqueza transferida por los migrantes superó los 13,000 millones de dólares. La mayor parte de estos recursos llegó a las manos de familias de bajos ingresos.

⁶<http://www.terra.com/actualidad/articulo/html/act156541.htm>

No hay un consenso sobre la forma ideal de medir los niveles de pobreza. Cada metodología tiene sus fortalezas y debilidades. Sin embargo, el gobierno de Fox dio un paso importante al establecer un punto de referencia para evaluar las políticas que buscan disminuir la marginación social. La afirmación de que más del 50 por ciento de los mexicanos viven bajo las líneas de pobreza duplicó las estimaciones del gobierno de Zedillo, que calculaban una cifra cercana al 25 por ciento de la población. El cambio tan significativo en los cálculos generó la preocupación que el gobierno de Fox podría exagerar las cifras de pobreza al inicio de su administración, para después ofrecer resultados impresionantes al final del sexenio. No existe ninguna evidencia que permita sustentar esta sospecha de manipulación, pero es un hecho que el índice de pobreza será un punto de referencia para juzgar el desempeño del gobierno foxista.

Para acabar con la especulación de que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) podría manipular las cifras según las necesidades políticas del gobierno, hay una creciente exigencia en el Congreso y en los medios de comunicación para darle autonomía plena a la institución. Los mexicanos tenemos una larga tradición de escepticismo hacia las instituciones públicas. La limitada independencia del INEGI ha creado algunas dudas sobre la neutralidad política de sus datos e investigaciones. El INEGI es un órgano técnico y profesional, su eventual autonomía del Poder Ejecutivo, le permitiría fortalecer la legitimidad de su desempeño.

Otra crítica al índice de la pobreza fue el umbral de ingreso diario establecido por el Comité Técnico en 41.8 pesos y su similitud con el nivel del salario mínimo legal. De acuerdo con la legislación mexicana, el salario mínimo debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas de una persona. El salario mínimo funciona como un parámetro de referencia para las negociaciones contractuales en la industria y las empresas del sector servicios. Si el salario mínimo diario estuviera por debajo del techo de ingreso que define el nivel de pobreza, esto provocaría un alud de demandas de un ajuste salarial que afec-

taría las negociaciones contractuales en todos los sectores de la economía.

El esfuerzo por realizar una medición oficial de la pobreza significa un avance notable, ya que es la primera vez que el gobierno realiza un censo con ayuda técnica de especialistas y académicos independientes. Las cifras oficiales sobre la marginación en México han justificado las suposiciones más pesimistas sobre la dimensión del problema, pero al mismo tiempo han sentado las bases para establecer estrategias de largo plazo.

Oportunidades representa un esfuerzo serio por romper con los ciclos generacionales de pobreza pero sus alcances aún son limitados. Según las propias estimaciones de Sedesol, el programa sólo cubre a dos de cada cinco personas que lo necesitan.⁷ La urgencia de ampliar la cobertura del programa choca con la escasez de recursos públicos y la ineficiencia en su asignación. La carencia de fondos resulta aún más grave ante las ambiciones de los grupos de interés que buscan apropiarse de mayores porciones del presupuesto público.

EL DINERO PÚBLICO EN LOS BOLSILLOS EQUIVOCADOS

LA INVERSIÓN en capital humano para la población marginada debe competir con una larga lista de prioridades presupuestales. Las burocracias tienden a identificar los grandes presupuestos con las soluciones para los problemas del país. En algunos casos existe la necesidad de aumentar o mantener la inversión pública, pero en otros, el uso de los recursos del gobierno constituye un gasto social improductivo. Un ejemplo de esto es el multicitado Plan Puebla-Panamá (PPP). Durante la campaña electoral, Vicente Fox propuso un programa de 20,000 millones de dólares para una inversión masiva en infraestructura, que estimularía el crecimiento económico en las empobrecidas regiones del sur de México y de Centroamérica. El proyecto de las tres “P” ayudó a

⁷ Los cálculos del autor se basan en datos de Sedesol (2002), http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_098_2003.htm

obtener la atención de los medios de comunicación para un candidato que trataba de ganar reflectores y votos. Sin embargo, faltaban dos cosas: una estrategia definida para implementar el proyecto y un presupuesto generoso para poder llevarlo a cabo.

A más de la mitad del periodo de la administración de Fox, las inversiones planeadas del PPP se habían encogido hasta convertirse en pequeñas iniciativas factibles de financiar. El proyecto del PPP no incluyó un análisis de costo-beneficio sobre las distintas alternativas de inversión, por ejemplo no establecía argumentos sobre las ventajas de construir carreteras en vez de escuelas o centros de salud. La iniciativa también se enfrentó al obstáculo de su escaso financiamiento.

Si se considera el tamaño de los mercados centroamericanos y los bajos niveles de intercambio comercial en la región, de haberse implementado el programa, el PPP hubiera tenido un efecto económico muy limitado. El producto interno bruto de Jalisco y Nuevo León es 25 por ciento mayor que el PIB sumado de los siete países centroamericanos. El intercambio comercial entre México y Centroamérica es menor al 1 por ciento de nuestro comercio con Estados Unidos.

Desde que se propuso por primera vez, el PPP se convirtió en una confusa promesa de campaña, en vez de una sólida iniciativa de gobierno. El PPP nunca será ejecutado en la escala prevista durante la campaña de Fox y eso es una buena noticia para México. En la era del PRI, la obstinación presidencial por sacar adelante un proyecto faraónico podía poner en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas. Ante el poder de la voluntad presidencial, la carencia de recursos o la incertidumbre respecto a los beneficios potenciales de un proyecto no eran criterios que se tomaban en cuenta para adoptar decisiones. Bajo esas circunstancias, el dinero público se gastaba en puertos en los que nunca atracó ningún barco y en puentes y carreteras sobre los que pasaba muy poco tráfico.

El reconocimiento de que los recursos fiscales se pueden invertir en mejores proyectos que una propuesta presidencial es un gran cambio con respecto al México del siglo xx. Sin embargo, esto no quiere decir que la asignación del dinero público no esté sujeta a

influencias y presiones políticas. Durante la administración de Vicente Fox los grupos de interés que sobrevivieron a la era del PRI aún mantienen influencia sobre las prioridades presupuestales.

SUBSIDIOS PARA QUIENES NO LOS NECESITAN

EL GOBIERNO de Vicente Fox heredó una costosa lista de subsidios que han sido justificados políticamente como gastos para ayudar a las familias de bajos ingresos. Sin embargo, la realidad resulta muy distinta.

El caso de los subsidios en energía eléctrica es un buen ejemplo de una inversión regresiva, en que la asignación de fondos públicos sirve para reducir los costos de la población de mayores ingresos. En México, dos compañías estatales (la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro) producen y comercializan energía eléctrica para todo el país. A causa de la falta de inversión en tecnología moderna y a una baja productividad laboral, México tiene uno de los servicios de electricidad más caros del mundo. Si se suma el valor de los impuestos transformados en subsidios, más el costo del recibo del servicio eléctrico, un hogar de la ciudad de México puede pagar hasta 2.5 veces más que otro con igual consumo en Texas.⁸

Uno de cada tres pesos que se recaudan por medio del impuesto al valor agregado (IVA) es gastado en subsidios al consumo de electricidad. Los subsidios combinados para ambas compañías energéticas en el año 2002 ascendieron a cinco veces el presupuesto total de todos los programas para combatir la pobreza. Oportunidades recibe tan sólo una séptima parte del monto del subsidio a la electricidad. Dos años antes, en el 2000, dichos subsidios absorbieron el 15 por ciento del gasto total presupuestado por el gobierno federal, mientras que el Progreso sólo recibió el 2.1 por ciento.

Además de la discusión sobre la forma en que se gastan los recursos públicos, también existe el problema de quién se bene-

⁸ Datos para el año 2000. Para la metodología véase César Hernández, *Las sombras de la reforma eléctrica*, http://www.cidac.org/cidac_opina.htm

ficia con su aplicación. Según una investigación de John Scott,⁹ por cada peso que se gasta en subsidios a la electricidad el 20 por ciento más rico de la población recibe 26.5 centavos de cada peso y el 20 por ciento más pobre sólo 14 centavos. En comparación, de cada peso gastado por Progresa, la tercera parte más pobre de la población recibe 90 centavos (véase cuadro 2).

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN COMPARATIVA DE LOS SUBSIDIOS A LA ELECTRICIDAD Y DEL GASTO DE PROGRESA POR DECIL DE INGRESO, 1998

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Progresa	44.9%	25.4%	23.8%	3.8%	1.6%	0.5%	0	0	0	0
Subsidios a la electricidad	5.1%	8.9%	8.6%	9.0%	9.7%	10.0%	10.8%	11.6%	11.4%	15.1%

Fuente: John Scott, www.desarrollotributario.org/presentaciones/scott.ppt

Esto significa que la distribución del ingreso empeora y aumentan las desigualdades sociales cada vez que el gobierno gasta un peso para ocultar los verdaderos costos de la electricidad. El alivio de la pobreza no sólo es una cuestión de aplicar las políticas públicas adecuadas, sino también asignar el dinero público a las áreas que producen mayores beneficios colectivos. Cualquier decisión de liberar los recursos utilizados en los subsidios a la electricidad e invertirlos en capital humano para los pobres es frenada por los costos políticos que implica.

Una de las razones que explican el alto precio de la electricidad en México es el costo creciente de mantenimiento y operación de una infraestructura anticuada. Cuatro quintas partes de las plantas generadoras tienen más de dos décadas en funcionamiento.¹⁰ Los cálculos del gobierno estiman que la moderni-

⁹John Scott, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), "Impacto redistributivo del gasto público", <http://www.desarrollotributario.org/presentaciones/scott.ppt>, p. 11.

¹⁰Véase Hernández, *Las sombras de la reforma eléctrica*, op. cit.

zación del sistema de energía en México requerirá de una inversión de 50,000 millones durante los próximos 10 años, cantidad que podría financiar al programa Oportunidades hasta el año 2071.¹¹ Con la ley actual, estos recursos deben provenir del presupuesto público y no de inversionistas privados. La falta de inversión en tecnología para modernizar a las plantas generadoras podría resolverse si se cambiaran las leyes que prohíben la inversión privada en el sector.

Otro problema que encarece el costo real de la electricidad es la baja productividad de la mano de obra en las empresas de energía. El gran número de empleados, sus elevados ingresos en comparación con otros trabajadores asalariados y las concesiones que se han otorgado a sus sindicatos hacen imposible que estas compañías produzcan electricidad de una manera eficiente y con costos competitivos. Por ejemplo, en 2002, los costos de mano de obra en Luz y Fuerza del Centro fueron cinco veces mayores que sus ingresos brutos.¹²

Desde el sexenio de Zedillo han surgido varias iniciativas para cambiar el *statu quo* de la generación de energía eléctrica en México. La percepción negativa sobre las reformas económicas que se aplicaron a finales de los años ochenta y principios de los noventa, le ha quitado apoyos políticos a la nueva generación de reformas. La apertura de servicios públicos a proveedores privados conlleva importantes riesgos políticos para cualquier gobierno que trate de ponerlos en práctica. Los partidos de oposición en el Congreso se han opuesto a cualquier cambio en las normas de inversión con el argumento que defienden la soberanía del país. Los intereses económicos de los sindicatos de trabajadores electricistas sacan provecho de los discursos que utilizan los términos de “capital privado” y “amenaza a la nación” como si fueran sinónimos.

El gobierno de Fox está convencido de las virtudes de la reforma eléctrica, pero no ha podido comunicar a la población la urgencia del problema o convencer a los partidos políticos sobre

¹¹ Este cálculo está basado en el presupuesto de 700 millones de dólares de Oportunidades para el año 2000.

¹² Véase Hernández, *Las sombras de la reforma eléctrica*. *Idem*.

la necesidad de elegir entre distintas prioridades de inversión. Ante la limitación de los recursos públicos es conveniente destinar el dinero disponible a programas que no pueden ser financiados con capital privado. Si los inversionistas nacionales o extranjeros están dispuestos a construir plantas generadoras de electricidad, hay poca justificación para distraer recursos públicos que se podrían invertir en capital humano para la población desaventajada. El gobierno de Fox no ha especificado el destino que tendrían los recursos liberados por una eventual reforma a las normas de inversión en el sector eléctrico. Explicar la forma en que se invertirían los recursos adicionales ayudaría a crear apoyo público para esa iniciativa.

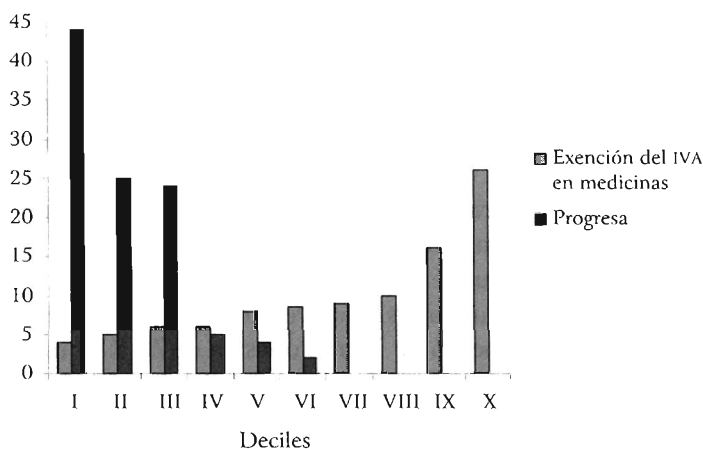
Cuando en el año 2001, Fox envió al Congreso un proyecto de reforma fiscal cuyo propósito era aumentar los ingresos fiscales, tampoco se explicó cuál sería el destino de los recursos adicionales. En un país democrático es casi imposible aumentar los impuestos sin una explicación clara de cómo y dónde se gastará el dinero que entrega la sociedad. Cuando el gobierno trató de aumentar la tasa del IVA para los alimentos y las medicinas, los partidos de oposición establecieron los términos del debate, al criticar la reforma tributaria como una propuesta “en contra de los pobres”. La administración falló nuevamente en la defensa de su iniciativa al no ofrecer un mensaje claro y directo sobre cuál sería la distribución de los ingresos obtenidos por el alza en la tasa de impuestos.

Otro error en la “comunicación” de la política fiscal fue la propuesta de elevar la tasa de IVA en medicinas, pero compensar con una canasta básica de compuestos farmacológicos libre de impuestos, con el fin de proteger a los grupos más vulnerables. La lista de medicinas sería seleccionada con base en dos criterios: 1. medicamentos para curar enfermedades que afectan comúnmente a la gente de menores ingresos; 2. drogas para el tratamiento de enfermedades de larga duración (diabetes, SIDA, etcétera) que afectan a los pacientes por el resto de sus vidas. A pesar de que esta estrategia atendía los problemas de diferencia de ingreso, la canasta básica de medicinas exentas de IVA fue desechada junto con toda la propuesta de reforma fiscal. También en este caso los

ponentes de la reforma establecieron la agenda del debate, mientras que el gobierno falló en explicar y convencer sobre las ventajas de su propuesta.

Los ingresos fiscales que se dejan de obtener a causa de la tasa cero de IVA en las medicinas benefician a los grupos de mayores ingresos (véase gráfica). En el año 2000, el 10 por ciento más rico de la población recibió el 26.8 por ciento del subsidio a las medicinas, en tanto que el 10 por ciento más pobre sólo recibió el 3 por ciento. En el caso de Progresá, el 10 por ciento de la población de más bajos ingresos recibió el 45 por ciento de los fondos. Este es un buen ejemplo de la forma en que los subsidios focalizados son instrumentos más eficientes para combatir la pobreza.

SUBSIDIOS POR EXENCIÓN DEL IVA EN MEDICINAS
COMPARADO CON LOS DESTINADOS A PROGRESA
(Porcentaje del total)



Decil de ingreso (del menor al más alto)

Fuente: John Scott, www.desarrollotributario.org/presentaciones/scott.ppt

El argumento más fuerte contra una reforma al IVA en medicinas es que los pobres asignan una mayor proporción de su ingreso para comprar medicamentos, por lo tanto, serían los más afectados por el alza de impuestos. Este hecho es un argumento

a favor de una iniciativa para proporcionar medicinas gratis por medio de los hospitales públicos, pero no es razón para derrochar dinero público subsidiando recetas farmacéuticas a personas de altos ingresos.

No todos los subsidios generalizados son regresivos o empeoran el problema de distribución de la riqueza. La inversión pública en salud y en educación básica son dos buenos ejemplos de subsidios que tienen alto impacto en la lucha contra la pobreza.

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS TIEMPOS DEL CAMBIO

La política social del gobierno mexicano aplica una combinación de subsidios generalizados a toda la población y transferencias focalizadas de ingresos a grupos de bajos recursos. La educación pública es uno de los cimientos de la política social en México y el programa de subsidios generalizados más importante en el presupuesto del gobierno. En 2002, la asignación a la Secretaría de Educación Pública (SEP) representó el 16 por ciento del gasto público total. Aunado a los recursos invertidos por el sector privado, México destinó el 6.6 por ciento de su PIB a la educación durante el año 2002.

Aunque la política de educación no ha alcanzado su pleno potencial como un instrumento para reducir la pobreza, datos recientes confirman que se han obtenido algunos logros importantes. El número de estudiantes, incluyendo la matrícula de preescolar a posgrado, aumentó de 13 millones en 1970 a 32 millones en 2002. En ese mismo periodo, el promedio de asistencia a la escuela aumentó de tres a siete años por estudiante. Se espera que los niños que empezaron la escuela primaria en 2002 completarán, en promedio, 11 grados escolares, un aumento significativo en comparación con los 2.6 años de promedio en 1960.

El primer enfrentamiento abierto entre el presidente Vicente Fox y los principales partidos de oposición ocurrió en los minutos iniciales de su administración. Como parte de su discurso de toma de posesión, Fox mencionó en términos generales el tema

de la política educativa. Sus palabras fueron recibidas con los gritos de “¡Juárez, Juárez!” por parte de los representantes del PRI y del PRD en el Congreso. Su interrupción era una referencia al presidente Juárez (1861-1862, 1867-1872) el símbolo nacional de la separación entre la Iglesia y el Estado. El tumulto en el recinto del Congreso fue resultado de un choque cultural entre la tradición secular establecida por el PRI y el nuevo gobierno de Acción Nacional, grupos al interior del PAN tienen una agenda política cercana a los intereses de la Iglesia católica.

La separación entre la Iglesia y el Estado es uno de los rasgos de modernidad del sistema político mexicano y la educación pública secular es uno de los principios fundamentales del México moderno. La jerarquía católica ha tratado de influir en temas políticos tan controvertidos como la planificación familiar y los contenidos de los libros de texto gratuito de la SEP. Después de la toma de posesión de Vicente Fox, algunos miembros del PRI y del PRD manifestaron su preocupación por el futuro de la educación secular en un gobierno encabezado por un Presidente abiertamente católico. En este tema los dos primeros años del gobierno de Fox sirvieron como proceso de aprendizaje para todo el país. Después de varias declaraciones públicas en que el Presidente adoptó las políticas educativas no religiosas, el debate se resolvió rápidamente. Al conservar sin cambio los principios básicos de la educación pública secular, Fox demostró que un Presidente que asiste a la Iglesia no es una amenaza al carácter fundamental del sistema educativo mexicano.

*Cómo medir el éxito de la política educativa:
¿presupuesto o resultados?*

El cambio político en México inició un nuevo debate sobre la política de educación. Durante la era del PRI, el éxito de la política educativa dependía de la ampliación de la cobertura poblacional en las escuelas primarias y secundarias. Los indicadores más importantes del desempeño eran el porcentaje de niños y jóvenes que asistía al sistema de escuelas públicas, el número de

deserciones escolares, los años promedio per cápita de asistencia a la escuela y el número de profesores y escuelas. Utilizando esta clase de datos, el presupuesto de la SEP se convirtió en la norma para medir el éxito del sistema educativo. A mayor presupuesto había más pizarrones y bancas, pero no necesariamente más niños educados.

Periódicamente el gobierno publicaba datos relacionados con la cobertura educativa, pero la información sobre el desempeño de los niños en las escuelas públicas era un asunto confidencial. Los resultados de los exámenes a nivel nacional aplicados a los escolares de 12 años eran tratados como documentos de seguridad nacional.

Esto quedó en evidencia cuando el gobierno de Ernesto Zedillo le pidió a la OCDE que no revelara las puntuaciones de los niños mexicanos en su programa de evaluación educativa internacional, publicado en el año 2000. Esta encuesta aplicada a 260,000 estudiantes de 15 años, en 31 países, midió el desempeño en matemáticas, ciencias y comprensión de lectura.¹³ En los resultados generales de las tres pruebas, los estudiantes mexicanos obtuvieron el lugar número 30, sólo arriba de Brasil, que ocupaba el trigésimo primer puesto. La encuesta de la OCDE generó un debate en México sobre la necesidad de que la política educativa no se concentrara sólo en la cobertura sino también en la calidad de la enseñanza.

Un participante clave en el debate acerca de la educación pública es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que cuenta con 1.3 millones de miembros y es la mayor organización laboral en la América Latina. El sindicato, uno de los grupos de presión más efectivos en México, se fundó en 1943 como un medio para concentrar la fuerza política de los movimientos magisteriales que estaban dispersos por todo México. El hecho de que se utilice el presupuesto educativo como un criterio para evaluar los avances del sistema educativo favorece

¹³ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Programme for International Student Assessment (PISA), www.pisa.oecd.org

a los intereses del SNTE. Durante años el sindicato ha señalado que las deficiencias educativas se deben a que el gobierno no cumple con la meta fijada por la UNESCO de invertir el 8 por ciento del PIB para el gasto en educación.

En las últimas dos décadas, los liderazgos del SNTE se han convertido en un trampolín para personas que buscan obtener cargos en el gobierno federal, el Congreso y en los gobiernos locales. En 1989, Elba Esther Gordillo se convirtió en la presidenta del SNTE y promovió una serie de reformas internas en la organización sindical. El cambio más relevante fue la libertad de afiliación política para los agremiados. Antes de esta reforma, los maestros sindicalizados automáticamente ingresaban a las filas del PRI. La iniciativa reflejó el nuevo pluralismo en México y fue un esfuerzo para proporcionar al SNTE una mayor flexibilidad política, sin perder sus capacidades de negociación ante el gobierno. Los grupos ajenos al PRI comenzaron a organizarse y a crecer, exigiendo posiciones de importancia dentro del comité ejecutivo del sindicato.

Elba Esther Gordillo terminó sus funciones como presidenta del SNTE en 1995, pero conserva una fuerte influencia en la organización. Su liderazgo es un canal de intermediación entre el sindicato de profesores y el PRI. Durante el gobierno de Fox, Gordillo ha sido una de las figuras más visibles en la política mexicana.¹⁴

La disputa por los indicadores de desempeño educativo

Medir el éxito de las políticas educativas según el aprendizaje de los niños es una iniciativa que tiene el potencial para sembrar las semillas de una revolución. El SNTE sacó provecho de la noción de que el gasto público es en sí mismo una medida del desempeño. La falta de calidad en la educación se atribuía a la escasez de recursos y así se liberaba de cualquier responsabilidad

¹⁴En los primeros días de diciembre de 2003, una rebelión de los diputados del PRI le quitó a Elba Esther Gordillo su posición de liderazgo en la Cámara de Diputados. En el momento en que se imprimía la edición en inglés de este libro, enero de 2004, no estaba claro si retendría su posición como secretaria general del PRI o incluso si sería expulsada del partido.

a la burocracia de la SEP y del propio sindicato. La introducción de pruebas uniformes para estudiantes, administradas por un evaluador independiente, demostraría las debilidades y retos pendientes del sistema educativo. El SNTE logró adaptarse al cambio político, ahora es necesario que se transforme en un factor de cambio en la educación pública. El SNTE debe evolucionar de una organización diseñada para el control burocrático a un catalizador para mejorar la calidad de la educación.

Los miembros del sindicato de profesores disfrutaban de empleos vitalicios sin estar sujetos a evaluaciones periódicas en su desempeño. Casi es imposible despedir a un profesor, sin importar cuál sea la causa, si el poder del sindicato intercede a favor del maestro. Casi el 80 por ciento de todos los profesores de las escuelas primarias reciben el mismo salario mensual base de 700 dólares.¹⁵ Las bonificaciones salariales dependen de la zona geográfica y las relaciones políticas dentro del sindicato.

Desde finales de los años ochenta, se ha presentado una mejora significativa en los salarios de los profesores. Entre 1989 y 1994, los salarios aumentaron cerca del 100 por ciento en términos reales. En 1995, cuando la crisis financiera hizo que el PIB disminuyera casi 7 por ciento, la Secretaría de Educación fue una de las instituciones menos afectadas por los recortes presupuestarios. Desde 1996 los salarios de los profesores han aumentado ligeramente por encima de la tasa de inflación. Los profesores de primaria en la ciudad de México reciben ahora bonos adicionales equivalentes a 100 días de salario, lo que significa que se les paga por 450 días al año, a cambio de los 200 días de trabajo en las aulas.

Para convertirse en profesor con salario base y acceso a los bonos, una persona debe completar tres años de práctica en el salón de clases, terminar sus estudios en una escuela normal y aprobar un examen de conocimientos generales. El sindicato controla las escuelas normales, así como las pruebas que miden la habilidad intelectual de los educadores.

¹⁵ Carlos Ornelas, "Paradojas del salario magisterial", *Reforma*, 19 de mayo de 2002.

El principal problema con el trabajo magisterial es que el éxito profesional depende más de la lealtad al sindicato que del desempeño en las aulas. Como señala Carlos Ornelas, especialista en educación, los profesores que más se dedican a sus clases y a sus estudiantes pueden perder la oportunidad de mejorar sus carreras porque no asistirán a las asambleas y eventos sindicales. La carrera de profesor se ha convertido, para muchos, en una elección profesional que está más próxima a la política que a la pedagogía.

Los esfuerzos por vincular los bonos con el desempeño del profesor han sido obstaculizados durante años por el sindicato, ya que se ha negado a aceptar cualquier sistema de responsabilidad académica. Una organización del tamaño del SNTE no puede ser encasillada fácilmente. Dentro de sus 60 secciones hay decenas de miles de profesores que desean transformar el sistema educativo, para permitir la evaluación externa y transparentar los mecanismos de asignación de bonos y ascensos profesionales. Con estos cambios, los líderes del sindicato cederían el control del sistema de incentivos salariales y en consecuencia se debilitaría su amplia base de apoyo político.

Principales iniciativas en educación durante el gobierno de Fox

Durante los primeros tres años del gobierno de Fox se han presentado iniciativas importantes para ampliar la matrícula preescolar y aumentar el gasto educativo, aunque persisten las dudas sobre cómo se financiarán estas iniciativas.

Según varios estudios pedagógicos, los niños que ingresan desde temprana edad a preescolar son menos propensos a desertar de la educación primaria y en consecuencia, tienen una mayor probabilidad de terminar satisfactoriamente la secundaria. Una investigación de la Universidad de Chicago estima que por cada año adicional de educación secundaria, los ingresos anuales de una persona aumentan en 12 por ciento.¹⁶ Con esta premisa, la

¹⁶Susan Parker (1999) citada en García Verdú, p. 60, <http://home.uchicago.edu/~rgarcia/research/presentations/resultados.pdf>

ampliación de la educación preescolar se convierte en un instrumento fundamental en la estrategia del combate a la pobreza.

En mayo de 2002, el Congreso aprobó una iniciativa que hace obligatorio para los niños asistir a tres años de preescolar antes de ser admitidos en la escuela primaria. Como la ley exige el acceso al nivel preescolar para millones de niños, el gobierno deberá construir nuevas aulas o reacondicionar escuelas para poder responder al reto de dar cobertura educativa a los infantes menores de seis años. Para cumplir la ley que hace obligatoria la asistencia a nivel preescolar será necesario aumentar el gasto en educación. La legislación estableció un ambicioso calendario para aumentar el acceso al nivel preescolar que exige una pronta acción por parte del gobierno. Durante el ciclo escolar de 2004-2005, los niños de cinco años ingresarán al programa, seguidos en el 2005-2006 por los de cuatro años y en el 2008-2009 por los de tres años. Esto significa que el gobierno cuenta con muy poco tiempo para reunir los recursos requeridos para implementar la primera etapa del programa.

La SEP informó que durante el ciclo educativo 1999-2000, la cobertura de la población en edad preescolar fue del 15.4 por ciento para los de tres años, 58.8 por ciento para los de cuatro años y 82.6 por ciento para los de cinco años. La población a la que está dirigida la iniciativa del nivel preescolar asciende a un total de 6.7 millones de niños, lo cual significa que se matricularán 3.3 millones de nuevos infantes. Para mantener el actual coeficiente profesor-estudiantes se necesitarán 160,000 nuevos maestros de preescolar. A la actual tasa de gasto de 8,500 pesos por estudiante al año, el gobierno deberá multiplicar el presupuesto educativo para hacer cumplir la ley del nivel preescolar.¹⁷ Si tenemos en cuenta la debilidad fiscal del gobierno mexicano, ésta parece ser una meta positiva pero poco realista.

En otra importante iniciativa, en agosto de 2002, la SEP y el SNTE presentaron el Compromiso Social por la Calidad en la

¹⁷ Moisés Domínguez, *Retos presupuestales de la educación en el 2003*, <http://www.observatorio.org/colaboraciones/dominguez.html>

Educación. Esta iniciativa es un punto de referencia para evaluar la política educativa de la administración de Fox. La filosofía del proyecto presenta una medida innovadora, ya que la cobertura escolar dejó de ser la única medida de éxito. Además, la política reconoce que una genuina reforma educativa debe ocuparse de la relación laboral entre la SEP y el SNTE. Si se ponen en práctica los preceptos de la reforma, los profesores podrán ascender a los cargos de directores e inspectores escolares por medio de los resultados de pruebas uniformes y no por sus contactos con el sindicato.

La iniciativa también promueve la creación de escuelas modelo, en las que los estudiantes contarán con un laboratorio de lengua inglesa, acceso a equipo de cómputo y profesores de tiempo completo. La iniciativa empezará con 1,600 escuelas primarias y se espera que cubra todo el sistema de 90,000 escuelas primarias a finales del año 2006. La Secretaría de Educación todavía tiene que proporcionar una estimación clara de los recursos que se requieren para instalar laboratorios de cómputo para los 24 millones de estudiantes matriculados en las escuelas primarias y secundarias.

La reforma educativa no debe limitarse a las ampliaciones presupuestales. Para comprar medio millón de computadoras se requieren enormes asignaciones de fondos, pero hace falta más que dinero para cambiar la educación en México.

En noviembre de 2002, los miembros de la Cámara de Diputados hicieron un esfuerzo desesperado por mejorar sus niveles de aprobación, al pasar una ley que garantiza aumentos presupuestarios para la educación. De acuerdo con esta legislación, en el año 2006 el gasto en educación debe de alcanzar el 8 por ciento sugerido por la UNESCO. Ese aumento implica que el 35 por ciento de todo el gasto del gobierno se abocará a la educación.

Durante la discusión en el Congreso no hubo ningún debate para estimar la fuente de financiamiento de este aumento en el gasto o la mejor forma de usar los nuevos recursos. Como parte del Programa de Compromiso Social por la Calidad de la Edu-

cación, la Secretaría de Educación también propuso la creación de un Instituto para la Evaluación Educativa. Durante un año y medio el gobierno impulsó una legislación para establecer dicho instituto. Las negociaciones se complicaron porque la Secretaría de Educación tenía que fungir como mediadora entre las prioridades del Congreso y los intereses del sindicato. Al final, por medio de un decreto presidencial sin la participación del Congreso, se estableció a la institución encargada de la evaluación. En abril del 2002, durante una asamblea del SNTE, el presidente del sindicato, Rafael Ochoa, declaró que la organización “está a favor de la evaluación... pero la institución a cargo de la evaluación no debe ser ni independiente, ni entidad autónoma”.¹⁸ A juzgar por el contenido del decreto presidencial que creó a esa organización, parece que los deseos del sindicato fueron tomados en cuenta plenamente.

En última instancia, el diseño del instituto evaluador aún es tema de discusión debido a las inconsistencias en la política del gobierno. Una vez creada, la nueva institución fue incorporada a la Secretaría de Educación. Esta falta de autonomía institucional ha generado algunas dudas sobre la libertad de la organización para tratar de cumplir sus propósitos. Si la burocracia de la SEP absorbe el proceso de trabajo dentro del Instituto de Evaluación, la nueva organización puede perder flexibilidad en su administración y toma de decisiones.

Sólo tres semanas después de firmar el decreto presidencial, Vicente Fox anunció, durante el Segundo Informe de Gobierno ante el Congreso de la Unión, que presentaría una iniciativa adicional para conceder autonomía al instituto. Si se consideran los errores políticos del gobierno en varios asuntos, todavía no hay seguridad sobre la forma definitiva que tendrá el organismo de evaluación. Si la iniciativa anticipada en el informe ante el Congreso se convierte en ley, la independencia del instituto constituiría una importante derrota para quienes se oponen a la evaluación independiente del sistema educativo, pero a la vez

¹⁸ Carlos Ornelas, <http://www.santillana.com.mx/Santillana/notiehisto/35.htm>

sería un paso positivo para mejorar las escuelas públicas de México.

Un proceso de evaluación técnico y no sesgado políticamente para las escuelas, los profesores y los estudiantes haría posible un diagnóstico más completo sobre qué colegios están realizando mejor trabajo que otros y proporcionaría información para diseñar programas pedagógicos basados en las experiencias exitosas.

La evaluación es un elemento crucial de la reforma educativa, pero no es una “bala de plata” que solucione todos los problemas. A pesar de algunos cambios positivos, el control del SNTE sobre las rígidas estructuras laborales asegura que aún existan muchos espacios para la mejoría. La creación de nuevas plazas docentes, el reclutamiento y la transferencia de profesores entre las escuelas depende actualmente de decisiones tomadas por el sindicato y la burocracia de la SEP. Los padres y directores de escuela no intervienen en las transferencias de profesores. Los egresados de las escuelas normalistas tienen derecho por ley a ser considerados antes que otros candidatos que solicitan puestos como maestros de educación primaria. Esta rigidez en el mercado de trabajo docente no se verá afectada por la evaluación del desempeño. Sin embargo, los mecanismos de evaluación pueden ser uno de los factores que detone una ola de reformas en la política educativa.

EL SISTEMA DE SALUD EN EL GOBIERNO DE FOX

CUANDO concluya el sexenio de Fox en el 2006, la población mexicana estará cerca de los 107 millones de habitantes, lo cual significa que se añadirán ocho millones de nuevos mexicanos que demandarán atención del sector salud. Para que esto ocurra, el sistema de salud mexicano tendrá que asegurar su capacidad financiera y mejorar la relación costo-beneficio de sus servicios. A pesar de algunos avances en la expectativa promedio de vida (de 36 años en 1930 a 73 años en el 2000) y en la tasa de mortalidad infantil (26 muertes por cada 1,000 nacimientos en el 2000, en comparación con 180 de cada 1,000 en 1930), el ac-

ceso y la calidad de la salud en México están directamente ligados a factores geográficos y de ingreso.

- En Chiapas, las tasas de mortalidad por enfermedades infecciosas es el triple del promedio nacional.
- La mortalidad infantil en los cinco estados más pobres del país es el doble que la de los cinco estados más desarrollados.
- La mortalidad de adultos en Oaxaca es comparable a la de la India, mientras que en Nuevo León es equivalente con países de la Unión Europea.
- Los hijos de mujeres que viven en condiciones de pobreza extrema tienen una probabilidad 2.5 veces mayor de morir antes de cumplir un año, que los hijos de mujeres que no viven en condiciones de pobreza.¹⁹

En comparación con otros países miembros de la OCDE e incluso con otras naciones latinoamericanas, la inversión de salud en México es baja en relación con el tamaño del PIB. En 1998, los miembros de la OCDE gastaron el 7.5 por ciento del PIB en servicios de salud, mientras que México gastó sólo el 4.3 por ciento. Más aún, los recursos disponibles están distribuidos desigualmente dentro del país. Por ejemplo, en 1997, el estado norteño de Coahuila gastó 60 dólares per cápita en servicios de salud, en tanto que Oaxaca gastó sólo 24 dólares. En ese mismo año, la ciudad de México tenía 226 camas de hospital por cada 100,000 habitantes, mientras que Oaxaca sólo tenía 44.²⁰ Incluso dentro de un solo estado las diferencias de acceso a los servicios de salud son motivo de preocupación. En algunas municipalidades urbanas de Chiapas hay un doctor por cada 557 habitantes, a la vez que en las regiones más pobres del estado esa relación es de un doctor por cada 3,246 habitantes.²¹

¹⁹ Marcelo Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh H. Nguyen (eds.), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D.C., World Bank, 2001, p. 412.

²⁰ *Ibidem*, p. 415.

²¹ Julio Frenk, "Chiapas: las desigualdades internas", *La Jornada*, 26 de enero de 1988, p. 7.

La necesidad de aumentar los fondos para tener un sistema de salud con mejor cobertura, también obliga a buscar formas más eficientes de asignar el presupuesto. El gobierno ha empujado gradualmente a cuestionarse sobre los beneficios de ser el principal proveedor de servicios de salud. En su discurso de toma de posesión, el presidente Fox preguntó a sus conciudadanos: “Si los ciudadanos mexicanos tienen el poder de elegir a su Presidente, ¿por qué no pueden elegir al doctor de su familia?” La frase insinuaba una iniciativa para cambiar el papel del gobierno, de ser un proveedor directo a uno en que sería el principal patrocinador de un sistema de seguridad con proveedores privados y públicos. Si está bien diseñado, un subsidio al seguro médico privado puede contribuir a obtener mejores resultados con el presupuesto de salud. Esta transición requeriría una coordinación más estrecha entre los proveedores de servicios de la salud del sector público y una relación operativa con instituciones privadas. El principal objetivo del esquema sería ofrecer mejores servicios de salud y el uso más eficiente de los recursos invertidos, sin marginar a ningún mexicano de su derecho a la salud. Sin embargo esta iniciativa para la reforma del sector salud se quedó en el papel, debido a la reticencia política a que organismos privados asuman la responsabilidad de proveer servicios financiados por el gobierno.

Los servicios médicos para las personas y familias que trabajan en la economía formal son proporcionados por Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras que el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) brinda servicios a los empleados públicos. El IMSS funciona con el financiamiento de fondos públicos y aportaciones de empleados y patrones del sector privado formal. Hay una red de instituciones del gobierno, como Pemex o las fuerzas armadas, que tienen sus propios sistemas de servicios de salud para sus miembros. A su vez, la Secretaría de la Salud cubre al enorme sector de la población que trabaja en el campo, la economía informal y todos aquellos que no están cubiertos por las otras instituciones públicas que prestan servicios de salud. En la prác-

tica, la fragmentación del sistema de proveedores de salud conduce a una falta de uniformidad en la calidad de los servicios y a un mal aprovechamiento de la capacidad instalada para brindar servicios de salud.

Según el censo del año 2000, el 57.8 por ciento de la población no está cubierto por ningún seguro privado o público. En caso de una enfermedad, este sector de la población no podía buscar ayuda médica sin afectar su presupuesto familiar. En la administración de Fox, la Secretaría de Salud ha iniciado un régimen de seguro de la salud cuyo objetivo es cubrir entre dos y tres millones de familias pobres, que usan más de una tercera parte de su ingreso anual para comprar medicinas y asistir al médico. El financiamiento proviene del presupuesto federal y de una pequeña contribución de los beneficiarios. La Secretaría de Salud es la encargada de asignar los recursos y evaluar los resultados del programa. A pesar de estar financiado con fondos federales, el servicio es proporcionado por los sistemas de salud estatales. El objetivo de esta iniciativa es impedir que la población que vive en condiciones de pobreza empeore su condición como consecuencia del tratamiento de una enfermedad. Sin embargo, si no se invierten fondos adicionales para ampliar la red de clínicas y hospitales públicos que atienden a la nueva población asegurada, la infraestructura actual del sistema público de salud se saturará y la calidad de los servicios estará condenada al deterioro.

CONCLUSIONES

DESPUÉS del proceso de construcción democrática que culminó con la elección de Vicente Fox, los mexicanos teníamos expectativas de que el cambio político se reflejara también en un impulso al desarrollo económico. Si la democracia era posible, ¿por qué no sería posible también alcanzar el ideal de una sociedad más justa? Durante los primeros años de la administración de Fox se acabaron las ilusiones de encontrar salidas fáciles al desafío de la pobreza en México. A pesar de aplicar programas

correctos de política pública, como Oportunidades, las enormes brechas sociales aún marcan la vida nacional.

En las épocas del antiguo presidencialismo, las decisiones de política pública se tomaban a puerta cerrada. El gobierno foxista originó un debate público sobre políticas públicas que antes no se discutían abiertamente. Los mecanismos e instituciones encargados de evaluar la educación básica o el censo de la pobreza fueron temas debatidos con la activa participación de la academia y de la opinión pública.

La continuidad de las estrategias de combate a la pobreza aplicadas por el gobierno de Ernesto Zedillo fue la decisión más importante de la política social del primer gobierno panista. El programa Oportunidades repitió adecuadamente la fórmula del Progresá: transferencias directas de ingreso a población marginada, condicionada a la asistencia a la escuela y a revisiones médicas en centros de salud. A pesar de estos aciertos, la escasez y el mal uso de los recursos fiscales continúan limitando la inversión en capital humano para los mexicanos que viven en la pobreza. Muchos subsidios y decisiones de gasto se siguen aplicando con criterios de rentabilidad política. La determinación de enfrentar a los grupos de interés que se benefician por la mala asignación de los recursos fiscales será un aspecto clave, no sólo para la política social, sino también para el éxito o fracaso del desempeño económico del gobierno foxista.

Finalmente, la reducción de la pobreza en México está estrechamente relacionada con circunstancias que rebasan nuestras fronteras. Con el 88 por ciento de las exportaciones mexicanas destinadas a Estados Unidos, la suerte del crecimiento en México se verá profundamente afectada por el comportamiento de la economía de nuestro vecino. La estructura productiva de México sólo podrá salir del subdesarrollo en la medida en que continúe el proceso de integración entre ambas economías. A medida que la población rural busque empleos más productivos y mejor pagados, la emigración al mercado de trabajo de los Estados Unidos será para muchos la opción más obvia. El ciclo económico de los Estados Unidos influirá en la dinámica del crecimiento

económico nacional, y en consecuencia, en la reducción de la pobreza.

En el 2006, cuando Fox termine su periodo en la Presidencia, México continuará fracturado por las brechas en el ingreso y falta de oportunidades para la mitad de sus habitantes. Se han sentido las políticas correctas para enfrentar el problema, pero todavía se requiere una inversión masiva de recursos públicos en capital humano para vislumbrar el fin de la pobreza en México. La importancia de las buenas políticas no debe subestimarse, pero el crecimiento económico será también un factor determinante. Ningún país del mundo ha logrado disminuir el número de ciudadanos pobres sin un crecimiento económico acelerado y sostenido. La transición mexicana hacia la democracia no fue rápida, ni sencilla, tampoco lo será el camino hacia la prosperidad y el desarrollo.

CAPÍTULO 4

ANDRÉS ROZENTAL

La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales

DURANTE LA primera mitad de la administración del presidente Vicente Fox, sus críticos y sus partidarios por lo general han estado de acuerdo en un hecho: el único campo en que ha ocurrido un cambio real desde que Fox tomó el poder ha sido el de la agenda de política exterior de México. Este consenso se refiere tanto al contenido de la agenda como a la forma en que se está instrumentando. Durante muchas décadas, los sucesivos gobiernos del PRI hicieron creer a los mexicanos que la política exterior del país disfrutaba de un amplio consenso nacional; pero, para el momento en que Fox fue elegido, había quedado en claro que aunque esto fuera históricamente correcto, ya no era el caso. Ya fuera que se tratara de temas sobre las relaciones con los Estados Unidos, o de la participación de México en las Naciones Unidas o de las prioridades regionales, un cada vez más amplio debate acerca de la política exterior del país reveló la existencia de puntos de vista y prioridades divergentes dentro de los diferentes sectores políticos, económicos y sociales, así como entre quienes participaban directamente en la política exterior.

Para analizar la agenda internacional del periodo de Fox y evaluar si se ha llevado a cabo con éxito, es preciso revisar brevemente los lineamientos de las prioridades de política exterior del nuevo gobierno. Éstos fueron enunciados en las declaraciones que el Presidente electo y su futuro ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, hicieron inmediatamente después de las elecciones de julio del año 2000 y también en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en los que se afirmó que la política exterior de México debería reflejar el claro mandato

para un cambio expresado por millones de mexicanos en las urnas y a la vez servir como instrumento para asegurar la transición del país hacia la democracia.

Durante su campaña, el presidente Fox había expresado su convicción de que la política exterior mexicana requería con urgencia ponerse al día para responder más efectivamente a las cambiantes circunstancias nacionales e internacionales. La comprensión de que México, el mundo y las relaciones entre los dos habían cambiado significativamente en la última década se convirtió en un asunto central durante el periodo de transición entre la elección de Fox en julio y su toma de posesión en diciembre de 2000. Los principios tradicionales de la política exterior consagrados por la Constitución —es decir, la no intervención en los asuntos internos de otros estados, la autodeterminación y la solución pacífica de las disputas— habían sido utilizados una y otra vez para justificar las posiciones del país en casi todos los asuntos internacionales. Para la administración entrante, éstos cedieron su lugar a un mayor énfasis en los intereses de México, lo que resultó en una nueva serie de desafíos de política exterior para el Presidente. Estos desafíos se tradujeron a su vez en seis objetivos básicos que debía cumplir el gobierno de Fox durante su sexenio.

El primer objetivo era el de proyectar una imagen diferente de México ante el mundo. Si bien la comunidad internacional percibía que el país había pasado por importantes transformaciones económicas y políticas, se consideraba que México no había podido consolidar su agenda democrática y que estaba padeciendo de problemas de inestabilidad, violencia e inseguridad. El gobierno continuo del PRI durante 71 años le había dado a México el honor de ser la “dictadura democrática” de mayor duración en el mundo. Según Fox, a menos que se cambiara esta imagen, sería imposible insertar a México en el campo internacional. Una de las formas de cambiarla era reformular la percepción que se tenía de México en el exterior haciendo énfasis en su historia, cultura y arte como un medio para fortalecer su posición en el escenario global.

Un segundo objetivo era la promoción de la democracia y de los derechos humanos en los países y sociedades de todo el mundo. Este objetivo trascendía la agenda de política exterior, porque el presidente Fox estaba comprometido con estos valores fundamentales por ser inherentes a cualquier sociedad progresista y por haberseles descuidado durante mucho tiempo. Su fortalecimiento a nivel internacional contribuiría a su consolidación dentro de México.

El tercer objetivo era dar un nuevo enfoque a la relación de México con América del Norte, por medio del establecimiento de un nuevo diálogo con sus dos vecinos septentrionales, para reflejar mejor los intereses y prioridades de México. Se identificaron varios objetivos específicos, incluyendo una revisión necesaria e importante de la agenda migratoria para negociar un acuerdo innovador con los Estados Unidos.

Una cuarta prioridad de la agenda de política exterior de Fox era promover el respeto y la defensa de los intereses de los mexicanos en los Estados Unidos. Aproximadamente 20 millones de ciudadanos mexicanos viven en el exterior y, con la mayor red de consulados en el mundo, México está en una posición singular para ayudarlos. Sin embargo, en vista de su gran número, es imposible que los funcionarios consulares ayuden a todos los que lo necesitan. Cada vez es más difícil para los mexicanos que están en los Estados Unidos sin la documentación requerida, defenderse de la explotación y de la violación de sus derechos humanos. Por lo tanto, se consideraba que la única forma posible de asegurar que a estas personas se les respetaran sus derechos bajo la ley estadounidense, era mediante un acuerdo con los Estados Unidos para canalizar el movimiento de personas a través de las fronteras en forma ordenada y legal, y para legalizar a los que se encontraban en una situación irregular.

El quinto objetivo anunciado era dar a México una presencia más activa dentro del sistema multilateral. Un paso importante fue el anuncio de la candidatura de México a un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como parte de una estrategia para fortalecer la

presencia del país en esa organización y mostrar que México estaba listo para ocupar un lugar en el escenario internacional.

Un sexto objetivo era integrar plenamente la política exterior de México con los objetivos del desarrollo económico planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Esto se lograría principalmente por medio del fortalecimiento y promoción de la actividad económica y comercial internacional de México. A todos los representantes del gobierno mexicano en el exterior se les reubicó dentro de un solo edificio y sus actividades quedaron bajo el control de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el grupo que negociaba los acuerdos comerciales multilaterales fue transferido a la Secretaría de Relaciones Exteriores y la promoción de la inversión y del comercio se convirtió en una parte fundamental de la actividad diplomática.

Varios objetivos adicionales fueron anunciados cuando Jorge G. Castañeda tomó posesión como secretario de Relaciones Exteriores. A pesar de su falta de experiencia diplomática previa, este crítico, académico, intelectual y político trajo muchas nuevas ideas a la agenda de la política exterior. Entre éstas se encontraban la reforma y modernización del servicio exterior del país; revisar las obligaciones que México había contraído en sus tratados internacionales y acuerdos multilaterales para asegurarse de que se estuvieran cumpliendo; una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones de política exterior y una relación y diálogo constructivos con las ramas judicial y legislativa del gobierno. Castañeda renunció en enero de 2003, después de sólo dos años en el gabinete de Fox, durante los cuales su relación muy cercana con el Presidente hizo que la política exterior se destacara en la nueva administración.

Muchos de estos objetivos se cumplieron durante esos primeros dos años. El Congreso aprobó una nueva ley del servicio exterior, y el Senado sancionó varios tratados internacionales importantes que suscribió el Poder Ejecutivo durante 2001 y 2002. Por primera vez en años, la política exterior se convirtió en un tema muy polémico en los medios de comunicación y en la opinión pública. El nombramiento de los embajadores pasó a

ser un tema de interés general y los asuntos internacionales tomaron una importancia sin precedentes en las acciones del gobierno en sus primeros años.

Es en el marco de este nuevo entorno que se debe juzgar la política exterior de Fox.

LA IMAGEN DE MÉXICO EN EL EXTERIOR

LA IMAGEN de un país afuera de sus fronteras es ante todo un reflejo de la imagen que de él se tiene en el interior. Sin embargo, para muchos países en desarrollo –y esto es especialmente cierto en el caso de México– es difícil asegurarse de que los medios de comunicación y la opinión pública extranjeros estén atentos a los importantes cambios promovidos y llevados a cabo internamente. No obstante, la frontera común terrestre de México con los Estados Unidos y la presencia en ese país de millones de ciudadanos mexicanos, hacen que la imagen de México en los Estados Unidos tenga una importancia crítica no sólo para los migrantes temporales o permanentes, sino también para los más de 100 millones de mexicanos que viven en México.

Afuera del país se vio la elección en México como la proyección de un nuevo México. Desde el principio de su administración, el presidente Fox y sus colaboradores decidieron que era vital para el país mejorar su imagen en el exterior aprovechando su elección como prueba de que México había cambiado. Esto serviría dos propósitos: le daría a los mexicanos que residen en los Estados Unidos un sentimiento de orgullo de su país de origen, y divulgaría el éxito de Fox al lograr sacar al PRI de la Presidencia después de 71 años de gobierno. Debía alentarse a los expertos que siguen los acontecimientos en México a tener una nueva visión del país y de su nueva administración. Se esperaba que la mejor imagen de México en el exterior se traduciría en un mayor interés por ampliar el comercio exterior y la inversión extranjera más allá de las metas originales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), contribuyendo así a

otro de los objetivos de política exterior establecidos por el gobierno de Fox: el desarrollo económico y social del país.

Una forma de mejorar la imagen de México en el exterior era usando su historia y cultura como elementos de poder “suave” para proyectar su prestigio más allá de sus fronteras. A una nueva generación de artistas, escritores, músicos, directores de cine y otros representantes culturales mexicanos se les asignaron cargos importantes en las embajadas y consulados. Se creó el Instituto México como una institución del gobierno, pero independiente, vinculada a la Secretaría de Relaciones Exteriores, con objetivos similares a los del Consejo Británico, el Instituto Goethe de Alemania, o el Instituto Cervantes de España –para exhibir y promover el arte, la educación, la ciencia y la tecnología y la investigación de mexicanos, así como la exportación de productos culturales. Se integraron importantes exposiciones artísticas y culturales y se las envió a renombrados museos e instituciones extranjeras en Londres, Berlín, Tokio, Roma y varias ciudades de los Estados Unidos. Se dio especial importancia a este objetivo en localidades con comunidades mexicanas numerosas para que pudieran compartir un sentimiento de orgullo y respeto por su herencia cultural.

Al principio de su administración, Vicente Fox también realizó un gran esfuerzo por cambiar las percepciones internacionales sobre la situación en Chiapas, que había perjudicado la imagen de México en el exterior, en especial en Canadá y Europa. El gobierno permitió e incluso promovió la ambición zapatista de presentar su caso en la capital, y además organizó un gran evento publicitario que llevó a los líderes del movimiento a un recorrido por el país hasta la ciudad de México. Cuando llegaron a ésta, se instó al Congreso para que iniciara un diálogo con los rebeldes y Fox prometió respetar los acuerdos negociados por los zapatistas con la anterior administración de Zedillo. Estas medidas tuvieron el efecto inmediato de calmar la situación en Chiapas a los ojos de los corresponsales extranjeros y de mostrarle al mundo que el gobierno mexicano no estaba persiguiendo ni combatiendo a los zapatistas, sino que más bien atendía a

sus preocupaciones e intentaba reincorporarlos en la sociedad. Aunque al final el Congreso no aceptó todo el conjunto de demandas que habían sido aceptadas por el gobierno de Zedillo, tanto en México como en el exterior se consideró que Fox había realizado un esfuerzo serio por atender lo más que le fue posible las demandas de los rebeldes. Aunque todavía es posible preguntarse si la situación en Chiapas es mejor hoy en día que cuando los zapatistas se levantaron en enero de 1994, la estrategia de Fox ciertamente llevó a una mejoría significativa de la imagen de México en el exterior.

En un mundo en que los verdaderos líderes son una rareza, la llegada de un dinámico y audaz ejecutivo de Coca Cola que desafió todos los pronósticos y logró sacar del poder a la dinastía política en funciones más prolongada del siglo xx, fue vista por los observadores extranjeros como un acontecimiento de primera importancia. La atención de los medios de comunicación hacia México y Fox se multiplicó y muchos jefes de Estado y de gobierno, al igual que muchas personalidades internacionales, visitaron al presidente Fox en los dos primeros años de su sexenio para manifestar el interés que existía en el exterior por los importantes acontecimientos políticos que habían ocurrido en el país. Sin embargo, ya en el tercer año el interés por Fox empezó a desvanecerse. Incapaz de cumplir muchas de sus promesas de campaña debido a la oposición en el Congreso, a las muchas promesas realizadas y a la falta de liderazgo, el primer Presidente que llegó al poder desde la oposición en México empezó a verse débil y menos prometedor que al inicio de su gobierno.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LA DEFENSA de la democracia y de los derechos humanos ha sido una parte integral de la plataforma del PAN en su papel de opositor y desde el inicio de su campaña como candidato del PAN a la Presidencia, esos valores jugaron un papel significativo en el propio mensaje político de Fox. Una de las primeras medidas que tomó el nuevo secretario de Relaciones Exteriores en diciem-

bre de 2000, fue la creación de una nueva subsecretaría de alto nivel para los derechos humanos y asuntos democráticos dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el nombramiento de una conocida defensora de los derechos humanos como subsecretaria.¹ A esto le siguió poco después el nombramiento de un segundo subsecretario con la responsabilidad directa de la nueva agenda global, incluyendo el ambiente, la ecología, los pueblos indígenas, y los asuntos relacionados con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Se invitó a México a unirse a la Asamblea de la Comunidad de Democracias y se tomó la decisión de adherirse a los estatutos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral). Ambas son organizaciones independientes que promueven la democracia y son apoyadas por la comunidad internacional. Estas dos acciones, que se presentaron al principio de la administración de Fox, fueron indicios adicionales de la importancia que concedía a su compromiso de fortalecer la democracia dentro del país, así como internacionalmente.

Como parte de la promesa del nuevo gobierno de cooperar más estrechamente con las organizaciones internacionales de derechos humanos, se firmó un ambicioso acuerdo de cooperación técnica con el comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la finalidad de que se realizara una evaluación diagnóstica de la situación de los derechos humanos en México. Después de años de responder negativamente a repetidas solicitudes del Comité Internacional de la Cruz Roja para que se le permitiera establecer una oficina regional en México, finalmente pudo establecerse con la aceptación de la Secretaría de la Defensa Nacional. Finalmente, el Poder Ejecutivo propuso la ratificación por el Senado mexicano de más de

¹ Mariclaire Acosta, que fuera presidenta de Amnistía Internacional en México, fue designada embajadora especial de Derechos Humanos por el presidente Fox. Cuando el Senado se opuso a ese nombramiento, se tomó la decisión de retirar su candidatura y nombrarla en cambio subsecretaria para los Derechos Humanos y la Democracia, un nombramiento que no requiere la confirmación del Senado.

una docena de tratados internacionales que se referían a la protección de los derechos y dignidades humanas, incluyendo una reforma constitucional, adoptada posteriormente, que le permitió a México ratificar los estatutos de la Corte Penal Internacional.

Fox también estableció una oficina especial dentro de la Presidencia para mantener relaciones con las ONG y la sociedad civil mexicana. Se enviaron invitaciones a varios de los expertos especializados de las Naciones Unidas y de la OEA y a las comisiones encargadas de supervisar los aspectos de los derechos humanos. Dentro del contexto del sistema americano, México promovió y participó activamente en la elaboración del borrador y aprobación de la Carta de la Democracia de la OEA, como un paso importante para destacar el interés del nuevo gobierno en la defensa de la democracia y de los derechos humanos en la región.

Una de las primeras expresiones de la nueva política exterior activa de México más allá de sus fronteras fue la posición del gobierno de Fox con respecto a Cuba en la reunión anual de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra en la primavera de 2001. Después de mantener durante muchos años una posición por lo general defensiva respecto a este difícil asunto –un esfuerzo por mantener una posición equilibrada entre el creciente descontento internacional con la situación de los derechos humanos en Cuba y la tradicional oposición de México al embargo de los Estados Unidos contra Cuba–, el secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda, dirigió la palabra a la asamblea en Ginebra y dijo lo siguiente:

Estoy aquí en representación de un nuevo México. Por primera vez en la historia reciente, un candidato de la oposición ha sido electo Presidente, iniciando un gobierno para el cual los derechos fundamentales de los individuos son un asunto prioritario... [con] la protección de los derechos humanos como uno de sus principales intereses...

Se ha dicho que la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos es un tema que corresponde a los asuntos internos

de cada país... México no comparte esta opinión y categóricamente afirma que los derechos humanos constituyen valores que son a la vez absolutos y universales. En virtud de ser absolutos no pueden ser cuestionados por nadie. No son ni internos ni externos, son humanos. El ejercicio de la soberanía no puede servir de excusa para justificar cualquier violación de derechos que, debido a su naturaleza fundamental y trascendente, tienen precedencia sobre ella.

Con esta declaración, México abandonó décadas de la antigua política que insistía en que los temas de derechos humanos eran de la competencia exclusiva de los estados y en cambio los puso al frente de su política exterior.

Después de varios esfuerzos fracasados por persuadir tanto a los Estados Unidos como a Cuba para que fueran más flexibles en sus enfoques respectivos del debate y buscaran una resolución más aceptable sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, México votó a favor de un texto bastante inocuo que le pedía al gobierno cubano que cooperara con un enviado especial de la comisión. El voto de México disgustó al régimen de Castro y lo llevó a montar un ataque bien coordinado contra el nuevo ministro de Relaciones Exteriores de México, que ya tenía una historia de desacuerdos con el gobierno de Cuba.²

El cambio de posición de México en la ONU, con las declaraciones de Castañeda y de Fox criticando la negativa de Cuba a cooperar con la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, creó una tempestad terrible en México. Miembros del PRI y del PRD, que tradicionalmente habían defendido a la Revolución cubana y al régimen de Castro, protestaron clamorosamente y lamenta-

²En 1997 Castañeda publicó *La vida en rojo (Vida y muerte del Che Guevara)*, una historia crítica del héroe guerrillero argentino y del papel de Fidel en su eventual asesinato en Bolivia. El libro fue prohibido en Cuba y fue causa de que el gobierno de Castro lo censurara ásperamente y que para todos los propósitos prácticos lo declarara persona *non grata* (según algunos investigadores, los problemas empezaron cuando Castañeda publicó *La utopía desarmada* en 1993, en el que dio a conocer los métodos que había utilizado el régimen cubano para exportar la Revolución a América Latina).

ron este supuesto cambio de posición, ignorando que había sido bajo dos previas administraciones del PRI que México había empezado a cambiar su política respecto a Cuba al reunirse con líderes de la oposición en La Habana y en la ciudad de México y omitiendo la tradicional visita de Estado del Presidente a la isla caribeña. Sin embargo, Fox fue considerablemente más lejos que sus dos predecesores al usar la agenda cubana como un claro reflejo del interés del nuevo gobierno en los derechos humanos internos. El disgusto de Fox por el gobierno autoritario de Castro y la historia de antagonismo de Castañeda hacia el líder cubano contribuyeron ambos a que la política de México hacia Cuba fuera una de las primeras señales de que estaba ocurriendo un cambio respecto al pasado.

En lo que se refiere a los argumentos expresados frecuentemente por los apologistas mexicanos de la situación interna de Cuba, Castañeda expresó lo siguiente:

De igual modo rechazamos la excusa que algunos estados han usado para tratar de justificar la violación de los derechos humanos alegando hostilidad o agresión extranjera. Con una convicción total, sostenemos que no es válido limitar los derechos humanos de cualquier sociedad o violar sus libertades bajo la apariencia de un “enfrentamiento del Estado contra los intereses extranjeros”, ya que no existen bases legales o éticas para apoyar esa posición. Tal como lo estipula la Convención de Ginebra, ninguna acción hostil externa –ni siquiera la guerra, o el aislamiento, o el bloqueo, o el ostracismo– pueden justificar la violación de los derechos fundamentales de un ser humano. Repito, el cumplimiento de los derechos humanos no puede ser condicionado.

El enconado debate que siguió en México principalmente dentro de un grupo pequeño pero vociferante de intelectuales y medios de comunicación izquierdistas, mostró claramente que no existía un consenso nacional sobre este tema. Muchos mexicanos seguían creyendo que todo lo que pasara en Cuba

podía justificarse por el aislamiento político y económico impuesto por los Estados Unidos sobre la isla durante los últimos 40 años.

La cuestión cubana volvió a presentarse de nuevo durante la Reunión de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo que se llevó a cabo en Monterrey en marzo de 2002. En gran medida con el fin de impedir que Castro convirtiera la reunión en un foro para su agenda personal, así como para evitar un enfrentamiento directo entre el presidente George W. Bush y Fidel Castro durante la reunión, Vicente Fox ingenuamente le solicitó al Presidente cubano, en una conversación telefónica dos días antes de la reunión, que aceptara salir de Monterrey después de pronunciar su discurso y antes de la sesión final y de la cena después de la clausura. Castro aceptó salir en el momento solicitado, y así lo hizo, pero sin que Fox lo supiera, había grabado secretamente la conversación. Cuando la transcripción de la misma se hizo pública varias semanas después, creó una situación muy embarazosa para el Presidente, pues se le mostró manejando la situación en forma equivocada y quedó expuesto a que Castro lo ridiculizara. El escándalo que siguió casi llevó a un rompimiento de las relaciones diplomáticas y sirvió para dañar aún más lo poco que quedaba de una de las relaciones amistosas con Cuba en la región.

Durante los primeros dos años y medio de la Presidencia de Fox, los derechos humanos y la democracia continuaron al frente de la agenda de política exterior de Fox. En gran medida como resultado de la decisión de Cuba de encarcelar a un gran número de disidentes y ejecutar a tres fracasados secuestradores de un transbordador marino de pasajeros, en el año 2003, México votó nuevamente a favor de una resolución que le solicitaba al gobierno cubano recibir y cooperar con un enviado especial de las Naciones Unidas. En esta ocasión, sin embargo, hubo poco debate en México sobre la forma en que debía votar el país, y los apologistas de Cuba se vieron obligados a permanecer en silencio en vista de la condena internacional al flagrante desprecio que Castró mostró por los derechos humanos.

RECONFORMANDO LA RELACIÓN
CON AMÉRICA DEL NORTE

EL TERCER pilar de la política exterior de Fox era forjar una relación estratégica a largo plazo más profunda, amplia y ambiciosa, con los Estados Unidos, con base en lo que se había construido en la década transcurrida desde que se firmara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero yendo mucho más lejos. El nuevo gobierno quería transformar la relación en tres sentidos: incluir nuevos asuntos en la agenda, buscar nuevos interlocutores en los Estados Unidos y establecer una nueva estructura conceptual para la visión a largo plazo de una región más integrada.

Iniciando con un número sin precedente de reuniones directas entre los presidentes de ambos países en el año 2001 –entre ellas una muy publicitada visita de Estado a Washington sólo cuatro días antes de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre–, una serie de cuestiones bilaterales que tradicionalmente habían afectado en forma negativa la relación entre los dos gobiernos empezaron a ser tratadas de manera más constructiva. Éstas incluían la migración, el comercio exterior, el tráfico de drogas y la seguridad en la frontera, así como las cláusulas del “tercer país”. Debe decirse en justicia que hasta las tragedias del 11 de septiembre, un nuevo espíritu de comprensión y cooperación predominó en la relación bilateral, en un grado que no se había visto desde la firma del TLCAN en 1993.

La migración pronto se convirtió en el punto principal de la nueva relación. Durante visitas al Canadá y a los Estados Unidos poco después de su elección, Vicente Fox presentó a los líderes y pueblos de esos países, su visión de la forma en que la comunidad de la América del Norte debía desarrollarse en las décadas siguientes. En esa visión se incluía un acuerdo de migración bilateral que reconocería las realidades políticas, económicas y sociales de las corrientes de trabajadores desde México a los Estados Unidos. Eventualmente, según lo concebía Fox, esto llevaría a que la libertad de movimiento de las personas fuera

igual a la libertad de circulación de bienes y servicios que ya existía bajo el TLCAN.

Desde que Fox lo enunció en su agenda, hubo muchas discusiones en ambos lados de la frontera acerca de si esta iniciativa era realista o conveniente. En Washington muchos pensaron que esa propuesta debería primero ser presentada de manera informal al gobierno, antes de ser anunciada públicamente. Otros creían que como la migración es una parte tan controvertida de la agenda política interna, no era razonable esperar que el Congreso de los Estados Unidos aprobara cualquier cambio importante en sus políticas. No obstante, las dos administraciones tomaron en serio la propuesta y cada una nombró representantes a nivel de gabinete para que integraran un grupo de trabajo de alto nivel sobre asuntos migratorios,³ al que se le encargó negociar el compromiso básico conducente a la nueva relación: “asegurando que la migración entre los dos países sea ordenada, segura, legal y humana, y que garantice la protección de los derechos de los trabajadores migratorios”.⁴

Lo que se subestimó en el debate que siguió, en especial después del 11 de septiembre, es que la agenda migratoria y la propuesta para reconfigurar sustantivamente la relación bilateral era el tema que Fox correctamente identificó como de importancia crítica para un gran número de mexicanos. Un acuerdo para regularizar la situación de millones de mexicanos que ya están en los

³El presidente Fox nombró al secretario de Gobernación, Santiago Creel en tanto que Bush designó al secretario de Estado, Colin Powell, y al equivalente estadounidense del procurador general (Attorney General), John Ashcroft. El grupo se reunió varias veces en 2001 y 2002, pero ha estado en receso desde entonces.

⁴Comunicado conjunto emitido por los dos gobiernos el 4 de abril de 2001. El documento también decía lo siguiente:

Ambos gobiernos conciben este proceso como un ejercicio de responsabilidad compartida, con una perspectiva de largo plazo, que asegure que la migración de mexicanos a los Estados Unidos brinde oportunidades y beneficios mutuos. Ambos gobiernos reiteraron también estar comprometidos con el ordenamiento de los flujos y la seguridad de las personas a lo largo de su frontera común. Reconocieron que los diversos elementos que componen la agenda acordada en esta ocasión, están interconectados y forman un todo integrado para alcanzar una solución de fondo al tema migratorio. (comunicado de prensa núm. 063/01, Tlatelolco, D.F., 4 de abril de 2001, “Comunicado conjunto México-Estados Unidos”).

Estados Unidos sin documentos, aunado a la posibilidad de canalizar las corrientes futuras mediante mecanismos legales y ordenados, le permitirían a la administración de Fox tratar de obtener otros aspectos de la agenda de cooperación con los Estados Unidos y comprometerían al gobierno mexicano a cooperar en la consecución del objetivo mediante su participación y dedicación activas.

El compromiso del gobierno mexicano de esforzarse por negociar y llevar a cabo un acuerdo de migración comprehensivo,⁵ representó un gran cambio en las políticas de las administraciones mexicanas previas. La opinión generalizada en México consideraba que la migración era un problema de los Estados Unidos. La habilidad de los mexicanos para trabajar en los Estados Unidos, con o sin documentos, producía beneficios sociales y económicos para México, al servir como una válvula de escape que reducía las presiones sobre el mercado laboral interno y ayudaba a ocultar la incapacidad del gobierno para producir suficientes oportunidades de trabajo en el país. Otra ventaja adicional eran los miles de millones de dólares que remiten anualmente los trabajadores, y que constituyen una de las principales fuentes de divisas del país. México no había querido negociar antes sobre temas migratorios con los Estados Unidos, porque sabía que, a fin de cuentas, esto implicaría alguna forma de responsabilidad compartida. Por su parte, los Estados Unidos no estaban dispuestos a negociar asuntos migratorios con México porque creían que en verdad pertenecían a su agenda interna y se trataba de decisiones unilaterales que debían tomarse en función de dicha agenda. Esta “política de no tener ninguna política” había sido un fundamento esencial de la actitud de los dos países hacia la migración. Sólo empezó a cambiar cuando en 1996 los dos gobiernos decidieron realizar conjuntamente un estudio binacional del fenómeno para llegar a una comprensión común de la naturaleza, magnitud y tendencias de las corrientes

⁵ Para explicar este concepto –término bien conocido en las negociaciones de comercio exterior– Castañeda se refirió a él como “la enchilada completa”.

migratorias entre México y los Estados Unidos (El estudio se publicó formalmente en 1997).⁶

El movimiento laboral de los Estados Unidos cambió su posición sobre el tema de la migración en el 2000, en un esfuerzo por atraer a los votantes hispanos al partido demócrata y por mantener el número de sus miembros, que estaba disminuyendo. En una reunión de su consejo ejecutivo en febrero de ese año, la AFL-CIO aprobó por unanimidad una resolución en la que manifestaba su solidaridad con los trabajadores inmigrantes, y pedía reformas que protegieran los derechos y libertades en el lugar de trabajo y responsabilizaran a los patrones por cualquier explotación a la que sometieran a los trabajadores inmigrantes. El consejo también aprobó unánimemente una resolución en la que proponía que se reemplazara el sistema vigente por el cual el patrón debía verificar la elegibilidad de sus empleados para trabajar en los Estados Unidos, por un acuerdo negociado mutuamente que sería administrado en forma conjunta por los gobiernos de los Estados Unidos y de México. Finalmente, también solicitaba un nuevo programa de amnistía y plenos derechos y libertades en el lugar del trabajo para todos los trabajadores inmigrantes y para los nacidos en los Estados Unidos, documentados e indocumentados.

En una declaración, Alan Greenspan afirmó que:

la inmigración, si elegimos expandirla, puede demostrar ser un antídoto más potente para el cada vez más lento crecimiento de la población en edad de trabajar. Como lo demostró el ingreso de trabajadores extranjeros en respuesta a la rígida oferta en los mercados laborales de la década de 1990, la inmigración responde a la escasez de trabajadores. Una expansión de la participación de los inmigrantes en la fuerza

⁶Los grupos de investigación en cada país estudiaron cada uno de los cinco aspectos de la migración y analizaron conjuntamente sus hallazgos. El principal objetivo del estudio binacional era contribuir a un mejor entendimiento y apreciación de la naturaleza, dimensiones y consecuencias de la migración de México a los Estados Unidos. También proporcionó una oportunidad para identificar opciones que respondieran a estos movimientos.

de trabajo... compensa en cierta medida el envejecimiento de la población.⁷

El conocimiento cada vez mayor de que los migrantes son una parte clave de la economía de los Estados Unidos hizo que la entrante administración de Bush aceptara la propuesta del Presidente mexicano, de que ya era tiempo de revisar la política de inmigración nacional. Ambos gobiernos identificaron cinco áreas principales como componentes clave de cualquier acuerdo de migración que se negociara: seguridad en la frontera, desarrollo económico en las áreas de origen de los migrantes en México, un aumento significativo en el número de visas otorgadas por los Estados Unidos a los mexicanos, un programa ampliado de trabajadores huéspedes, y la regularización de los trabajadores mexicanos que ya están en los Estados Unidos.

La razón de insistir en un acuerdo por “paquete” era sencilla: para que cualquier nuevo acuerdo de migración fuera políticamente aceptable en los Estados Unidos, se requería que los dos principales grupos políticos quedaran satisfechos con el resultado. Los demócratas, la comunidad latina y los activistas sociales, incluyendo los asociados con la Iglesia católica, estaban interesados principalmente en la ventaja política que representaban los migrantes como futuros votantes demócratas y en mejorar las vidas de millones de mexicanos indocumentados que ya estaban en los Estados Unidos. A los republicanos, conservadores y patrones les atraía ante todo el programa de trabajadores temporales.

Lamentablemente, los ataques del 11 de septiembre terminaron con cualquier progreso que se hubiera alcanzado en la agenda de migración, pues las prioridades de la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Congreso cambiaron rápidamente hacia la guerra contra el terrorismo y otros asuntos más urgentes. Se cerró abruptamente la ventana de oportunidades abierta

⁷Testimonio de Alan Greenspan, presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, ante el Comité Especial para Asuntos de la Vejez, Senado de los Estados Unidos, Washington, D.C., 27 de febrero de 2003.

por ambas administraciones para considerar con un nuevo enfoque a la agenda migratoria y no se volvería a abrir sino hasta enero de 2004, cuando el presidente Bush anunció su política unilateral de reforma a la inmigración.

Aunque es una idea audaz, la nueva iniciativa del Presidente de los Estados Unidos es claramente menos de lo que México y la administración de Fox habían esperado en un principio. Además de no ser resultado de una negociación bilateral, carece de detalles cruciales y no se ocupa directamente de algunas de las principales preocupaciones expresadas por México y la comunidad hispana en los Estados Unidos. Por ejemplo, no se da ninguna indicación clara sobre si quienes ingresan mediante un programa de trabajadores huéspedes como el que proponen, tendrán también la oportunidad de obtener permiso de residencia permanente en caso de que deseen permanecer en el país al terminar su condición de trabajadores temporales.

Puesto que el Congreso tendrá la última palabra en cualquier reforma de las leyes de inmigración que sea aprobada, está por verse si el gobierno de Bush será capaz de obtener aunque sea una parte de lo que ha propuesto. Varios borradores de leyes presentados recientemente por legisladores republicanos y demócratas serán considerados en los próximos meses como parte del debate sobre migración que afortunadamente se ha reanudado después de haberse suspendido por los acontecimientos del 11 de septiembre.⁸

Un segundo tema importante en el que también se presentó un cambio en la agenda de política exterior del gobierno de Fox en lo que se refiere a los Estados Unidos, fue el espinoso problema de la cooperación bilateral en el combate a las drogas. Desde

⁸Es interesante observar que el progreso fue muy significativo al nivel técnico. La Oficina de Asuntos Consulares del Departamento de Estado de los Estados Unidos elaboró un borrador del acuerdo de trabajadores huéspedes y desarrolló el bosquejo de un programa de legalización "ganada". Estos documentos fueron rápidamente retirados después del 11 de septiembre, pero quedan como testimonio de la voluntad política que se manifestó en ese momento por avanzar en este tema.

1987, estuvo vigente un proceso molesto e improductivo por el cual el gobierno de los Estados Unidos certificaba anualmente a los gobiernos que habían (o no) “cooperado” a combatir la producción, transporte y consumo de narcóticos. En vez de continuar con un proceso de certificación unilateral que ha producido un grave deterioro de las relaciones de Washington con la mayoría de los países de la América Latina, Fox y su ministro de Relaciones Exteriores pudieron convencer al presidente Bush para que instara al Congreso a reemplazarlo con un mecanismo de valuación multilateral regional, bajo la OEA.

Washington se convenció de que valía la pena darle una oportunidad a esta iniciativa porque se la presentó aunada a un compromiso bilateral significativamente reforzado para el combate del crimen, el intercambio de información de los servicios de inteligencia hasta entonces reservada entre las autoridades de ambos países, y un proceso de extradición simplificado y expedito para entregar a la justicia de los Estados Unidos a criminales acusados en México. Como resultado, desde el 2001, el proceso de certificación fue reemplazado por un programa regional basado en un enfoque multilateral y en una responsabilidad compartida.

Los conflictos comerciales siempre han sido parte de la relación entre México y los Estados Unidos, y la administración de Fox heredó un número considerable de las disputas actuales. Uno de los más conocidos fue la decisión de los Estados Unidos de retrasar la entrada en vigencia de las disposiciones del TLCAN que se referían a la eliminación gradual de las restricciones impuestas a los camiones de carga mexicanos que cruzan la frontera. Fuertes presiones y el cabildeo del Sindicato de Transportistas de Estados Unidos (Teamsters Union) hicieron que el gobierno de Clinton retrasara el cumplimiento de este compromiso, y las autoridades mexicanas frecuentemente usaban esto como prueba del poco deseo de los Estados Unidos por cumplir plenamente con el TLCAN. Inmediatamente después de tomar posesión de su cargo, George W. Bush hizo pública su intención de resolver esta disputa tan notoria, cumpliendo con la obligación de eliminar los obstáculos

a los camiones mexicanos.⁹ También otras disputas comerciales fueron abordadas a inicios de la administración de Bush, pero la mayoría de ellas aún no se han resuelto.

Los problemas bilaterales por el agua figuraron de forma preeminente en la relación bilateral entre los Estados Unidos y México durante la primera mitad de la administración de Fox. Años de sequía y el mal uso de los recursos hidráulicos escasos y compartidos culminaron en una crisis en 2002 y a principios de 2003, cuando los granjeros de Texas ejercieron fuertes presiones sobre su Presidente (y anterior gobernador) para obtener que México pagara su deuda de agua de la cuenca del Río Bravo (Río Grande). Aunque se negoció una solución temporal a principios de 2003, y lluvias abundantes aliviaron las presiones ejercidas por los granjeros texanos para que México pagara toda su deuda de agua, es difícil encontrar una solución a largo plazo del problema. A pesar de que México tiene la voluntad de pagar la deuda, no hay suficiente agua para cumplir con lo que se debe a los Estados Unidos y para satisfacer los intereses de empresas agrícolas mexicanas con mucho poder político.

A pesar de la continua existencia de diferencias entre México y los Estados Unidos en varios temas, la relación bilateral probablemente está pasando por uno de sus mejores momentos en los tiempos recientes. Muchos problemas diarios son resueltos rutinariamente por las autoridades federales, estatales y locales. Cada día hay cientos de miles de cruces de la frontera sin ningún problema y la corriente de bienes y servicios supera ahora los mil millones de dólares cada 24 horas. México continúa disfrutando de una imagen por lo general favorable en la opinión pública de los Estados Unidos, aunque los desacuerdos respecto a Iraq hayan tenido un efecto significativo sobre la forma en que

⁹Aunque el presidente Bush firmó la propuesta respectiva para convertirla en ley en 2002, siguen existiendo obstáculos para los choferes mexicanos que conducen sus trailers en los Estados Unidos. Las autoridades federales de caminos han impuesto una serie de complicados requisitos a los conductores mexicanos y a sus camiones, entre los que está el conocimiento del inglés, lo que en la práctica limita mucho el ejercicio de este derecho.

cada país percibe al otro. La decisión de Washington de pasar por alto el apoyo de las Naciones Unidas y usar la fuerza armada contra Iraq, sin tener en cuenta la generalizada oposición internacional, hizo que los mexicanos tuvieran más dudas y expresaran una creciente preocupación sobre la conveniencia de una relación más estrecha con los Estados Unidos.

En lo que se refiere a Canadá, el presidente Fox se esforzó por acercarse al gobierno de Chrétien y conseguir apoyo para su visión de América del Norte como una comunidad que va más allá del comercio y combine una mayor integración económica con la libre movilidad de las personas. Aunque se firmaron importantes acuerdos durante la Visita de Estado de Fox a Canadá, en 2002, entre ellas una ampliación y profundización del único programa bilateral venturoso de trabajadores temporales que haya celebrado México, el gobierno de Chrétien mostró poco interés en ir más allá de los aspectos de libre comercio del TLCAN. Preocupado, como siempre por su relación especial con los Estados Unidos, Canadá parece preferir mantenerse al margen de cualquier tema ajeno, como la migración, el desarrollo económico y las drogas. Al tomar posesión Paul Martin como el nuevo Primer Ministro de Canadá, se tuvieron grandes esperanzas de que Ottawa estaría mejor dispuesta a apoyar una visión más ambiciosa y cooperaría con México para hacerla realidad. Aunque en la Reunión de las Américas en Monterrey a principios de 2004, Martin no se unió a los presidentes Fox y Bush en su convocatoria a una nueva iniciativa de América del Norte, esto pudo deberse más a la política interna y a las cercanas elecciones en Canadá, que a una oposición fundamental al propio concepto.

La estrecha interdependencia entre estas tres economías de América del Norte presenta un desafío para transformar la relación en una comunidad de intereses que vaya más allá del intercambio de bienes y servicios y promueva nuevas áreas de armonización e integración. Las discusiones entre los académicos y los grupos de expertos han empezado a ocuparse recientemente de temas como una estrategia energética común, una moneda

común y planes para un mercado común en sectores específicos como el acero.¹⁰ Sin embargo, la agenda de Fox contenía un concepto mucho más ambicioso. En contraste con el enfoque de avanzar por partes, en el que una acción sería seguida por otra, llevando así a una integración de hecho, la visión de Fox contemplaba una comunidad de la América del Norte que reflejaría desde el principio una decisión explícita, política, de los líderes de los tres países, de trabajar para conseguir este último objetivo. Por lo tanto, en esos momentos, Fox había esperado acuerdos más concretos para avanzar hacia esa meta. Que esto no haya ocurrido se debe, en gran medida, a la falta de un grupo organizado de ciudadanos partidarios del TLCAN en cada uno de los tres países y al hecho de que los Estados Unidos y Canadá estaban preocupados por otros asuntos más urgentes. Dentro de la región, las discusiones sobre una agenda común de seguridad para el hemisferio y la futura zona de Libre Comercio de las Américas también han sido relegadas a segundo plano por otras prioridades.

La decisión de Canadá de negociar un acuerdo fronterizo bilateral con los Estados Unidos inmediatamente después del 11 de septiembre, en vez de aprovechar al TLCAN para iniciar una discusión trilateral que abarcara ambas fronteras, debilitó gravemente la agenda de América del Norte.¹¹ Las discusiones sobre una estrategia energética común —una de las prioridades compartidas por los tres gobiernos— han sido postergadas después de un prometedor estudio inicial para identificar los recursos de la región y las sinergias potenciales.

¹⁰Para información adicional sobre estas ideas véase Robert Pastor, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001; The North American Forum on Integration (www.finanafi.org); y Wendy Dobson, "Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action", C.D. Howe Institute, Commentary 162 (abril de 2002).

¹¹A fin de cuentas, el acuerdo de una "Frontera inteligente" firmado entre Canadá y los Estados Unidos a finales de 2001 fue muy parecido al que firmaron tres meses antes México y los Estados Unidos. Con excepción de temas como el asilo y los refugiados por una parte, y los de migración por la otra, casi todos los problemas que enfrentó Canadá en el escenario que siguió al 11 de septiembre en su frontera con los Estados Unidos eran similares a los que enfrentó México en la frontera del norte.

MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

TRADICIONALMENTE muchos de los ciudadanos que por una u otra razón salen de México para buscar una mejor vida en el norte, miraban con cierta inferioridad a su país de origen y lo consideraban, correcta o incorrectamente, pobre, corrupto y poco confiable. Sin embargo, los valores culturales locales están profundamente arraigados en todos los mexicanos, sin importar dónde vivan o cuáles fueron las circunstancias que los llevaron a marcharse en primera instancia. Eran estos fuertes lazos con México los que el gobierno de Fox decidió fortalecer aún más estableciendo una oficina especial en la Presidencia de la República para que sirviera de enlace con la comunidad mexicana en el extranjero, principalmente con los mexicoamericanos en los Estados Unidos.

Aunque en rigor no son parte de la agenda bilateral, los problemas relacionados con la situación de los mexicanos en los Estados Unidos, en particular los de quienes ingresan indocumentados, desempeñan un papel muy importante en la determinación de las percepciones en ambos lados de la frontera. El que un número visible de sus conciudadanos sean maltratados en los Estados Unidos, o mueran al intentar cruzar la frontera, es considerado por muchos mexicanos como evidencia de un sentimiento inherentemente antimexicano y como una falta de compromiso de las autoridades estadounidenses para tratar con las redes de contrabandistas (polleros) que abusan de los migrantes indocumentados. Aunque un gran número de los mexicanos entran a los Estados Unidos legalmente, los canales para hacerlo así son muy limitados y requieren de mucho tiempo. Los mexicanos consideran que la política de los Estados Unidos tanto para la migración legal como para la ilegal está motivada ante todo para su exclusivo beneficio; cuando la economía requiere mano de obra abundante y barata de México, las autoridades estadounidenses son mucho más flexibles en la aplicación de los reglamentos que cuando el desempleo es alto o la economía está en recesión.

La Secretaría de Relaciones Exteriores de México ha tratado durante mucho tiempo de ayudar a los mexicanos en los Estados

Unidos, por medio de su red de 46 consulados y oficinas en más de la mitad de los estados. Una proporción de más de las dos terceras partes del servicio diplomático mexicano está dedicada a tareas consulares de protección en los Estados Unidos, pero el gran número de personas que demandan sus servicios abruma a los limitados recursos humanos y financieros disponibles para esa tarea. En el transcurso de los años México ha tomado varias iniciativas políticas para aliviar la difícil situación de sus ciudadanos indocumentados en el exterior. Además de aumentar el número y recursos de los consulados, se reformaron las leyes mexicanas para hacer posible que las personas que adquirieran otra ciudadanía conservaran la mexicana y para crear un programa de bienvenida a los mexicanos que retornan a su país natal durante las vacaciones.

Sin embargo, ninguna de estas medidas ha tenido un efecto apreciable sobre los miles de mexicanos en los Estados Unidos que deben enfrentar diariamente la discriminación, trabajos mal pagados, carencia de servicios básicos y una inseguridad general porque están en una situación legal irregular. El presidente Fox, antiguo gobernador de Guanajuato –un estado fuente de corrientes migratorias– ha experimentado con medidas a nivel estatal para ayudar a aquellos de sus electores que se fueron a los Estados Unidos. Por consiguiente, no fue sorprendente que al tomar posesión de su cargo, Fox le diera prioridad a la relación de su gobierno con los mexicanos en el extranjero, y creara una oficina a nivel de gabinete en la Presidencia para tratar de sus problemas.¹²

¹² Durante los primeros dos años del gobierno de Fox, la Oficina Especial para los Mexicanos en el Exterior, fue encabezada por un mexicanoamericano, Juan Hernández. Se cerró en el otoño de 2002 y sus funciones fueron transferidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que ya tenía una Dirección para Asuntos Comunitarios. Las fricciones constantes entre Hernández y el sistema consular indicaban una considerable duplicación de funciones y la relevante presencia que Fox trataba de proyectar mediante esta oficina era más un mito que una realidad. Posteriormente, Fox creó el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior como un órgano asesor integrado por mexicanoamericanos para ayudar a definir la agenda del gobierno. Éste también resultó ser una fuente de conflicto entre los varios grupos en los Estados Unidos que afirman representar los intereses de la comunidad mexicana.

El suceso más importante que afectó las vidas de millones de mexicanos en los Estados Unidos fue la decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de ampliar e intensificar la emisión de matrículas consulares: se entregan credenciales especiales de identificación (matrículas) a los mexicanos que residen en el exterior como prueba de su ciudadanía. Aunque no tienen validez legal en los Estados Unidos, estas credenciales de identificación se han tornado indispensables para muchos mexicanos que, principalmente por su situación de indocumentados, no tienen ninguna forma legal de comprobar su identidad o su ciudadanía mexicana. Las autoridades estatales y locales, al igual que los bancos, patrones y departamentos de policía en todos los Estados Unidos, han empezado a reconocer y aceptar a la matrícula como un documento semioficial, lo que permite que sus portadores abran cuentas bancarias, se identifiquen ante las autoridades locales y puedan comprobar su ciudadanía en otros casos. A finales de la primera mitad de 2003, 1.2 millones de estas credenciales habían sido emitidas por los consulados mexicanos y eran reconocidas oficialmente por 36 condados, 119 municipalidades, 900 departamentos de policía y 150 bancos. Desde el punto de vista de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la emisión de la matrícula se ha convertido por mucho en la actividad más importante de su red de consulados.

Finalmente, uno de los éxitos del compromiso de la administración de Fox para ayudar a la comunidad mexicana que reside en los Estados Unidos, consistió en facilitar el traslado de miles de millones de dólares que los trabajadores envían a sus familias en México. Por medio de una combinación de presiones sobre el sector bancario privado y la apertura de la competencia entre quienes proporcionan esos servicios, durante los últimos tres años se han podido reducir, en más de la mitad, los costos de las comisiones y las pérdidas por las variaciones en el tipo de cambio. Aunque parte de esto puede atribuirse a las fuerzas del mercado, también contribuyó, sin duda, la perseverancia de Fox para presionar a los intermediarios financieros a que redujeran sus tasas frecuentemente usureras.

A pesar de todos estos esfuerzos por mejorar la relación entre los mexicanos en México y los aproximadamente 20 millones de mexicanos y de ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana, existe todavía una corriente de escepticismo y de desconfianza entre los dos grupos. El presidente Fox hizo un arriesgado esfuerzo a principios de su administración por incluir a los expatriados temporales y permanentes en la cuenta del número de los mexicanos a los que gobierna, pero la realidad ha demostrado que este aspecto de la agenda de política exterior en gran medida no se ha cumplido.

LA AGENDA MULTILATERAL

COMO ES lógico por su tamaño y poder relativos, México siempre ha sido un fuerte defensor del multilateralismo y de las instituciones internacionales. Sin embargo, las prioridades de la política exterior se han desplazado en el transcurso de los años entre las agendas bilateral, regional y global. Si bien en cierto momento fue un importante defensor del desarme y del Tercer Mundo, que promovía la solución pacífica de los conflictos civiles y el fortalecimiento de las instituciones regionales, el papel de México en el escenario mundial se redujo significativamente durante la última década, a medida que se concentraba casi exclusivamente en sus relaciones con los Estados Unidos. Al abandonar su política exterior activista, México ha elegido concentrarse en el comercio exterior y las negociaciones económicas como una forma de insertar al país en un mundo cada vez más globalizado, dejando las acciones políticas más publicitadas a otros países.

A partir de esta posición de relativo aislamiento, en el gobierno de Fox, México ha decidido recuperar una posición de primera fila en el escenario internacional y ser un participante pleno, en vez de un simple observador, del desarrollo de la agenda política global (las administraciones anteriores dominadas por el PRI habían seguido mayormente una agenda de política exterior consistente en reaccionar a los eventos). Esto explica uno de los

primeros anuncios importantes de política exterior que hizo el gobierno de Fox: presentar la candidatura de México a un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el periodo 2002-2003.

La decisión señalaba la voluntad de México de volver a ser un participante activo en el escenario internacional. También cambió una posición de autolimitación sostenida durante mucho tiempo, por la cual México había evitado al Consejo de Seguridad,¹³ principalmente por una teoría equivocada de que el Consejo de Seguridad era el lugar donde las grandes potencias trataban temas de tal importancia que México estaría mejor si se abstecía de participar, porque de lo contrario podría verse envuelto en una confrontación con los Estados Unidos. Los proponentes de esta política, muchos de ellos diplomáticos de carrera mexicanos, se negaban a considerar que los intereses de las grandes potencias son de importancia crítica para el resto del mundo y que no participar en el consejo equivalía a abdicar a tener un papel en la conformación de las negociaciones y discusiones sobre temas que, tarde o temprano, también afectarán a México. Por consiguiente, la elección entre ayudar a conformar la agenda o ser un observador pasivo era obvia.

Por supuesto, en diciembre de 2000 nadie podía haber previsto que el Consejo de Seguridad adquiriría la notoria presencia que tuvo en el debate y decisiones sobre la crisis en Iraq. Incluso en este asunto extremadamente controvertido,¹⁴ México desempeñó un papel significativo para que se llegara a un compromiso en los textos en las negociaciones que llevaron a la resolución 1441 y al ultimátum que se le presentó a Iraq para que cooperara con los inspectores de las Naciones Unidas. Cuando

¹³En 1946 México fue elegido por sorteo para un periodo de un año en el primer Consejo de Seguridad. En 1980-1981, Cuba y Colombia le pidieron a México que terminara con el forcejeo entre ellos y ocupara el lugar correspondiente a América Latina. En estas dos ocasiones, la presencia de México en el Consejo se debió a razones atribuibles a otros.

¹⁴Poco después de que la crisis de Iraq se convirtiera en el tema más importante de la política exterior de Washington, a finales de 2002 y principios de 2003, los críticos mexicanos que se opusieron a la decisión de Fox de obtener un lugar en el Consejo de Seguridad, se dedicaron a repetir estrepitosamente: "te lo dije".

el gobierno de Fox decidió tomar una posición de principios y se opuso a la autorización automática del empleo de la fuerza, Washington reaccionó con furia. Funcionarios de alto nivel de la administración de Bush no perdieron tiempo para manifestar su enojo porque México no se alineó con los Estados Unidos en ese asunto y que incluso ayudó supuestamente a convencer a Chile, miembro del Consejo de Seguridad, para que también se opusiera.

La negativa de México a secundar a los Estados Unidos y a su “coalicción de voluntades” tuvo un efecto negativo claro sobre la ya inestable relación política bilateral después de los eventos del 11 de septiembre. La doctrina de Bush, que sostiene posiciones maniqueas extremas en las que “se está con nosotros o contra nosotros”, no es bien vista en un país como México, que se enorgullece de una política exterior independiente y que ha tenido desacuerdos históricos importantes con los Estados Unidos en asuntos como Cuba, las intervenciones en Panamá y Granada y el Medio Oriente.

Queda por verse si la desilusión manifestada por el gobierno de Bush por la renuencia de México a apoyar cualquier coalición contra Iraq tendrá consecuencias de larga duración. Sin embargo, no hay duda que condujo a un enfriamiento de la relación bilateral en las semanas que siguieron al conflicto.

Las expectativas de Jorge Castañeda, expresadas en un artículo en *Los Angeles Times*, justo antes de la primera reunión entre los presidentes Fox y Bush en Guanajuato en febrero de 2001, se vieron defraudadas después del 11 de septiembre y de la disputa por Iraq:

Una relación madura significa que ambos países pueden referirse explícitamente a sus percepciones y acuerdos comunes así como a sus diferencias y desacuerdos. Ellos pueden hablar de sus diferencias acerca de asuntos bilaterales o en asuntos regionales como Cuba, o el protocolo de Kyoto para combatir el calentamiento global. La madurez también significa que los objetivos a largo plazo de la agenda bilateral

no serán puestos en peligro, incluso si ocurren desacuerdos, los que comúnmente ocurren en las relaciones complejas. La madurez requiere que la transparencia esté siempre presente: no deben existir acuerdos embarazosos para ocultar o encubrir cuidadosamente los desacuerdos.¹⁵

Durante los primeros tres años del sexenio de Fox hubo otras prioridades multilaterales: se organizó la Reunión Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey en la primavera de 2002; México fue sede de la Reunión de Jefes de Estado del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Baja California en otoño de ese año; se realizó en Cancún la importante Ronda Doha de la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y se invitó a los líderes de la región a conferencias sobre seguridad hemisférica y a una cumbre para tratar la iniciativa para una Zona de Libre Comercio de las Américas a finales de 2003 y principios de 2004. El liderazgo de México en estos importantes eventos es sólo un indicio de la alta prioridad que le dan Fox y su gobierno a la agenda internacional y al nuevo importante papel del país en ella.

Pero la piedra fundamental de la presencia multilateral revitalizada promovida por Fox y Castañeda sigue siendo el papel muy visible de México en el Consejo de Seguridad. Al respecto, debe hacerse una mención especial de la contribución *sui generis* del embajador de México ante las Naciones Unidas, Adolfo Aguilar Zínser. Amigo cercano de Castañeda, Aguilar Zínser fue llamado por el futuro secretario de Relaciones Exteriores para que fuera parte del grupo que se ocuparía de los asuntos internacionales en la transición entre la elección de Fox y su toma de posesión. Juntos, él y Castañeda se convirtieron en los voceros de la agenda global de la futura administración y elaboraron planes para sus prioridades de política exterior. Primero

¹⁵Los Angeles Times, 14 de febrero de 2001.

inseparables, ambos empezaron a dar señales de rivalidad en los primeros meses del nuevo gobierno cuando Aguilar Zínser fue nombrado al recién creado cargo de asesor de Seguridad Nacional.¹⁶ Después de varios meses de ásperas disputas públicas entre el nuevo asesor y las instituciones establecidas del gobierno que se ocupan de los temas de seguridad nacional, el Presidente decidió eliminar el controversial cargo y nombró a Aguilar Zínser embajador ante las Naciones Unidas.

Tan pronto como llegó a Nueva York, el nuevo embajador informó a los medios de comunicación que él recibiría sus instrucciones directamente del Presidente. Aunado a su naturaleza que gusta de la publicidad, esta rebelión abierta contra Castañeda afectó profundamente la agenda multilateral de la nueva administración. En vez de hacer que la participación en el Consejo de Seguridad se convirtiera en uno de los principales foros de la administración, Castañeda se alejó de las Naciones Unidas en el 2002, dejando en plena libertad a Aguilar Zínser desde todo punto de vista práctico. Esto contribuyó a graves malentendidos y conflictos entre los gobiernos de México y Estados Unidos en las semanas que culminaron con el crucial proceso de decisión respecto a Iraq.¹⁷ Para estas fechas, a los círculos inter-

¹⁶Fox y Aguilar creían que ese cargo, ubicado en la Oficina de la Presidencia, ayudaría a coordinar los diversos aspectos de la política de seguridad interna, de la que hasta entonces se ocupaban en forma fortuita los diferentes funcionarios y departamentos del gabinete. Aparentemente ignoraban el hecho de que ese cargo inevitablemente crearía conflictos con la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Defensa, al igual que con el procurador general. Cuando Fox decidió eliminar la oficina que había causado constantes fricciones con el resto del gabinete del interior, Aguilar fue nombrado para encabezar la misión permanente de México en las Naciones Unidas. Fue del conocimiento público que el secretario de Relaciones Exteriores se opuso a ese nombramiento, y que cuando no pudo hacer que el Presidente revocara esa decisión, decidió terminar todo contacto directo con su antiguo amigo.

¹⁷En una acción sin precedente, se dice que el presidente Bush le dijo a Fox cuando se reunieron en Cabo San Lucas en ocasión de la Cumbre de la APEC: "Señor Presidente, tenemos un problema con su embajador en Nueva York." La animadversión personal entre Aguilar Zínser y el embajador de los Estados Unidos, John Negroponte era un secreto a voces en los pasillos de las Naciones Unidas, y hubo varias ocasiones en que se manifestó una hostilidad directa entre las dos misiones, como cuando un funcionario de prensa de los Estados Unidos que estaba esperando para presentar a su embajador ante los reporteros que aguardaban afuera del Consejo de Seguridad, mientras Aguilar estaba en medio de su propia conferencia de prensa, murmuró que "...alguien debe hacer que el mexicano termine... a nadie le importa realmente lo que dice".

nos de la administración de Bush les parecía claro que Fox y sus colaboradores no prestarían ninguna ayuda a los Estados Unidos en el tema de Iraq. En tanto que Fox y sus asesores más importantes trataban de mantener felices a las opiniones públicas de México y de Washington –una misión imposible–, Aguilar Zínser en cierto momento amenazó con renunciar si se le daban instrucciones para que apoyara la intervención armada contra Iraq.

A fin de cuentas, la saga del controvertido embajador mexicano ante las Naciones Unidas terminó de mala manera, tanto para la administración de Fox como para el propio Aguilar Zínser. Después de hacer declaraciones improvisadas en una universidad de México en el sentido de que “los Estados Unidos siempre han considerado a México como su patio trasero”, Aguilar fue despedido sumariamente por el presidente Fox, por “haber ofendido al pueblo de México y a su Presidente”. Por ser una persona que no acepta que nadie esté por encima de él, el embajador despreció una oferta para que permaneciera en su cargo por otros dos meses y entregó su renuncia irrevocable, no sin antes lanzar una diatriba de despedida contra el presidente Fox en una carta mordaz e irreverente.

MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

INCLUSO antes de ser electo Presidente, Vicente Fox aprovechó el tema latinoamericano como una muestra de su deseo de dar un mayor equilibrio a la política exterior de México. Después de años de una agenda en que los Estados Unidos habían dominado, Fox y Castañeda pensaron que ya era tiempo de reforzar la posición de México en la región con la que tiene la mayor identificación cultural, lingüística e histórica. Fox no sólo viajó a varios de los países del cono sur cuando todavía era Presidente electo, sino que también empezó a tener un papel de liderazgo cada vez más importante en la región al esforzarse por contribuir en la solución de varios de sus problemas.

En una temprana demostración de su deseo de distanciarse de su predecesor, Fox se reunió con el presidente Andrés Pastra-

na y le ofreció reanudar el papel de México como un intermediario informal entre el gobierno y los grupos de guerrillas armadas. Como resultado de esta reunión y de la decisión de Pastrana de pedirle a la comunidad internacional una mayor participación en las estancadas conversaciones entre su gobierno y los rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Fox mandó al autor de este capítulo como enviado especial del Presidente para que se reuniera con los líderes de las FARC y tratara de desarrollar un proyecto de modo que el proceso de paz volviera a avanzar.¹⁸

Después de reunirme con el comandante Marulanda y sus colegas de las FARC, en el territorio dominado por los rebeldes dentro de la zona especial cedida por Pastrana a las guerrillas, pude desempeñarme como intermediario entre las autoridades colombianas y las FARC. Además de ser portador de mensajes confidenciales de una de las partes a la otra, mis funciones me llevaron a una misión igualmente importante relacionada con la agenda México-Estados Unidos: la de establecer una vía de comunicación para discutir los llamados problemas del “tercer país”.

Tradicionalmente, los asuntos bilaterales han sido la parte más importante de las relaciones entre los Estados Unidos y México. Los presidentes y secretarios de Estado de ambos países conversan sobre asuntos relacionados con la frontera, el combate a las drogas, el comercio, la inversión, el turismo y muchas otras cuestiones que afectan día con día a las dos naciones. Durante la crisis centroamericana de finales de la década de 1970 y de mediados de los años ochenta, los dos países trataron esporádicamente de la América Central, pero en la mayoría de los casos las discusiones hicieron resaltar las diferencias en vez de una visión común. Sin embargo, Fox y Bush decidieron, en su encuentro inicial en febrero de 2001, que habría un intercambio

¹⁸Desde el principio de su administración, el presidente Fox y el secretario de Relaciones Exteriores le encomendaron al autor varias misiones confidenciales referentes a la candidatura de México al Consejo de Seguridad, a las relaciones con el presidente Hugo Chávez de Venezuela y a la resurrección del mecanismo consultivo del difunto Grupo de los Tres (México, Colombia, Venezuela), el cual había sido establecido durante la presidencia de Salinas.

sistemático de información y puntos de vista, y que se tendrían consultas sobre temas correspondientes a terceros países que eran importantes para ambas agendas. Como resultado, se compartió frecuentemente información e inteligencia sobre temas como Cuba (Fox trató en vano de convencer a Bush de la necesidad de un cambio importante en la política de los Estados Unidos hacia Castro), las situaciones en Venezuela y Colombia, y las crisis económicas de la Argentina y de Brasil. Este papel relativamente nuevo para México fue importante tanto para Fox como para la relación con los Estados Unidos. Le permitió a México ser un interlocutor de los Estados Unidos en asuntos en los que tiene más información, más sensibilidad, y quizás una mejor comprensión de lo que está ocurriendo que los analistas de Washington.

Aunque Fox mostró un temprano interés en la ampliación y profundización de las relaciones entre México y América Latina, parece que la mayoría de sus proyectos en este respecto han salido mal. La naturaleza conflictiva de la relación de su gobierno con Castro ha hecho marginal la capacidad de México para actuar como un interlocutor efectivo entre Washington y La Habana.¹⁹ El proceso de paz colombiano fue interrumpido cuando Pastrana desmanteló la zona especial y cuando fue electo presidente Álvaro Uribe, quien prefiere la mediación de los Estados Unidos a una intermediación individual o colectiva multinacional. Repetidas iniciativas ante los gobiernos brasileños, tanto el anterior como el actual, para cooperar más estrechamente en la agenda bilateral y regional, han obtenido en el mejor de los casos una respuesta tibia, en tanto que México fue incapaz de dar algo

¹⁹La diplomacia de México ha intentado frecuentemente servir como mediadora entre los Estados Unidos y Cuba. En una fecha tan temprana como 1981, se llevó a cabo una reunión secreta entre el secretario de Estado Alexander Haig y el vicepresidente cubano Carlos Rafael Rodríguez en la casa del entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda padre. Pero las respuestas de Washington a las iniciativas mexicanas acerca de Cuba se han caracterizado por continuos rechazos y la afirmación de que los Estados Unidos y Cuba tienen suficientes relaciones y canales de comunicación directos para no requerir la ayuda de una tercera parte.

más que un apoyo moral a Argentina para ayudarla a salir de su catástrofe económica a finales de 2001.

Incluso en la OEA, la participación inicial de México en los importantes temas de la integración regional y de la seguridad hemisférica parece haberse desvanecido como consecuencia de las reacciones poco entusiastas de otros gobiernos latinoamericanos. La convocatoria de Argentina a una reunión de consulta bajo el Tratado de Río en respuesta a los acontecimientos del 11 de septiembre, fue una clara bofetada al gobierno de México, en vista de la conocida oposición de este último a ese pacto de seguridad obsoleto de la región.

En su deseo por encontrar nuevos caminos para la relación entre México y América Latina, Fox también presentó la iniciativa Puebla Panamá. Esta era una acción estratégica diseñada para vincular a las partes más pobres del sur de México con los países de la América Central, con la finalidad de promover un rápido avance del desarrollo económico de la región, por medio del financiamiento de grandes proyectos de infraestructura, como ferrocarriles, carreteras, puertos marítimos y aeropuertos. El objetivo era atraer al sector privado y apoyos financieros multilaterales como un primer paso indispensable para proporcionar la infraestructura necesaria para la inversión interna y externa en una región a la que tradicionalmente han evitado. Aunque la idea es positiva, hasta ahora ha sido imposible llevarla a cabo debido a la recesión económica global, a una falta de interés por parte de los principales organismos financieros internacionales, y a una persistente sospecha por parte de los centroamericanos de que la estrategia está diseñada menos para ayudarlos a ellos que para canalizar inversiones al sur de México.

CONCLUSIONES

EN ESTE esfuerzo por resumir los muchos componentes de la agenda de política exterior del gobierno del presidente Fox en la primera mitad de su administración, ha sido necesario omitir varias iniciativas importantes que continúan vigentes y que, si

tienen éxito, caracterizarán a su sexenio definitivamente como uno de cambio. Éstos incluyen, entre otros, la ratificación por México de la Corte Internacional Penal; la participación en la iniciativa de la Comunidad de Democracias; una intensiva agenda ambiental internacional; una profundización de las relaciones con Europa y Asia; la promoción de la democracia en la América Latina; tratar de las nuevas preocupaciones por la seguridad en el hemisferio occidental, y participar como socio en la lucha contra el terrorismo internacional.

Queda pendiente una pregunta primordial: hasta la renuncia de Castañeda a principios de 2003, ¿estuvo la política exterior de Fox motivada principalmente por el propio Castañeda o era una agenda de Fox? En retrospectiva, parece que Castañeda fue en esencia responsable de la mayoría de las iniciativas y políticas que caracterizaron los primeros años de la administración de Fox. Aunque su estilo seco y polémico con frecuencia irrita por igual a partidarios y oponentes, Castañeda sin duda le dio a la agenda de política exterior de México una proyección activa muy necesaria y un conjunto claro de objetivos. También ubicó a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la primera línea de la toma de decisiones del gobierno, gracias a la relación extremadamente cercana de Castañeda con Fox.

Al pasar de la Secretaría de Economía a la de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez ha traído consigo una agenda esencialmente económica a Tlatelolco.²⁰ Después de haberse opuesto a la transferencia de la negociación de los acuerdos comerciales a la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando él estaba en su cargo anterior, una de las primeras iniciativas de Derbez fue la de hacer exactamente lo que Fox y Castañeda habían decidido varios años antes, pero que no habían podido llevar a cabo precisamente por su fuerte oposición.²¹

²⁰Nombre que comúnmente se le da en México a la Secretaría de Relaciones Exteriores por su ubicación en el lugar de la Tlatelolco precolombina en la ciudad de México.

²¹Para transferir a la existente Subsecretaría de Negociaciones de Comercio Internacional de la Secretaría de Economía a la de Relaciones Exteriores, el Congreso debe aprobar

Otro cambio que marcó la mitad de la administración de Fox fue la creciente sensación de frustración en lo que se refiere a la relación entre México y los Estados Unidos. Lejos de convertirse en la nueva asociación prometida en los primeros años de los dos presidentes, la mejor manera de describir los contactos entre Washington y la ciudad de México después del 11 de septiembre y de la invasión de Iraq, sería como “un retorno al pasado”. No fue sino hasta enero del 2004, cuando Fox y Bush se reunieron en la Cumbre de las Américas en Monterrey, que se restableció la “química” personal entre ambos, después de más de un año de recriminaciones y acusaciones mutuas. Aunque todavía es demasiado pronto para juzgar si la reforma migratoria propuesta por Bush será aprobada por el Congreso y le dará a Vicente Fox un triunfo muy necesario en su política interna, el ambiente de la relación ha vuelto a ser positivo. Aunque esto no significa que los difíciles temas y desacuerdos bilaterales durante el último año y medio no continuarán caracterizando a la relación, un mejor entendimiento personal entre los dos presidentes siempre ha tenido efectos benéficos y pueda ayudar a reanudar el progreso en algunos de los temas bilaterales.

La debilidad política del Presidente de México en sus esfuerzos por obtener suficiente apoyo para su agenda de reforma interna continuará seguramente después de los malos resultados obtenidos por su partido en las elecciones para el Congreso a mitad de su periodo, el 6 de julio de 2003. Es dudoso que obtenga el suficiente apoyo para cumplir algunos de los compromisos que tomó con los Estados Unidos. El principal de éstos es el *quid pro quo* ofrecido como parte de la propuesta migratoria, por hacer todo lo que sea posible, después que se haya llegado a un acuerdo general, para asegurar que los mexicanos crucen la frontera a través de los medios autorizados, y con la documentación

cambios a las leyes y reglamentos actuales. Mientras tanto, Derbez ha continuado como jefe *de facto* de la agenda de comercio exterior y ha dedicado gran parte de su tiempo en el cargo a asistir a reuniones y negociaciones relacionadas con asuntos comerciales.

correspondiente, mientras existan medios adicionales para permitirles ingresar en forma legal y rápida. Como fue evidente después del 11 de septiembre y de la invasión de Iraq, las tendencias subyacentes antiestadounidenses de la intelectualidad izquierdista mexicana, han encontrado algún campo fértil al sur de la frontera semejante al que las fuerzas antimexicanas han podido explotar en el norte. Es poco probable que esto cambie a corto plazo y por fuerza será un factor importante en la determinación del entorno en que evolucionará la relación bilateral en los próximos años.

Por su parte, George W. Bush todavía no parece necesitar o desear una mejor relación con México, excepto para sus fines electorales internos, que en su mayor parte se hicieron aparentes con su propuesta de reforma migratoria dirigida a obtener el voto hispano en noviembre de 2004. A pesar de la retórica de Bush y de los funcionarios de alto nivel en la Cumbre de las Américas en Monterrey, México y América Latina todavía parecen seguir relegadas en la actual agenda de prioridades de Washington. Iraq, Irán, Corea del Norte y el Medio Oriente son hoy en día mucho más importantes para quienes deciden la política estadounidense, que sus vecinos cercanos. Como dijo Richard Haass, anterior director de planificación política del Departamento de Estado y actual presidente del Consejo de Relaciones Exteriores, durante una reunión en la ciudad de México en abril de 2002: "América Latina no es una prioridad para Bush porque la región no está en crisis, ni es vista por Washington como una amenaza inmediata para la seguridad de los intereses de los Estados Unidos."

Durante los primeros años de la administración de Fox, las encuestas de la opinión pública consistentemente mostraban un fuerte apoyo para la forma en que el gobierno conducía las relaciones exteriores. La mayor parte de estos sentimientos positivos se debía a que muchos mexicanos estaban convencidos de que habría una nueva y mejor relación con los Estados Unidos. Aunque muchas áreas de esa relación están mejor ahora que antes, la percepción pública de los mexicanos es que su país y los Esta-

dos Unidos siguen siendo todavía vecinos distantes con limitaciones importantes sobre su amistad.²²

Pueden sacarse algunas conclusiones generales de los primeros años de la relación entre Bush y Fox. Como siempre ha sido el caso, continúa existiendo una fuerte asimetría en la importancia que se le da a cada país en la capital del otro. México continuamente está preocupado por las actitudes y reacciones de su vecino del norte, en tanto que los funcionarios de los Estados Unidos a menudo hacen caso omiso de México y de su importancia cada vez mayor para los Estados Unidos. Vicente Fox creyó sinceramente que podía crear una nueva asociación con el anterior gobernador de Texas que ahora se había convertido en Presidente, fundamentándose en las promesas de campaña de Bush y en la retórica inicial en la que se decía que México era la relación más importante para los Estados Unidos. Al mismo tiempo, muy pocos funcionarios en Washington –incluyendo a los miembros del Congreso– estaban realmente interesados o compartían ese proyecto.

En la parte mexicana, un cambio de ministro en Relaciones Exteriores contribuyó a restarle importancia al tema migratorio como la prioridad número uno de la agenda de política exterior. El secretario Derbez en una serie de entrevistas poco después de tomar posesión del cargo en enero de 2003, indicó su intención de promover ante todo la agenda económica y de comercio exterior, si bien un acuerdo bilateral de migración seguía siendo una prioridad, aunque podrían requerirse de 20 a 30 años para obtenerlo. Poco después, la Secretaría de Gobernación se encargó de los aspectos rutinarios del tema migratorio pero, aunque se ha presentado un renovado optimismo en ambas partes de que se harán progresos después que el Congreso considere una

²²Estos términos se refieren a los dos libros más importantes escritos en las últimas décadas sobre la relación México-Estados Unidos: *Vecinos distantes* de Alan Riding (Nueva York, Knopf, 1985, en inglés, y México, Editorial Joaquín Mortiz, 1996, en español), y *Límites en la amistad*, del que son coautores Jorge G. Castañeda y Robert Pastor (Nueva York, Knopf, 1988, en inglés, y México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, en español).

estrategia de reforma a la inmigración, sin duda nada concreto se obtendrá antes de las elecciones del 2006.

- Si bien México inició un esfuerzo para volverse a identificar con América Latina, los acontecimientos sucedidos en el frente económico frustraron esa meta por las crisis en el cono sur y la recesión económica global.
- Si bien México realizó un considerable y costoso esfuerzo por ser miembro temporal del Consejo de Seguridad, muchos mexicanos siguen creyendo que esto fue un error y que contribuyó innecesariamente a incrementar la tensión con los Estados Unidos.
- Si bien el propósito de la agenda multilateral era equilibrar la importancia abrumadora de la relación bilateral con los Estados Unidos, todavía no parece haber ningún resultado concreto que contribuya a este objetivo.
- Si bien el TLCAN ha continuado incrementando el comercio y las corrientes de inversión trilaterales, no ha sido posible concentrar la atención de Washington o de Ottawa en los méritos de profundizar la relación y trabajar para crear una comunidad de la América del Norte.
- Si bien el 11 de septiembre cambió dramáticamente las actitudes hacia los extranjeros en los Estados Unidos, México no pudo capitalizar las notorias mejoras en la cooperación bilateral para reforzar sus prioridades en la agenda bilateral. Hasta que haya un progreso concreto en el frente de la migración, ni el presidente Bush ni el presidente Fox habrán contribuido verdaderamente a reconformar la relación bilateral y a establecer la asociación a la que ambos se comprometieron al inicio de sus gobiernos.
- Si bien muchas de las iniciativas que se tomaron durante los primeros años de la administración de Fox se consideraron como precursoras del cambio en México, la mayor parte de la agenda de reforma se ha visto postergada por el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo.

- Si bien México apreciaba su nueva posición como socio en el diálogo estratégico con los Estados Unidos sobre los asuntos globales o del “tercer país”, parece que este papel ahora ha sido tomado por Brasil y su nuevo Presidente.

Por lo anterior, se podría concluir que la ambiciosa agenda de política exterior establecida por Fox y su ministro de Relaciones Exteriores a finales del 2000 hasta ahora ha tenido resultados ambivalentes. Un buen número de asuntos está siendo manejado día a día de una manera conveniente para amigos y vecinos con intereses comunes. Sin embargo, la agenda principal para México aún no se ha cumplido. Hasta que haya un progreso concreto en el frente migratorio, con avances firmes en la apertura de vías legales y ordenadas que beneficien a los mexicanos que van a los Estados Unidos, en México se considerará que la administración de Fox fracasó en su objetivo de reconfigurar la relación bilateral. Hasta que el presidente Bush reconozca la importancia de México y de América Latina para los Estados Unidos y actúe de conformidad, la región sentirá que sigue siendo descuidada. Hasta que los elementos de una verdadera asociación entre las dos naciones se consoliden sin recurrir a la recriminación y a la coerción, México y los Estados Unidos continuarán siendo amigos y vecinos, pero no socios.

El periodo cubierto por este libro sólo trata, por supuesto, de los primeros años de la Presidencia de Fox, y por lo tanto, es sólo una parte de la historia. Aunque hay bases tanto para el optimismo como para el pesimismo en las expectativas de que se logre un progreso en la agenda de política exterior, el presidente Fox ha insistido repetidamente en que las prioridades son las mismas que fueron anunciadas durante su campaña y durante los primeros tres años de su administración. De hecho, George W. Bush ha dicho lo mismo. Queda a los futuros analistas decidir si esto era cierto o no.

CAPÍTULO 5

LUIS CARLOS UGALDE*

Las relaciones México-Estados Unidos: un punto de vista desde México

DE TIEMPO en tiempo, las administraciones que recién han tomado posesión del gobierno en México han tratado de modificar los fundamentos de las relaciones con los Estados Unidos y establecer nuevas bases para las políticas exteriores bilaterales. Con frecuencia estos esfuerzos están basados en grandes visiones, buena voluntad y estrechas relaciones entre los jefes del Poder Ejecutivo de ambos países. En años recientes, los casos más notables han sido los de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Vicente Fox (2000-2006), los cuales llegaron a la Presidencia esperando cambiar los términos de la relación bilateral. El primero prometió transformar una historia de vecinos desconfiados en una asociación para la prosperidad, cimentada en el libre comercio y en reformas orientadas al mercado en México que abrirían nuevas oportunidades para la inversión y los negocios. Sus audaces medidas fueron ayudadas por una estrecha relación con George H. Bush y su grupo tejano de consejeros partidarios del sector empresarial, que estaban deseosos de forjar relaciones comerciales con México.

Vicente Fox ofreció una visión “TLCAN plus” en la que el libre comercio se vería reforzado por la apertura de las fronteras a los trabajadores en toda la América del Norte. Su estrategia consistió en usar lo que su primer secretario de Relaciones Exteriores denominó “bono democrático” como un instrumento para obtener credibilidad y confianza entre los funcionarios de Washing-

* Los puntos de vista presentados en este capítulo son puramente académicos y no están relacionados con el cargo del autor en el Instituto Federal Electoral de México.

ton, por lo general escépticos acerca de sus contrapartes mexicanas. La propuesta inicial de Fox fue apoyada por su estrecha relación con George W. Bush y por la aureola democrática que momentáneamente y de manera marginal reforzó su influencia en la política de Washington. No obstante, la recesión económica, las estrategias electorales y el cambio de las prioridades en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre tomaron precedencia en los Estados Unidos y han retrasado los intentos de Fox por abrir una nueva era en las relaciones bilaterales.

Este capítulo evalúa el impacto de la democratización en México sobre las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, enfocándose en el triunfo electoral de Vicente Fox y en su esfuerzo por reconfigurar los asuntos migratorios. ¿Es correcto describir el periodo que siguió al ascenso de Fox a la Presidencia como una nueva era en las relaciones bilaterales?, ¿por qué no se ha llegado todavía a un amplio acuerdo migratorio con los Estados Unidos, como prometió Fox?, ¿el nuevo carácter democrático del gobierno mexicano ha sido por sí mismo una fuerza para alterar las relaciones bilaterales?

En el texto se plantea que la democratización ha afectado de cuatro maneras diferentes el enfoque de México hacia los Estados Unidos. Primero, la democratización ha multiplicado gradualmente el número de participantes en la toma de decisiones de política exterior, lo que ha llevado a contactos cada vez más numerosos y a un paso más acelerado de cooperación en temas específicos entre los participantes subnacionales en ambos países. Segundo, la democratización ha fortalecido el poder del Congreso de México, que actualmente desempeña un importante papel al comentar y evaluar la política exterior de la nación, lo que limita las maniobras políticas del Ejecutivo. Tercero, la democratización ha ampliado la voz de la opinión pública y, por lo tanto, influye indirectamente en la política exterior por medio de su efecto sobre las tasas de aprobación del Presidente. Cuarto, el triunfo electoral de Vicente Fox en julio del 2000 aumentó la legitimidad democrática del país y modificó las percepciones de quienes toman las decisiones políticas en los Estados Unidos con

respecto a la credibilidad de México, reforzando así la posición del país en las negociaciones bilaterales. Esto permitió que se incluyeran nuevos temas en la agenda y moderó las fuerzas que por lo general se oponen a cambiar el *statu quo* en asuntos como la migración y el combate al tráfico de drogas.

Aunque la democratización ha modificado la política mexicana y la percepción que se tiene de México en los Estados Unidos, no ha conducido a un cambio significativo en las relaciones bilaterales. El inicio simultáneo de dos administraciones en 2000-2001 en la ciudad de México y en Washington, D.C., así como el bono democrático que se atribuyó a Vicente Fox como el primer Presidente en la historia moderna que no proviene del PRI, en realidad presentó una oportunidad, sin importar lo pequeña que fuera, para efectuar cambios en la relación México-Estados Unidos. No obstante, esos esfuerzos se vieron pronto opacados por otros factores políticos, económicos y de seguridad en los Estados Unidos. Por ejemplo, las condiciones de la economía en ese país, los intereses políticos y electorales, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y la guerra en Iraq tuvieron un papel más importante para definir el resultado de las negociaciones entre México y los Estados Unidos, que los cambios que se estaban llevando a cabo dentro de la política mexicana. Incluso si los ataques no hubieran ocurrido, la audaz iniciativa del gobierno de México para incluir un proyecto de "TLCAN plus" con el propósito de liberalizar el mercado del trabajo en toda la América del Norte habría tenido un éxito muy limitado.

LA COOPERACIÓN ANTES DE LA DEMOCRATIZACIÓN

SI EL CONFLICTO estuvo presente intermitentemente en la historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos en el siglo XIX y la primera mitad del XX, la cooperación se hizo más común una vez que México inició sus reformas orientadas al mercado a mediados de los años ochenta. Investigaciones económicas recientes apoyan la conclusión de que la mayor cooperación fue

acompañada y reforzada por un proceso gradual de institucionalización de la relación bilateral. La institucionalización se refiere a la construcción de normas y organizaciones para ordenar las discusiones políticas. Proporciona certidumbre y continuidad y puede medirse en términos de reglas más claras para tratar los problemas, nuevos mecanismos para resolver los conflictos, y comités y grupos de trabajo para explorar las alternativas. La institucionalización reduce los regateos y los costos de información para ambos gobiernos, lo que a su vez facilita la cooperación.¹

La globalización y la necesidad de realizar reformas económicas estructurales a mediados de la década de 1980 y principios de los años noventa hicieron que el gobierno mexicano y el sector empresarial crearan nuevos puentes de comunicación y de interacción empresarial con los Estados Unidos. A la vez, el final de la Guerra Fría facilitó una relación más estrecha entre los Estados Unidos y México fundamentada en temas diferentes al de la seguridad. Dentro de este contexto, el TLCAN puede considerarse un reflejo de la cooperación institucionalizada basada en intereses compartidos con respecto a la inversión y el comercio exterior.²

El sector privado mexicano fue el primer grupo de actores que influyó colectivamente en la política exterior del país y la atrajo hacia sus objetivos comerciales y de negocios. Unas rela-

¹Rafael Fernández de Castro argumenta que la institucionalización de la relación bilateral explica la dinámica de la cooperación entre México y los Estados Unidos; véase Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales (eds.), *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, ciudad de México, Colmex, 1997.

²Véase Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales (eds.), *op. cit.*, 1997. Heredia sostiene que la crisis de la deuda, que se presentó en 1982, dejó en claro que México tenía que cambiar su modelo económico, lo que, a su vez, implicaba una relación más estrecha con los Estados Unidos. Fernández de Castro (véase la nota 1) dice que la institucionalización y la mayor cooperación se reflejan mejor en el comercio, pero no en áreas relacionadas con la seguridad nacional de los Estados Unidos, como la migración y el combate al tráfico de drogas.

ciones más estrechas con los Estados Unidos eran la prioridad de su agenda. El nuevo modelo económico que México empezaba a implantar, orientado hacia las exportaciones, le dio a estos grupos el ímpetu para construir nuevas vías de comunicación con sus contrapartes estadounidenses.³ Fue durante la administración del presidente Carlos Salinas (1988-1994) cuando la institucionalización de las relaciones bilaterales a nivel federal empezó a verse fortalecida por medio de la creación de grupos de trabajo y comisiones especiales. La liberalización del comercio fue la condición necesaria para que esta institucionalización ocurriera.⁴

Sin embargo, a los analistas de la relación bilateral les intrigó que la política exterior de México hacia los Estados Unidos estuviera volviéndose más pragmática en algunas áreas, mientras continuaba apegándose a las viejas tradiciones en otras. Por ejemplo, aunque la estrategia económica del gobierno a principios de los años noventa favorecía la globalización, la privatización y el libre comercio, su diplomacia continuaba reiterando la no intervención, la soberanía y el nacionalismo.⁵ México estaba orientándose a la derecha en la política económica, pero continuaba inclinándose a la izquierda en su diplomacia política.

La modernización económica y las reformas del mercado en México requerían, al tiempo que estimulaban, una renovada coope-

³ Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales (eds.), *op. cit.*

⁴ Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios...", en *op. cit.*

⁵ Este razonamiento fue presentado por Jorge Chabat en "La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales (eds.), *op. cit.* Heredia (véase la nota 2) observa que durante gran parte del siglo xx, al menos hasta inicios de la década de 1980, México tuvo una política económica y una política exterior que se reforzaban mutuamente. La primera estaba basada en la intervención del Estado y la sustitución de importaciones y generó crecimiento sin inflación por varias décadas (1954-1970). La segunda se basaba en el nacionalismo y la autodeterminación y promovió cierto grado de autonomía del Estado frente a los Estados Unidos. No obstante, la crisis de la deuda se presentó en 1982 y México tuvo que revisar su modelo económico. Poco a poco, las nuevas reformas orientadas al mercado se hicieron cada vez más incompatibles con la posición tradicional respecto a los Estados Unidos.

ración con los Estados Unidos, pues para que el modelo tuviera éxito, se requería de más inversión y comercio. Más recientemente, la democratización ha alentado, a su vez, un realineamiento de la posición diplomática de México –tradicionalmente orientada al nacionalismo, la autodeterminación y la no intervención– hacia los valores del universalismo, el respeto de los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos. A medida que progresó la democratización durante la década de 1990, fue cada vez más difícil para el gobierno mexicano apegarse estrictamente a sus principios y rechazar, por ejemplo, la participación de observadores extranjeros en las elecciones mexicanas. La falta de flexibilidad sólo habría aumentado la desconfianza acerca de la imparcialidad del sistema electoral y hubiera generado la crítica internacional. El movimiento zapatista, que surgió violentamente en 1994, atrajo la atención internacional a la violación de los derechos humanos en México y contribuyó a introducir a las ONG internacionales como nuevos actores en la política interna del país. A medida que la apertura política continuó, los funcionarios mexicanos concluyeron que era mejor platicar, hacer cabildeos y tratar de contrarrestar las críticas internacionales, que rechazar simplemente la idea de que otros pudieran expresar sus puntos de vista sobre los asuntos internos de México.

Como ha escrito Guadalupe González,

las crecientes presiones internas para la democratización desde 1994 y la proliferación de problemas de gobernabilidad –grupos guerrilleros, asesinatos políticos y la consolidación del crimen organizado– han compelido al gobierno mexicano a aceptar la participación de instituciones internacionales y actores extranjeros en algunos aspectos del proceso de democratización de México... la política exterior de México se ha movido de la ideología hacia el pragmatismo.⁶

⁶Guadalupe González, "Foreign Politics Strategy in a Globalized World: The case of México", en Joseph Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2001.

(A la luz de la decisión de México de oponerse a la guerra de los Estados Unidos contra Iraq, incluso a pesar de los costos esperables en su relación con la administración de Bush, muchos se preguntarán si en realidad México ha pasado de la ideología al pragmatismo o si está retornando a sus posiciones de principios.)

En resumen, las reformas económicas en México y la integración económica con los Estados Unidos propiciaron una mayor cooperación entre ambos países mucho antes de que la democracia llegara plenamente a México. La democratización ha fortalecido la reconducción de la política exterior no intervencionista de México hacia una orientación más basada en los intereses estratégicos. La institucionalización de la relación bilateral fue sólo un medio para ordenar y canalizar el incremento de negociaciones que generó esta nueva estructura.

EL IMPACTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN SOBRE LAS DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

LA DEMOCRATIZACIÓN ha desempeñado un importante papel en el cambio de la estructura del proceso de toma de decisiones entre México y los Estados Unidos. Los participantes en política exterior se han multiplicado, y las decisiones bilaterales ya no son monopolio del secretario de Relaciones Exteriores en la ciudad de México. En los viejos días de predominio del PRI, el Ejecutivo era prácticamente el único responsable de la política exterior de México. La oposición interna era mínima, existían pocas voces independientes y el Presidente tenía amplios poderes para conducir las relaciones con los Estados Unidos según lo considerara conveniente. El más importante de los nuevos actores surgidos como consecuencia de la democratización es el Congreso, un viejo jugador con nuevo poder.⁷ Como se verá en el siguiente

⁷Para una descripción de la forma en que el Congreso mexicano se ha convertido en un actor importante en la política mexicana, véase Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2000.

apartado, el Legislativo se ha convertido en una voz influyente en asuntos de política exterior con los Estados Unidos.

La democratización también jugó un papel clave en la multiplicación de participantes del ámbito local en un campo dominado previamente por el secretario de Relaciones Exteriores. Este fenómeno es particularmente evidente en los gobiernos de los estados, en especial aquellos en que ha habido alternancia de partidos en el gobierno durante los últimos años. La alternancia en los gobiernos estatales empezó en 1989 con el primer triunfo en las elecciones para gobernador de un partido opositor en la historia moderna de México: la victoria en aquel año del PAN en Baja California. Desde entonces se han presentado 18 cambios en la procedencia partidista de quienes gobiernan en los estados, ya sea del PRI al PAN o al PRD, o viceversa (véase cuadro 1).

CUADRO 1
DEMOCRATIZACIÓN A NIVEL DE LOS ESTADOS,
1989-2003
(Años seleccionados)

<i>Año</i>	<i>Número de alternancias en los gobiernos estatales</i>	<i>Número de gobiernos yuxtapuestos</i>
1989	1	1
1991	0	1
1992	1	2
1994	0	2
1995	2	4
1996	0	4
1997	3	7
1998	4	9
1999	1	10
2000	3	23
2001	1	22
2002	0	22
2003	2	22
Total	18	129

La alternancia en los gobiernos estatales durante la década de 1990 tuvo como resultado que muchos gobernadores sostuvieran sus propias conversaciones bilaterales con sus contrapartes en los Estados Unidos, en particular sobre el comercio, la inversión, el turismo y el intercambio cultural. Muchos de estos líderes eran miembros de partidos opositores y naturalmente desconfiaban del gobierno central. Esto ocurrió no sólo en los estados fronterizos vinculados económicamente con los Estados Unidos, sino también en estados del centro y del sur de México. Al avanzar la década de los noventa, distintos gobiernos estatales tanto del PRI como de la oposición empezaron a abrir oficinas en los Estados Unidos para promover la inversión y el turismo y para tratar con los migrantes que vivían en ese país. Los gobiernos de los estados habían descubierto los beneficios de tener sus propias organizaciones diplomáticas locales para tratar con personas y organismos en los Estados Unidos, y no depender de funcionarios en la ciudad de México.

Durante los noventa, los gobernadores que no eran del PRI se mostraron renuentes a pedir el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada por partidarios del PRI. Desde el año 2000, se ha dado el fenómeno contrario, pues los gobernadores del PRI se han sentido obligados a actuar con independencia de un gobierno federal encabezado por el PAN. Esta mayor autonomía en política exterior de los estados no implica un choque con las autoridades en la ciudad de México en la toma de decisiones o en su ejecución, sino una desconfianza natural que surge de la primera experiencia de alternancia en la Presidencia. El cuadro 1 muestra el fuerte incremento en el número de gobiernos estatales que representan a un partido diferente del que tiene el poder en el ámbito federal, situación a la que se conoce como “gobierno yuxtapuesto”, y que se intensificó en la medida en que muchos gobiernos del PRI pasaron a la oposición con el triunfo presidencial de Vicente Fox en el año 2000.

Conforme los participantes locales se multiplicaban, también lo hacían los participantes no gubernamentales. Las asociaciones de empresarios, los grupos de cabildeo y empresas de

ambos lados de la frontera han promovido una integración más rápida de la que hubiera sido posible con la mera intervención de los funcionarios gubernamentales. Las ONG han propiciado el surgimiento de alianzas transnacionales para promover los derechos humanos, la educación cívica, la igualdad de género y el fortalecimiento de la democracia. Los sindicatos y las organizaciones de trabajadores en México y los Estados Unidos, que hasta hace unos pocos años no tenían relaciones directas, han iniciado contactos bilaterales para promover intereses compartidos en la región.⁸

El mayor número de jugadores que trajo consigo la democratización, así como la descentralización del proceso de toma de decisiones causada por el desempeño de muchos gobernadores estatales como agentes diplomáticos, aumentó los canales de comunicación y de negociación entre los interesados en ambos lados de la frontera. A medida que existe un mayor número de participantes dentro de una estructura de más integración económica y comercial, la cooperación ha tendido a aumentar.

EL CONGRESO MEXICANO: UN ANTIGUO ACTOR CON NUEVO PODER

DURANTE los viejos días del gobierno hegemónico del PRI, los presidentes de México eran lo suficientemente poderosos como para concertar compromisos bilaterales con los Estados Unidos sin consultar primero al Congreso, dominado también por el PRI y sobre el cual la Presidencia tenía una enorme influencia y control.⁹ Los negociadores mexicanos eran muy efectivos en Washington porque siempre podían cumplir su promesa, aunque significara imponer sus decisiones al Congreso. En consecuencia, la cooperación bilateral con México podía conseguirse con relativa rapidez y facilidad.

⁸Debe señalarse también que han surgido organizaciones criminales transnacionales que generan negocios por miles de millones de dólares, entre los que se encuentran el tráfico de drogas, el contrabando de armas y transacciones financieras.

⁹Véase Ugalde, *The Mexican Congress...*, *op. cit.*

Una consecuencia de la democratización en México es la experiencia del gobierno dividido, que empezó en 1997 cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde que se fundó el partido en 1929. Aunque puede verse al gobierno dividido como un reflejo de un México democrático capaz de ser un socio confiable en la democracia internacional, también significa que el jefe del Ejecutivo de México está sujeto ahora a nuevas limitaciones. La democracia en México, ampliamente elogiada en Washington, puede presentarse al costo de que México sea menos predecible y menos capaz de cumplir sus promesas.

Una vez que la democracia llegó y el Congreso obtuvo voz en la política exterior, la negociación se convirtió en una condición necesaria para el jefe del Ejecutivo, primero para comprometerse a una política y después para llevarla a cabo. Como lo señalan algunos expertos que han modelado este tipo de negociaciones y de proceso de ratificación, cualquier negociador internacional relevante necesita tener una base de apoyo interno para lograr que una coalición legislativa ratifique los acuerdos.¹⁰ En países caracterizados por un gobierno autoritario, como México antes de 1990, el proceso de ratificación carece de significación, pues el Presidente tiene amplios poderes para influir y obtener la ratificación de los participantes nacionales, incluso aunque no estén de acuerdo con él y no participen en las negociaciones.

En México, la democratización ha dado nuevo poder a los actores nacionales requeridos para ratificar los acuerdos internacionales, aunque la influencia del Congreso todavía es limitada en asuntos de política exterior.¹¹ No obstante, el Congreso está

¹⁰ Véase Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42, núm. 3, verano de 1988.

¹¹ De acuerdo con la Constitución mexicana, el Presidente tiene poderes para "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado" (artículo constitucional 89). El Senado tiene poderes para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en sus informes anuales y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente. También tiene el poder de ratificar los nombramientos de embajadores (agentes diplomáticos) y cónsules (artículo constitucional 76).

jugando un mayor papel en la limitación del diseño y ejecución de la política exterior de México. Otros expertos argumentan que, lejos de debilitar el papel desempeñado por el Presidente en el escenario internacional, la necesidad de obtener la ratificación de otros grupos internos en realidad fortalece el poder del Presidente mexicano en las negociaciones con los Estados Unidos, puesto que puede pedirles mayores concesiones con el argumento de garantizar la ratificación. El gobierno dividido en el interior, por lo tanto, puede fortalecer en vez de debilitar la posición de México frente a los Estados Unidos. A pesar de lo anterior, los funcionarios del gobierno tienden a acusar al Congreso de debilitar la posición de México en el exterior. Por ejemplo, el entonces presidente Salinas acostumbraba argumentar durante las negociaciones para el TLCAN, que la oposición interna, por lo general los partidos de izquierda como el PRD, sólo reducían el poder de negociación de México. En realidad, la oposición dentro del país pudo haber tenido precisamente el efecto contrario en las negociaciones del presidente Salinas con los Estados Unidos.

Más recientemente, el Congreso ha sido acusado de obstruir la política exterior de México en varios temas. Los críticos señalan el retraso en la ratificación del estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 2002, la negativa del Senado a autorizar la solicitud de Fox para viajar a los Estados Unidos, y la fuerte crítica a la nueva política de la administración respecto a Cuba, como evidencia del obstruccionismo del Congreso.¹² Sin embargo, la evidencia empírica sugiere lo contrario. De los 24 permisos que ha solicitado el Presidente para viajar al exterior en el periodo 2000-2002, sólo el mencionado antes fue rechazado. De los nombramientos diplomáticos hechos por el Presidente, 109 han sido ratificados por el Senado, y sólo dos enfrentaron oposición y

¹² Durante las administraciones del PRI, México se abstuvo de expresar oposición a los abusos de los derechos humanos y a las violaciones de los derechos políticos en Cuba. Este silencio era congruente con el principio de la no intervención y con el objetivo de mantenerse independiente de Washington en ciertos asuntos políticos. La nueva administración de Fox hizo un cambio profundo en esta política y expresó su descontento por las violaciones de los derechos humanos en Cuba, apoyando una resolución condenatoria de ese país con base en la Convención de Ginebra, en 2001.

retrasos en el Congreso —y en ambos casos los nombramientos fueron finalmente aprobados.¹³ Estas cifras muestran que a pesar de los antagonismos retóricos y políticos, el Poder Legislativo tuvo un papel más cooperativo que obstruccionista durante los primeros años de la administración del presidente Fox. Sin embargo, la cooperación fue acompañada por un Congreso que manifestó más abiertamente sus opiniones y cuyas posiciones políticas a veces contradecían las de la administración y de hecho limitaron el papel del Presidente como el principal funcionario diplomático.

LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA OPINIÓN PÚBLICA

PARA entender la razón por la cual el Congreso de México desconfía tradicionalmente de unas relaciones más estrechas con Washington, es preciso considerar a la opinión pública, que se ha convertido en un importante factor en la conformación de la conducta del Congreso. Durante el último siglo, los mexicanos han tenido una actitud de amor-odio hacia los Estados Unidos. Esto no es raro en pequeños países que comparten fronteras con países grandes, y donde asimetrías económicas y militares inmensas han llevado a que el estado más poderoso trate de colonizar o dominar al más débil. Las relaciones entre México y los Estados Unidos se ajustan a ese patrón. El sentimiento antiestadounidense fue una respuesta natural a las políticas expansionistas de los Estados Unidos que llevaron a la pérdida de la mitad del territorio de México en 1848 y en una serie de intervenciones militares y políticas en las décadas siguientes, entre las que resalta la ocupación del puerto de Veracruz por tropas estadounidenses en 1914. Estos sentimientos se vieron reforzados por sucesivos gobiernos mexicanos que usaron el sentimiento antiestadounidense como un instrumento diplomático y político para proteger al país del intervencionismo de los Estados Uni-

¹³ Los designados por el Presidente para las embajadas en Cuba y Egipto se enfrentaron a críticas y retrasos, aunque ambos embajadores fueron ratificados después de negociaciones entre el Congreso y la administración.

dos, para legitimar sus “orígenes revolucionarios”, compensar el descontento popular con el gobierno y mantenerse en el poder.

Los sentimientos hostiles y el antiamericanismo se han debilitado continuamente durante las dos últimas décadas, aunque la guerra en Iraq invirtió esa tendencia, al menos temporalmente. En octubre de 2001, por ejemplo, 54 por ciento de los mexicanos mostraba simpatía hacia los Estados Unidos, mientras que sólo 19 por ciento manifestaba sentimientos más negativos. Después de la guerra de Iraq, los sentimientos favorables bajaron hasta 34 por ciento a finales de marzo de 2003 y los sentimientos hostiles aumentaron rápidamente 28 por ciento.¹⁴ La decisión de la administración de Fox de no apoyar las acciones del presidente George W. Bush contra Iraq (de la que más adelante se trata con mayor detalle) puede explicarse en parte por la opinión pública (véase cuadro 2).

En otros temas diferentes de la guerra, sin embargo, muchos mexicanos tienen ahora una actitud más pragmática y no ideológica. Para ellos, las perspectivas de empleo al norte de la frontera, así como las interacciones comerciales y económicas, han creado nuevas oportunidades para los mexicanos. Actualmente, 78 por ciento de la población cree que los intereses de México se acercan más a los de los Estados Unidos que a los de la América Latina, y 52 por ciento considera que el interés nacional de México es mejor servido por una mayor colaboración con su vecino del norte. Sólo 34 por ciento cree que México debe reforzar sus diferencias y mantener su distancia con los Estados Unidos.¹⁵

A medida que más mexicanos desarrollan contactos personales con ese país, ya sea directamente por viajes o empleos o indirectamente mediante familiares que viven en el exterior, los estereotipos tradicionales *antiyanquis* han cambiado. A los ojos de muchas personas, los Estados Unidos se están convirtiendo en

¹⁴Consulta Mitofsky, “Sentimientos hacia los Estados Unidos después de los atentados a Nueva York y del bombardeo a Afganistán”, encuesta nacional por teléfono, 9 de octubre de 2001 y 8 de abril de 2003, www.consulta.com.mx

¹⁵Encuesta telefónica nacional realizada en abril de 2002 por GEA-ISA, una empresa consultora y de encuestas mexicana.

una tierra de oportunidades en vez de una tierra de dominio o imperialismo. Esto explica por qué una mayoría de mexicanos considera que los Estados Unidos son su aliado más importante.

En tanto que la población mexicana ha adoptado una actitud más pragmática hacia los Estados Unidos, algunas élites políticas mantienen una posición más ideológica, basada en parte en la convicción equivocada de que los mexicanos, en su mayoría, continúan siendo antiestadounidenses. Por lo general, los líderes políticos que desconfían de los Estados Unidos pertenecen a partidos de izquierda y al sector tradicional del PRI. Estas opiniones fueron formadas por la educación en las escuelas públicas que reforzaban a la retórica nacionalista de los años pos-revolucionarios. La brecha entre los puntos de vista de algunos legisladores mexicanos y los de la población en general continúa siendo un obstáculo para forjar relaciones más estrechas con los Estados Unidos. Las élites antiestadounidenses argumentan que Washington desprecia la importancia de México como un socio valioso y citan el reciente descuido en que la administración de Bush ha mantenido a su vecino del sur como prueba de que una actitud más sumisa por parte de México hacia los Estados Unidos no produce necesariamente beneficios. Para que los integrantes del Congreso mexicano ajusten sus puntos de vista y se acerquen

CUADRO 2

SENTIMIENTOS HACIA LOS ESTADOS UNIDOS: PERCEPCIONES POPULARES (En porcentajes)

	<i>Octubre de 2001</i>	<i>8 de febrero de 2003</i>	<i>Empieza la guerra 19-21 de marzo de 2003</i>	<i>27 de marzo de 2003</i>	<i>8 de abril de 2003</i>
Odio	19.0	15.3		28.0	25.2
Simpatía	54.2	50.2		34.0	37.4
No sabe	26.8	34.5		38.0	37.4
Total	100.0	100.0		100.0	100.0

a los de sus electores, se les debe convencer de que políticamente conviene mostrarse más amistoso con Washington.

La indiferencia de la administración Bush después del 11 de septiembre, a pesar de los esfuerzos por parte de la administración de Fox por obtener su atención, lamentablemente sólo refuerza la idea de que la distancia, en vez del diálogo, es la mejor estrategia para obtener el respeto de los políticos de los Estados Unidos.

No obstante, las élites mexicanas no están reconociendo que la aparente indiferencia de la administración de Bush puede haber sido motivada en parte por una falta de solidaridad y apoyo político del gobierno de México después de los ataques terroristas. Cuando el presidente Fox hizo una visita de Estado a Washington unos días antes del 11 de septiembre, los funcionarios y legisladores mexicanos estaban prestos a elogiar los beneficios de una relación más estrecha con los Estados Unidos. Sin embargo después de los ataques, algunos de esos funcionarios prefirieron guardar silencio y se mostraron ambiguos respecto a su apoyo pleno al gobierno de los Estados Unidos. Algunos otros políticos e intelectuales de izquierda incluso justificaron implícitamente los ataques terroristas como un castigo al imperialismo de los Estados Unidos en el Medio Oriente. Si la conducta imperialista de los Estados Unidos ha creado durante mucho tiempo desconfianza entre los mexicanos con respecto a unas relaciones más estrechas con su vecino, las posiciones *antiyanquis* de México, especialmente en tiempos de tragedia humana, tampoco han ayudado.

EL BONO DEMOCRÁTICO Y SU EFECTO SOBRE LAS NEGOCIACIONES DE MIGRACIÓN

EL TRIUNFO electoral de Vicente Fox tuvo su mayor efecto sobre la relación bilateral en el área de la migración. El debate sobre la migración que Fox inició tan pronto como fue electo Presidente fue intenso y controversial, pero pronto languideció cuando otros factores políticos y económicos y sucesos inesperados requirieron la atención de los políticos estadounidenses. Las grandes expectativas creadas cuando el presidente Bush declaró que

México y la América Latina serían las prioridades de Washington, pronto se vieron opacadas por la falta de progresos después del 11 de septiembre.

Como Presidente electo, Fox había visitado Washington en agosto de 2000 y propuso un proyecto de "TLCAN plus", que incluía no sólo el libre movimiento de productos y servicios a través de las fronteras, sino también de los trabajadores. Expresó que tenía en mente el modelo de la Unión Europea en el cual las economías avanzadas ayudaron a las naciones atrasadas como Portugal y España a convergir económicamente y convertirse en parte de la unión. Imaginó un proceso de convergencia económica que le haría posible a México alcanzar sus objetivos en inflación, tasas de interés y otros criterios, así como recibir simultáneamente ayuda financiera de sus vecinos del norte para reducir la brecha económica que lo separa de los Estados Unidos y Canadá. Reiteró que si la Unión Europea había logrado la unificación incluyendo a las naciones menos desarrolladas, lo mismo podía ser cierto en América del Norte.¹⁶

Después de estar en Washington, Fox visitó al entonces candidato George W. Bush en el estado de Texas, donde residía. El republicano se mostró receptivo y efusivo respecto a las ideas de Fox, lo que llevó a muchos a creer que había llegado el momento de cambios profundos en el frente migratorio, en caso de que ganara Bush. En Washington, los funcionarios estadounidenses expresaron en privado sentimientos encontrados hacia la propuesta de ampliación del TLCAN presentada por Fox, en especial en lo que se refería a los mercados de trabajo, en vista de las grandes diferencias de salario entre los dos países.¹⁷ Quizás tam-

¹⁶ Al usar a la Unión Europea como su modelo, Fox aparentemente estaba mal informado de las condiciones económicas que habían hecho posible esa convergencia y que no existían en América del Norte. A muchos analistas, el Presidente electo les pareció ingenuo.

¹⁷ Actualmente, el salario mínimo en los Estados Unidos es 10.5 veces mayor que el de México, pero esa diferencia ha disminuido desde 1996 cuando la disparidad era de 12.3 a 1. A inicios de 2003, el salario mínimo de los Estados Unidos era de 41.20 dólares diarios, mientras que en México era de 3.92 dólares (41.9 pesos, convertidos a un tipo de cambio de 10.68 pesos por un dólar). En 1996, el salario mínimo diario de los Estados Unidos era de 38 dólares, en tanto que el de México era de 3.09 dólares (24.3 pesos, convertidos a un tipo de cambio de 7.85 pesos por un dólar).

bién se percibió a Fox como un utópico por tratar de emular la libre circulación de bienes, servicios y mano de obra de la Unión Europea, pero el prestigio democrático de que disfrutaba por haber sacado del poder al prolongado gobierno del PRI, creó una simpatía natural por sus ideas, aunque carecieran de viabilidad o coherencia. Nadie en Washington deseaba expresar dudas o contradecir abiertamente las propuestas, sin importar lo imprácticas que fueran, del hombre al que se consideraba como el primer Presidente mexicano verdaderamente democrático de los tiempos modernos.

Seis meses después de la primera visita a Washington y Texas, y una vez que ambos mandatarios hubieran ocupado el cargo de Presidente en sus respectivos países, Bush visitó México en febrero de 2001 y se encontró con el presidente Fox en el rancho de éste, en el estado de Guanajuato. Las ideas de Fox habían evolucionado; dejó atrás su aspiración de una versión norteamericana de la Unión Europea y tenía en mente ideas más específicas y limitadas. Fox aprovechó la ocasión para promover su propuesta migratoria y sugirió que se debía incluir en la agenda alguna clase de amnistía o regularización para millones de mexicanos que trabajaban en los Estados Unidos. Aunque la Casa Blanca expresó dudas de que la amnistía fuera el medio adecuado para tratar este problema, ya que muchos la consideraban una forma de recompensar la conducta ilegal y pensaban que aumentaría, en vez de disminuir, la corriente futura de inmigrantes ilegales, el propio presidente Bush mostró respeto por la audaz propuesta de su contraparte mexicana.

A pesar de las dudas acerca de las propuestas de Fox, en la reunión de Guanajuato se llegó a un acuerdo para crear un grupo binacional de trabajo sobre migración, encabezado por el secretario de Estado y por el procurador general (Attorney General) de parte de los Estados Unidos, y por los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores por parte de México. El grupo tenía instrucciones oficiales para “desarrollar una estructura ordenada para la migración que asegure el trato humano, la seguridad legal y condiciones dignas de trabajo”. A principios de

abril del 2001, el grupo de trabajo definió una agenda que incluía cinco elementos: regularización, programa de trabajadores huéspedes, un régimen especial para otorgar más visas a los trabajadores mexicanos, seguridad y trato humano para los migrantes mexicanos, y el desarrollo económico como medio de reducir los incentivos para la migración.¹⁸

El gobierno de Fox nunca mencionó sus metas sobre el número de mexicanos indocumentados que esperaba fueran regularizados, ni discutió qué tan grande podría ser un programa de trabajadores huéspedes. No obstante, es importante tener una idea de los números de que se está hablando. Según la Oficina de Censos de los Estados Unidos, en julio de 2001 había 37 millones de latinos en los Estados Unidos. Si se supone que el 60 por ciento de esa cifra es de origen mexicano, es probable que 22.2 millones de esos inmigrantes provengan de México, incluyendo tanto a los legales como a los ilegales.¹⁹ Según el censo, de esa cifra, cerca de 8.7 millones nacieron en México y llegaron a los Estados Unidos después de 1990. De éstos, se piensa que aproximadamente 4.5-4.7 millones son indocumentados, los que representan el 55 por ciento de todos los inmigrantes ilegales en los Estados Unidos.²⁰

¿Cuántos de esos 4.5-4.7 millones de mexicanos indocumentados podrían haber solicitado la regularización? Según el Pew Hispanic Center, la respuesta depende de cuántos años de residencia se requerirían antes de solicitar la regularización. Si

¹⁸Para entender el éxito de la administración de Fox durante la reunión de Guanajuato, al hacer que Bush se comprometiera a empezar pláticas sobre migración siguiendo las pautas sugeridas por México, es conveniente recordar la discutida forma en que Bush subió al poder y cómo esto pudo retrasar la planificación inicial de su administración, incluyendo su estrategia de política exterior hacia México. Cuando Bush visitó por primera vez a México, había estado en el poder menos de un mes y es poco probable que ya tuviera una estrategia clara sobre la forma en que trataría con México. La falta de experiencia y de planificación pueden explicar en parte la rápida aceptación por el presidente Bush de los términos sugeridos por Fox. En contraste, la delegación mexicana tenía ideas claras en lo que se refiere al contenido del acuerdo propuesto.

¹⁹Datos y comentarios proporcionados por Carlos González, que encabezaba la Oficina Latino de la embajada de México en los Estados Unidos, enero de 2003.

²⁰Oficina del Censo de los Estados Unidos, comunicado de prensa, 21 de enero de 2003, www.census.gov/Press-Release/www/2003/cb03-16.html

la condición fuera de 10 años, cerca de 2.3 millones serían elegibles. Si el prerrequisito fueran cinco años, podrían solicitarla cerca de 3.4 millones.²¹ En lo que se refiere al programa de trabajadores huéspedes, los números potenciales dependerían de cuántos trabajadores indocumentados están actualmente empleados o se necesitan en sectores clave de la economía de los Estados Unidos. El Pew Hispanic Center estimó que “más de un millón de personas indocumentadas están empleadas en las manufacturas y un número similar en las industrias de servicios. Más de 600,000 trabajan en la construcción y más de 700,000 en restaurantes”. Entre 1 y 1.4 millones de trabajadores no autorizados, cerca de la mitad de ellos mexicanos, están empleados en la agricultura de los Estados Unidos.²² Consideradas en conjunto, las propuestas de Fox en lo que se refiere a la regulación y al programa de trabajadores-huéspedes habría potencialmente abarcado entre tres y cuatro millones de trabajadores.

Unas pocas semanas después de la reunión de Guanajuato, algunos miembros de la administración de Bush empezaron a enviar señales en privado de que las conversaciones sobre migración deberían de progresar lentamente. Según fuentes diplomáticas, el embajador de los Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, entregó un mensaje a la administración de Fox en agosto de 2002 sugiriendo un enfoque parcial. La idea era proceder primero con el programa de los trabajadores huéspedes, algo que era posible en ese momento, y dejar la regularización para una segunda etapa más propicia. El gobierno de México, bajo la dirección del secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, rechazó la idea, convencido de que una victoria parcial en uno de los frentes reduciría la viabilidad del resto de la propuesta. Para México, la regularización era el elemento clave del acuerdo migratorio.

²¹ B. Lindsay Lowell y Robert Suro, “How Many Undocumented: the Numbers Behind the U.S.-Mexico Migration Talks”, *The Pew Hispanic Center*, 21 de marzo de 2002, pp. 5-6.

²² *Ibidem*, pp. 3-4.

Es importante mencionar el papel cambiante del movimiento laboral de los Estados Unidos, en particular de la AFL-CIO, en el apoyo a la iniciativa migratoria de Fox. A principios de la década de 1990, como un medio de proteger los empleos de los trabajadores de los Estados Unidos, los sindicatos se opusieron a cualquier propuesta para legalizar a los trabajadores indocumentados. Sin embargo, después de varios años de crecimiento económico estable durante la última parte de los noventa, años en los que ni las corrientes migratorias ni el TLCAN amenazaron los empleos de los trabajadores estadounidenses, y en la medida en que un número cada vez menor de afiliados estaba reduciendo el poder electoral del movimiento laboral, la AFL-CIO comprendió que sería políticamente conveniente cambiar su estrategia y encontrar posiciones más flexibles con respecto a la inmigración. Al establecer contactos con los sindicatos mexicanos, la AFL-CIO buscaba construir alianzas transnacionales que, a su vez, podían alentar a los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos a convertirse en miembros de la Federación.

La AFL-CIO, así como la comunidad mexicoamericana había apoyado la propuesta de Fox para incluir en la agenda la regularización, pero estaba en contra de un programa de trabajadores huéspedes que no favorecía a sus intereses políticos. Estos grupos dejaron en claro que si el gobierno mexicano optaba por proceder primero con el programa de trabajadores huéspedes, se opondrían a toda la negociación. Repentinamente, la administración de Fox se enfrentaba al riesgo de perder aliados clave en sus esfuerzos por cambiar las políticas migratorias. Para impedir el enfoque parcial sugerido por Washington, el secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda, insistió en un enfoque lo más amplio posible, al que, en una frase que se hizo popular, llamó “la enchilada completa”. Castañeda usó esta expresión coloquial para indicar que el paquete tenía que ser considerado como un todo –regularización y programa de trabajadores huéspedes– o nada sería aceptable para México. Se pensaba que esta estrategia era el único medio disponible para evitar que la balanza se inclinara a favor de los intereses de los Estados Unidos y para asegu-

rarse que se alcanzarían, de todos modos, progresos en la regularización de los migrantes.²³

A pesar de los diferentes enfoques que gradualmente estaban surgiendo sobre el tiempo y el contenido del acuerdo de migración, la visita de Estado del presidente Fox a Washington a principios de septiembre de 2001, justo días antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre, marcó el punto culminante de la breve pero intensa relación amistosa entre las dos administraciones. Antes de salir para Washington, Fox reafirmó su gran visión de las relaciones México-Estados Unidos, en una columna de opinión publicada en el *New York Times*:

Tratar de la situación de más de tres millones de mexicanos que actualmente están en los Estados Unidos sin documentos legales es uno de los temas centrales en las negociaciones que se están llevando a cabo entre nuestros gobiernos, junto con aumentos significativos en los ingresos legales, un programa estacional o de trabajadores huéspedes, e incluso un programa de control compartido de la frontera... Las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores mexicanos se mejorarán en los Estados Unidos, se desalentará a los trabajadores para que no crucen la frontera sin documentos y, con los programas adecuados de desarrollo regional, se le podrá dar a la fuerza de trabajo mexicana incentivos económicos para quedarse en sus hogares, lo que traerá consigo el crecimiento económico de mi país.²⁴

Fox fue cauteloso cuando declaró que “tomará de cuatro a cinco años completar una reforma migratoria amplia entre México y Estados Unidos, que incluya la legalización de algunos trabajadores indocumentados en los Estados Unidos”.²⁵

²³ Esa estrategia fue criticada posteriormente en privado por Luis Ernesto Derbez, el sucesor de Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores, que cree que el enfoque “maximalista” hace inviable el acuerdo. En su opinión, en lo que se refiere a la migración lo más realista es avanzar por partes.

²⁴ Vicente Fox, *New York Times*, 4 de septiembre de 2001.

²⁵ *Washington Post*, 4 de septiembre de 2001.

Sin embargo, apenas unos días después de haber reconocido que su propuesta requeriría de años para completarse, Fox cambió abruptamente de opinión. Durante la ceremonia de bienvenida en la Casa Blanca dijo que era necesario que el acuerdo de migración estuviera terminado para finales de año, esto es, sólo cuatro meses después. El *Washington Post* se refirió a las declaraciones de Fox como “una sorpresa desagradable” para la administración, mientras que otros periódicos observaron que había tomado a la Casa Blanca desprevenida, especialmente en vista de los comentarios previos. Según fuentes que siguieron de cerca la visita, la inesperada decisión del presidente Fox de establecer una fecha límite fue tomada en Washington pocas horas antes de la ceremonia y comunicada a los funcionarios de los Estados Unidos sólo la noche anterior. Según todos los informes, fue el secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda el que había persuadido a Fox para que cambiara los tiempos de la negociación migratoria, argumentando que era necesario tomar desprevenidos a los políticos de los Estados Unidos para que la propuesta migratoria adquiriera impulso y aumentaran sus posibilidades de éxito en la mesa de negociaciones.

Bush se abstuvo cortésmente de comentar sobre la fecha límite planteada por Fox. Pidió una evaluación franca de la realidad y expresó la esperanza de que se pudiera crear una vía de legalización para más de tres millones de mexicanos indocumentados que vivían en los Estados Unidos, pero también dejó en claro que una amnistía estaba fuera de discusión. Los legisladores de los Estados Unidos estaban divididos. El líder de los demócratas en la Cámara de Diputados, Richard Gephardt, por ejemplo, dijo que estaba de acuerdo con la solicitud de Fox para una rápida acción sobre la migración y pensaba que era posible tener la legislación para finales del año. Otros, como el diputado Tom Tancredo, un republicano de Colorado, se oponían a cualquier amnistía para los inmigrantes ilegales.

En general, los demócratas tendían a apoyar la regularización de los trabajadores indocumentados, en tanto que los re-

publicanos estaban más dispuestos a favorecer un programa de trabajadores-huéspedes, posiciones que reflejaban la opinión de los núcleos tradicionales de ambos partidos. Los demócratas favorecían la regularización porque pensaban que los nuevos trabajadores documentados se afiliarían a sindicatos cercanos a su partido y aumentarían el declinante número de miembros de la AFL-CIO. Los republicanos apoyaban un programa de trabajadores huéspedes para compensar situaciones de falta de mano de obra y mantener bajos los salarios en las granjas, las agroindustrias y las empacadoras. Para el gobierno mexicano, el hecho de que serían necesarios los votos de los demócratas y de los republicanos para aprobar un acuerdo migratorio amplio apoyaba el enfoque de la “enchilada completa” sugerido por Castañeda. De otra manera, los legisladores de los distintos partidos podrían obstaculizar un acuerdo parcial, si su mitad de la “enchilada” no estaba incluida en el paquete.

A pesar de las diferencias entre los partidos, el mensaje del presidente Fox durante su visita a Washington fue recibido con respeto, una respuesta que probablemente tenía más que ver con los sentimientos personales de los legisladores hacia Fox que con el contenido o viabilidad de sus ideas. Los legisladores de ambos partidos le dieron al Presidente una calurosa recepción cuando habló ante una sesión conjunta del Congreso, un honor poco común. Según el *New York Times*, Fox usó su legitimidad personal y democrática para

contribuir a igualar las condiciones del campo de juego en las negociaciones con los Estados Unidos sobre cuestiones polémicas como el tráfico de drogas y la inmigración ilegal. También espera convertir los florecientes sentimientos de confianza entre Washington y la ciudad de México, en reformas y programas que ayudarán a su nación a salir de sus problemas sociales.²⁶

²⁶ Editorial, *New York Times*, 7 de septiembre de 2001.

Aprovechando el poder de su bono democrático, Vicente Fox había plasmado astutamente un bien diseñado discurso basado en la idea de la confianza como un medio para lograr la cooperación. El argumento subyacente era que la democracia había producido un gobierno transparente y creíble en México, que podía ayudar a superar la desconfianza y promover nuevas vías de cooperación entre México y los Estados Unidos. “Simple confianza, eso es lo que ha estado terriblemente ausente en nuestra relación en el pasado y eso es lo que se requiere para que nosotros fomentemos y consolidemos nuestra relación en los días, semanas y años venideros”, dijo Fox. “Solamente la confianza puede permitirnos enfrentar los retos de nuestras dos naciones constructivamente para poder edificar una nueva asociación en Norteamérica... Gracias a los cambios democráticos inaugurados en México el pasado 2 de julio, ha llegado el momento para que México y Estados Unidos se tengan confianza.” Concluyó: “Miembros de este honorable Congreso, denle una oportunidad a la confianza.”²⁷

Fox estaba convencido de que su legitimidad era el instrumento clave para generar un cambio en la política de Washington. Regresó a México lleno de optimismo, a pesar de señales de que la Casa Blanca quería proceder con cautela. La mayoría de los comentaristas estuvieron de acuerdo en que la visita había sido un éxito total. Muchos observadores políticos pensaron, por carecer de información interna sobre Washington, que México estaba en camino de producir un cambio significativo en sus relaciones con los Estados Unidos.

LOS ATAQUES DEL 11 DE SEPTIEMBRE Y EL DESGASTE DEL BONO DEMOCRÁTICO

CUATRO días después de que Fox saliera de la capital de los Estados Unidos, los ataques terroristas a objetivos en Nueva York y

²⁷Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos, 6 de septiembre de 2001, www.presidencia.gob.mx

Washington acabaron con la luna de miel que México había disfrutado con los Estados Unidos durante casi un año. Desde entonces, la agenda migratoria ha quedado estancada a pesar de varios esfuerzos por parte del gobierno mexicano para reiniciar las discusiones. El bono democrático que ayudó a Fox a poner la migración en la mesa de negociaciones había terminado.²⁸

El primer esfuerzo formal para reanudar las pláticas sobre migración se dio cuando Fox se encontró con el presidente Bush en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo que se realizó en Monterrey bajo los auspicios de las Naciones Unidas en marzo de 2002. No hubo señales positivas por parte de los Estados Unidos. En octubre de 2002, durante la reunión de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Los Cabos, Baja California, se presentó una nueva oportunidad. El presidente Fox trató de usar la cumbre para obtener de Bush el compromiso de reactivar la agenda sobre migración. No obstante, el único propósito del presidente Bush en ese momento era obtener el apoyo de México y de otros miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para su propuesta de resolución para obtener el desarme de Iraq por la fuerza. Sin embargo, Bush se fue de la reunión cumbre sin que México se comprometiera a dar su apoyo a la posición de los Estados Unidos, y el presidente Fox dejó en claro que México se pondría al lado de los países que sólo estaban dispuestos a autorizar el uso de la fuerza si Iraq no cumplía con la inspección en busca de armas. Muchos periodistas informaron de la molestia de Bush cuando México anunció que se abstendría de apoyar su solicitud de una acción militar; algunos observadores consideraron que la abstención fue

²⁸ Durante los meses que siguieron al 11 de septiembre, el gobierno mexicano intentó reanudar las pláticas en varias ocasiones. Muchos afirmaban que el momento era incluso más propicio para las negociaciones sobre migración, si México podía “vender” la idea de una región de seguridad de América del Norte, en la que México protegería su frontera del sur para impedir que algún terrorista pudiera ingresar en los Estados Unidos por la vía de México. El secretario Castañeda “trató repetidamente de convencer a la administración de Bush de que un nuevo acuerdo migratorio, que incluyera el estatus legal y la documentación para millones de mexicanos en los Estados Unidos, fortalecería la seguridad nacional de los Estados Unidos”, *New York Times*, 9 de enero de 2003.

la razón por la que Washington ignoró la solicitud del presidente Fox de reiniciar las pláticas sobre migración.²⁹

La esperanza persistió y el presidente Fox de nuevo emitió un desafío público a la administración de Bush para que se reanudaran las pláticas sobre migración durante la reunión anual de la comisión binacional entre gabinetes en la ciudad de México en noviembre de 2002.³⁰ La delegación de los Estados Unidos respondió cautelosamente y con reservas. En un mensaje grabado dirigido a la reunión, el presidente Bush se abstuvo de hacer algún compromiso específico con México y pidió “paciencia”.

Las elecciones de mitad del periodo en los Estados Unidos en el año de 2002 sólo reforzaron la situación incierta de la agenda migratoria, ya que los votantes de ese país confirmaron su apoyo a los republicanos, que habían concentrado su atención principalmente en la seguridad y en la agenda antiterrorista. Las elecciones disminuyeron aún más las posibilidades de que el Congreso siguiera adelante con la reforma migratoria, cuya influencia en las elecciones fue casi nula. Como observó Samuel Aguilar, un legislador del PRI, después de la elección: “El que Bush tenga una mayoría en el Congreso implica una ratificación de su política militarista y de su agenda internacional en la que el tema de la migración mexicana está confinado al último rincón.”³¹

La señal más clara de que debían abandonarse las esperanzas de obtener un acuerdo migratorio llegó en enero de 2003 cuando renunció el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, culpando a la frustración por el estancamiento en las negociaciones con los Estados Unidos. La renuncia indicó que se

²⁹ Fuentes diplomáticas confirman que durante su reunión privada con el presidente Fox en Los Cabos, el presidente Bush exigió la renuncia de Aguilar Zínzer, el embajador de México ante las Naciones Unidas, que se había opuesto abiertamente a la posición de los Estados Unidos respecto a Iraq y había apoyado la propuesta francesa y rusa. El presidente Fox se negó a esta solicitud, diciendo que el embajador mexicano había seguido sus instrucciones.

³⁰ La Comisión Binacional es un grupo a nivel de gabinete formado en 1981, que se reúne anualmente en los Estados Unidos o en México. Es diferente del Grupo de Trabajo sobre Migración que se formó en 2001 para hacer recomendaciones específicas sobre ese tema.

³¹ *Financial Times Information*, 8 de noviembre de 2002.

reconocía que la iniciativa no sería viable durante muchos años. El vocero de la Casa Blanca, Ari Fleisher manifestó que la administración lamentaba la salida de Castañeda y reconoció que la posibilidad de un acuerdo migratorio con México se había alejado, pues Washington estaba más preocupado por Iraq y Corea del Norte. La salida de Castañeda simbolizó el término del esfuerzo más reciente de México para cambiar las bases de la agenda bilateral. Concluyó un capítulo en que los funcionarios mexicanos, encabezados por Fox y Castañeda, creían realmente que ellos, como representantes de un nuevo México democrático, podían crear una nueva simetría entre los dos países. Nadie sabrá qué tan cerca estuvo México de llegar a un acuerdo de migración amplio si no hubieran ocurrido los ataques terroristas del 11 de septiembre. No obstante, el embajador Jeffrey Davidow comentó, justo después de haber terminado su misión en México, que había sido un error por parte de la administración mexicana haber dedicado tanto esfuerzo a un solo asunto, en especial uno que no era viable políticamente. También indicó que las negociaciones en el grupo de trabajo sobre migración estaban enfrentando problemas ya antes de los ataques terroristas. La inferencia es que, incluso aunque no hubieran ocurrido los ataques del 11 de septiembre, el paquete de política migratoria de Fox era una ilusión.

LA GUERRA EN IRAQ: DEMOCRATIZACIÓN Y AUSENCIA DE COOPERACIÓN

SI LA democratización en México le proporcionó a Fox una estatura que reforzó su posición para poner la agenda migratoria en la mesa de negociaciones, las fuerzas democráticas en México también explican la forma en que una relación amistosa muy estrecha casi se convierte en una confrontación entre México y los Estados Unidos. La renuencia de la administración de Fox a dar su apoyo a los Estados Unidos en la guerra contra Iraq a principios de 2003 pudo haber convertido una agenda bilateral ya estancada después del 11 de septiembre, en una hostilidad, o incluso en una confrontación.

En 2001, la administración de Fox había buscado obtener un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, argumentando que había llegado el momento de que México tuviera un papel más activo en los asuntos internacionales. La estrategia mexicana de evitar un conflicto abierto con los Estados Unidos en cuestiones que iban más allá de la agenda bilateral durante la Guerra Fría, así como el principio tradicional de la no intervención que había mantenido a México silencioso durante muchos conflictos internacionales, debía ceder su lugar, desde la perspectiva de Fox y Castañeda, a una política internacional más activa en la defensa de los derechos humanos y de la democracia en todo el mundo. La nueva democracia de México proporcionaba al país y a su gobierno la legitimidad para actuar internacionalmente de una forma en que no lo había hecho en el pasado. Con este razonamiento político, México cabildeó y obtuvo un puesto en el Consejo de Seguridad. Pero la administración de Fox no anticipó la forma en que la política mundial evolucionaría como consecuencia del 11 de septiembre y el riesgo al que se enfrentaría al confrontar a Washington.

Cuando, a finales de 2002, los Estados Unidos comenzaron su campaña con el fin de conseguir que las Naciones Unidas le dieran su apoyo para desarmar a Iraq por la fuerza, México se alineó con Rusia y Francia en su esfuerzo por obtener más tiempo para el régimen iraquí y evitar el uso de las armas. En México las opiniones estaban divididas. Por una parte, la opinión pública y el Congreso favorecían la posición de Fox contra el uso de la fuerza y condenaban los objetivos militaristas de Bush. Por otra parte, algunos líderes de opinión advirtieron de los peligros que esa posición podía implicar para México en materias relacionadas con la migración, la administración de la frontera e incluso en el comercio. Si la guerra no iba a ser detenida por el voto de México, ¿por qué debía el país aventurarse de esa manera, arriesgando los intereses de millones de migrantes mexicanos en territorio estadounidense que podían sufrir las consecuencias de una política migratoria más riguro-

sa?, ¿por qué México había procurado, en primer lugar, ser miembro del Consejo de Seguridad si esa acción implicaba fricciones potenciales con Washington?

A pesar de las controversias internas, la administración de Fox, después de sopesar los beneficios y los costos de alinearse con Washington o con la opinión pública del país, optó por satisfacer a la mayoría de los mexicanos que estaban contra la guerra. Al oponerse a Washington, Fox también aumentó su tasa de aprobación dentro de México. En ese momento, la mayoría de las encuestas estuvieron de acuerdo en que el aumento en la popularidad de Fox, que subió cerca de 10 puntos en las semanas que siguieron a la guerra en Iraq (abril y mayo de 2003), se explica en parte porque tomó la posición de no apoyar a Washington (véase cuadro 3).

De hecho, era la primera vez, desde que inició su gestión, que Fox recibía manifestaciones de apoyo casi unánime de la opinión pública, los medios de comunicación y el Congreso. Los partidos de izquierda y el PRI, que habían criticado a Fox continuamente por casi toda acción que emprendía, se pusieron del lado del Presidente y apoyaron su decisión.

CUADRO 3

TASAS DE APROBACIÓN DEL PRESIDENTE, 2001-2003 (En porcentajes)

	<i>Febrero de 2001</i>	<i>Agosto de 2001</i>	<i>Febrero de 2002</i>	<i>Agosto de 2002</i>	<i>Febrero de 2003</i>	<i>Mayo de 2003</i>
Aprueban	69.7	61.6	44.6	56.7	53.2	63.5
Desaprueban	22.9	32.2	53.1	38.0	43.4	33.7

Fuente: Consulta Mitofsky (www.consulta.com.mx). *Décima evaluación de gobierno del presidente Fox*, mayo de 2003.

¿Fue la decisión del gobierno de Fox de no apoyar a Washington el resultado de un cálculo electoral?, ¿o fue una decisión moral basada en el principio de no intervención?, ¿estaba México vengándose por el descuido en que la administración de Bush

tenía a sus intereses después del 11 de septiembre?, ¿o actuó así a causa de limitaciones políticas internas? Nunca sabremos los motivos en que se fundamentó la decisión del presidente Fox, pero parecen incluir tanto cálculos políticos como limitaciones internas. Si los resultados pueden enseñar algo sobre los motivos detrás de la decisión, entonces el aumento en la popularidad del Presidente apoya la idea de que actuó teniendo en cuenta las encuestas. Si hubiera decidido apoyar a Washington a pesar de la oposición en el país, su popularidad se habría debilitado en la misma medida en que las perspectivas electorales de su partido cayeron en las elecciones de mitad de periodo en el 2003.³² La toma de decisiones de política exterior limitada en parte por consideraciones electorales es uno de los últimos desarrollos de la democracia competitiva de partidos en México. Este escenario es completamente diferente del que habría predominado hace una década, cuando la opinión pública tenía en México muy poca importancia para las relaciones bilaterales.

LAS LIMITACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA COOPERACIÓN

LOS FUNCIONARIOS del gobierno de México y muchos comentaristas han explicado la falta de resultados de la estrategia del presidente Fox respecto a la migración como una consecuencia de los ataques del 11 de septiembre. Se dice que si sólo unos días antes de los ataques terroristas el presidente Fox había realizado una exitosa visita de Estado a Washington, en la que había recibido una calurosa bienvenida de parte de una abigarrada sesión conjunta del Congreso, entonces los ataques terroristas se convirtieron en el obstáculo más visible para llegar a un acuerdo sobre migración.

³² A pesar de todo, el partido del Presidente, el PAN, sufrió una derrota en las elecciones de mitad del periodo presidencial en 2003, pues perdió más de 50 escaños en la Cámara de Diputados. Esta pérdida se presentó junto con un alto índice de aprobación de aproximadamente el 65 por ciento para el presidente Fox en junio de 2003. Si la popularidad de Fox se hubiera visto afectada como consecuencia de apoyar la guerra contra Iraq, su partido podría haber perdido incluso más votos.

Sin embargo, también es posible un argumento alternativo: incluso si no hubieran ocurrido los ataques del 11 de septiembre, era poco probable un acuerdo sobre migración de las características del propuesto por Fox, en vista de las limitantes internas en los Estados Unidos. Cuando Bush y Fox nombraron un grupo de trabajo binacional sobre inmigración, el Presidente mexicano esperaba que produjera los resultados iniciales a finales del verano de 2001. Pero, según el *New York Times*, en agosto de 2001 la administración de Bush, “desalentada por las reacciones ante los tanteos exploratorios del grupo de trabajo, comunicó a los mexicanos que la Casa Blanca había decidido proceder lentamente”. Los comentarios del embajador Davidow en su despedida le dan credibilidad a esta conjetura.³³

La experiencia de los últimos años sugiere que para hacer cambios profundos en la relación bilateral se necesitan dos condiciones. Primero, los factores estructurales, como los intereses políticos y electorales, el Estado de la economía y las tendencias demográficas, deben estar a favor del cambio propuesto. Segundo, deben existir condiciones favorables que activen las negociaciones entre las administraciones y que puedan crear apoyo político para el cambio propuesto. Parece que la agenda migratoria de Fox tenía muchas condiciones favorables de su parte, principalmente la confianza y el bono democrático de que disfrutaba su gobierno en Washington, así como el inicio simultáneo de dos administraciones cuyos presidentes eran parecidos y disfrutaban de simpatías recíprocas. Sin embargo, como lo muestran los párrafos siguientes, los factores estructurales estaban ausentes o incluso eran negativos en los Estados Unidos.

Intereses electorales

A medida que la población latina aumentaba, llegando al 13 por ciento de la población en la década de 1990 e incluso más en

³³ Véase Fox, *New York Times*, 4 de septiembre de 2001. Para los comentarios de despedida de Davidow, véase *Milenio*, 16 de noviembre de 2002.

estados como California, Illinois y Texas, los políticos empezaron a idear estrategias para obtener la lealtad de ese segmento de la sociedad. Los demócratas tradicionalmente han tenido fuerza entre los votantes latinos, pero el éxito de Bush al conseguir el apoyo de los votantes latinos durante su campaña para gobernador en los años noventa demostró que los republicanos podían tener influencia en este segmento del electorado. Se hizo común en ambos partidos la opinión de que atraer a los votantes latinos requería ciertas acciones para apoyar las políticas que exigían sus países de origen, principalmente México. Esta convicción se basó probablemente en observaciones de la efectividad del cabildeo judío en Washington en lo que se refiere a Israel. El argumento también suponía que existía una coincidencia entre los intereses de los latinos en sus países y los de los latinos que vivían en los Estados Unidos.

Los republicanos, el presidente Bush en particular, requerirán del voto latino si desean ser reelegidos en 2004, en especial en vista del pequeño margen que decidió las elecciones del año 2000. No obstante, las elecciones de mitad del periodo de 2002 debilitaron el argumento causal bosquejado antes, pues demostraron que los latinos votaron por los partidos no tanto por el grado en que éstos habían apoyado las necesidades o demandas de sus países de origen, sino más bien por las oportunidades que se les ofrecían en los Estados Unidos, como la educación y los servicios de salud. Por lo tanto, los beneficios electorales de apoyar un acuerdo migratorio con México son bajos para los republicanos. Esto se ve reforzado si se considera la hostilidad que puede crearse entre ciertos segmentos conservadores de la sociedad de los Estados Unidos que votan por los republicanos y que se oponen radicalmente a mayores cuotas para los inmigrantes. Además, algunos datos recientes muestran que los latinos que ya viven en los Estados Unidos pueden preferir que se detengan las corrientes de ilegales desde México, ya que un número mayor de inmigrantes crea tensiones y sentimientos contra la inmigración.

La situación de la economía

La evidencia sugiere que los sentimientos contra los inmigrantes en los Estados Unidos siguen el ciclo económico. En tiempos de auge, las críticas a la migración tienden a disminuir, ya que existen oportunidades de trabajo para todos. En contraste, durante los tiempos de recesión, el desempleo y las tensiones sociales crean un ambiente hostil para cualquier clase de inmigración. Incluso antes de que el presidente Fox presentara su propuesta en el año 2000, la economía de los Estados Unidos estaba entrando en una fase recesiva del ciclo económico, la cual empeoró después del 11 de septiembre. Puede considerarse a la recesión de los Estados Unidos como un factor estructural adicional que ha jugado un papel en la obstrucción de un acuerdo migratorio amplio.

Incapacidad institucional

Los observadores han notado que el principal organismo que se ocupa de la migración, el Servicio de Inmigración y Naturalización, “carece de personal y de recursos para regularizar la corriente de migrantes... o la situación de millones de mexicanos indocumentados dentro de los Estados Unidos”.³⁴ La incapacidad institucional puede ser tan grande que, aunque se hubiera llegado a un acuerdo, simplemente habría sido imposible procesar todas las solicitudes para regularizar la situación de millones de mexicanos. En este caso, “el pragmatismo se une a la política para sugerir que éste no es el momento para un acuerdo amplio sobre migración”.³⁵

CONCLUSIÓN

AUN ANTES de que la democracia fuera una realidad en México, los intereses comerciales y económicos en ambos lados de la

³⁴Robert S. Leiken, “End of an Affair? Immigration, Security and the U.S.-Mexican relationship”, *The National Interest*, invierno de 2002-2003, pp. 87-97.

³⁵*Idem.*

frontera empezaron a cambiar la naturaleza y los tiempos de la cooperación bilateral. Como consecuencia de una historia de desconfianza e incluso de enfrentamientos militares, los Estados Unidos eran vistos con recelo por los políticos mexicanos desde hacía mucho; pero a principios de los años noventa, las oportunidades de comercio y de inversión cambiaron las percepciones en México y en los Estados Unidos y propiciaron la cooperación, en vez de la confrontación. El TLCAN reflejaba una relación fundamentada en intereses compartidos, más que en recriminaciones mutuas.

Una vez que la democracia se implantó en México y que la modernización progresaba, ocurrió un doble efecto. La cooperación aumentó, a medida que más actores políticos participaban en asuntos de la relación bilateral. No obstante, la democratización también les dio poder a actores que antes estaban fuera del escenario y cuyos intereses no siempre coincidían con los de los Estados Unidos. El Congreso mexicano requiere especial atención como un viejo actor con nuevo poder, cuyas posiciones a veces han limitado, en vez de fortalecer, la cooperación bilateral.

La migración es un buen caso para evaluar el impacto de la democratización en México sobre las relaciones bilaterales. Por una parte, las credenciales democráticas de Fox le dieron el poder a su administración para iniciar un debate sobre la migración en términos impensables en el pasado, que inclinó la balanza a favor de México. Por otra parte, esta aura democrática pasó tan pronto como aparecieron factores limitantes en los Estados Unidos, algunos como consecuencia del 11 de septiembre, y otros que habrían impedido un acuerdo migratorio incluso si no hubieran ocurrido los ataques terroristas.

Si un acuerdo migratorio era poco probable, incluso aunque no se hubieran presentado los actos terroristas, es importante saber si la administración de Fox se equivocó al darle tanta importancia a este único tema y al crear grandes expectativas en México. Por una parte, el presidente Fox tuvo la audacia de usar su legitimidad, cuyo impacto sólo podía durar un breve tiempo, como un medio para reconformar las percepciones en Washing-

ton y hacer progresos en algunas áreas. Nadie puede poner en duda que la administración mexicana hizo un cambio conceptual importante en la forma del debate sobre la migración y el tipo de soluciones que se requieren. En las negociaciones futuras, las pláticas sobre migración tendrán que incluir tanto un mecanismo de aplicación de la ley más estricto en la frontera, como quieren los Estados Unidos, así como la discusión sobre regularización y permisos temporales de los trabajadores. Aunque no se llegue a un acuerdo a corto plazo, los términos del debate han sido modificados en forma permanente y México participará en las futuras negociaciones en una posición más ventajosa.

Por otra parte, algunos críticos argumentan que en el proceso se cometieron algunos errores de juicio. Primero, puede haber sido erróneo creer que una buena relación personal entre los jefes de los ejecutivos podía transformarse en un vínculo lo suficientemente fuerte para cambiar los factores estructurales que conforman las relaciones bilaterales. Hoy en día, entre quienes toman las decisiones y los líderes de la opinión pública en México hay una creciente frustración por la falta de progreso en la relación con los Estados Unidos. Ese sentimiento se ha tornado contra la administración, y se ha acusado al presidente Fox de haber confiado demasiado en Washington y de haber obtenido muy poco a cambio.

Segundo, algunos observadores sostienen que el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, estaba equivocado al seguir una estrategia comprensiva, en vez de negociar por partes. Luis Ernesto Derbez, anterior secretario de Economía, que reemplazó a Castañeda en febrero de 2003, ha criticado ese enfoque y sugerido que el gradualismo es más realista que el trato en paquete que su predecesor prometió. Tercero, si desde antes del 11 de septiembre el trato migratorio amplio era inalcanzable, como lo sugiere la evidencia, entonces los principales lineamientos de las relaciones exteriores de Fox con los Estados Unidos durante los primeros dos años de su periodo presidencial parecen haber estado basados en deseos, más que en supuestos realistas.

Finalmente, muchos diplomáticos han criticado la forma en que se tomaron las decisiones dentro del gobierno mexicano durante las negociaciones sobre migración. La enorme influencia que Castañeda tenía sobre Fox tuvo la ventaja de acelerar decisiones que de otra manera se habrían retrasado, pero también aumentaron las posibilidades de tomar decisiones apresuradas durante el proceso. Si la llegada de Fox al poder tuvo un efecto en las relaciones bilaterales como consecuencia de su proyección democrática, su estilo de tomar las decisiones dentro del gobierno era bastante cerrado, sin importar lo audaz que fuera.

Si contemplamos el futuro, el desafío para la administración de Fox es diseñar formas creativas para acelerar el paso y ampliar el contenido de la relación bilateral. Luis Ernesto Derbez se enfrenta a la amedrentadora tarea de reinventar las relaciones México-Estados Unidos después de la guerra en Iraq. Hasta ahora, ha dado prioridad a los temas de seguridad y administración de la frontera. Dentro del gobierno, otras voces sostienen que un tratado migratorio es a la vez necesario y posible, lo que se debe a que desconocen la política de los Estados Unidos, o simplemente, a que desean obtener el apoyo de los migrantes.

Por parte de los Estados Unidos, algunas voces han sugerido que México debe estar dispuesto a abrir su sector energético si quiere una amnistía a cambio. Por ejemplo, el diputado Cass Ballenger (Carolina del Norte) promovió, en mayo de 2003, el voto en el Congreso de una iniciativa no vinculante en la que se pronunciaba porque cualquier acuerdo con México sobre derechos de los migrantes debía incluir otro acuerdo para abrir la compañía petrolera estatal (Pemex), a la inversión de los Estados Unidos. Como era de esperar, la respuesta del gobierno mexicano fue un rotundo “no”, pero el mensaje del Congreso estadounidense ya había sido enviado: si México espera reanudar pláticas serias sobre la migración en el futuro, debe estar dispuesto a ofrecer algo a cambio.

Es probable que la actitud de la administración de Bush con respecto a México y a América Latina se caracterice, durante los próximos años, por una negligencia benigna. El gobierno

de los Estados Unidos se está concentrando en gran medida en la reconstrucción de Iraq, en las pláticas de paz entre Israel y Palestina y en la delicada situación nuclear en la península de Corea. Otros asuntos recibirán menos atención.

Las reuniones entre los presidentes Bush y Fox no han producido los cambios esperados en las relaciones bilaterales, más allá de las fotografías que muestran cordialidad entre ambos. La enseñanza de la primera mitad del experimento del presidente Fox con los Estados Unidos es que la buena voluntad no es el factor más importante para plantear las relaciones bilaterales. La democratización sí influyó en la cálida recepción que las ideas de Fox tuvieron en Washington, pero cuando se llega a los tratos específicos, los intereses políticos y electorales en los Estados Unidos tienen mayor peso que la democracia en México.

CAPÍTULO 6

SUSAN KAUFMAN PURCELL

La cambiante relación bilateral: un punto de vista desde los Estados Unidos

CADA 12 años, las elecciones presidenciales en México y los Estados Unidos coinciden. La última ocasión en que esto ocurrió fue en el 2000, cuando Vicente Fox y George W. Bush se convirtieron en presidentes de México y los Estados Unidos respectivamente. Sin embargo, la elección de 2000 también fue especial porque significó el fin de más de 70 años de control de la Presidencia de México por un solo partido: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La transformación política de México en un sistema político democrático competitivo afectó no sólo la política interna, sino también tuvo un efecto muy grande, e inicialmente muy favorable, sobre la política exterior del país y en particular en lo que se refiere a su relación con los Estados Unidos.

Menos de un año después de ambas elecciones, otro impactante evento ocurrió, esta vez en los Estados Unidos. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 modificaron abruptamente las prioridades de política exterior de este país. De un día para otro, los intereses de seguridad escalaron al primer lugar en la agenda de Washington, y la atención de la administración de Bush pasó de su recientemente democrático vecino del sur, al problemático y de ningún modo democrático Medio Oriente. La guerra contra Iraq, que se inició en marzo de 2003 en alianza con la Gran Bretaña y otros socios de la coalición, reforzó el cambio en el enfoque de Washington.

Todavía está por verse si este cambio en las prioridades es de largo o corto plazo. La gran interdependencia entre México y los Estados Unidos hace poco probable que la agenda de asuntos

bilaterales que trataron inicialmente los dos presidentes pueda posponerse indefinidamente. Por otra parte, el papel activo de México como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al oponerse a la acción militar de los Estados Unidos en Iraq, reduce la posibilidad de que el presidente Bush participe en la relación bilateral tan personalmente como en un inicio.

Por lo tanto, el escenario más probable es que los asuntos bilaterales pronto captarán de nuevo la atención de la administración Bush, aunque no del propio Presidente. El interés de Washington en la solución de difíciles problemas bilaterales será mayor cuando se les pueda presentar de manera convincente como relevantes para los intereses de la seguridad general de los Estados Unidos.

LAS RELACIONES BILATERALES ANTES DEL AÑO 2000

LA ACTUAL concentración de Washington en la seguridad no es desconocida para México. Durante la Guerra Fría, la política de los Estados Unidos hacia América Latina estaba dominada por la preocupación causada por la propagación potencial del comunismo y, específicamente, por la influencia soviética y cubana en América Latina. Con el fin de “contener” al comunismo, Washington frecuentemente apoyó a regímenes militares de derecha que simpatizaban con los Estados Unidos y no a gobiernos izquierdistas electos, a los que consideraba bien dispuestos hacia Moscú o La Habana. Los Estados Unidos también colaboraron con las instituciones militares de América Latina para derrotar varios movimientos guerrilleros en la región. Al mismo tiempo, la creciente ayuda económica de los Estados Unidos a la región buscaba aliviar la pobreza que proporcionaba un terreno fértil para que se arraigaran los movimientos guerrilleros. La Alianza para el Progreso de los años sesenta fue quizás el ejemplo más característico de la forma en que Washington enfocaba a América Latina durante la Guerra Fría, con una combinación de ayuda militar a corto plazo y de ayuda económica a largo plazo.

México, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, recibió con agrado el énfasis en el combate a la pobreza, pero criticó la intervención militar de los Estados Unidos en la región. Como la mayor parte de América Latina, consideraba ante todo a la Revolución cubana como un acontecimiento nacionalista. México descartaba, al menos en público, la idea de una amenaza cubana o soviética al hemisferio, aunque internamente su gobierno, dominado por el PRI, se esforzó mucho por destruir sus propios movimientos guerrilleros marxistas en los años sesenta. Sin embargo, en los setenta, al ser elegido Luis Echeverría Presidente, la política exterior de México se hizo más activa y apoyó las posiciones del llamado Tercer Mundo, que con frecuencia iban contra los Estados Unidos y eran, desde la perspectiva de Washington, muy tolerantes del expansionismo soviético, ante todo en los países en desarrollo. La hostilidad de Echeverría hacia las corporaciones multinacionales, su adopción de una estrategia de desarrollo económico cada vez más intervenido por el Estado y su búsqueda de relaciones más estrechas con Cuba hicieron aún más tensas las relaciones entre los Estados Unidos y México.

La estrategia de Echeverría, continuada por su sucesor, José López Portillo, terminó al presentarse la crisis de la deuda en 1982. Para ese año, México se había convertido en un importante productor de petróleo, lo que aumentó su importancia estratégica para los Estados Unidos. El sucesor de López Portillo, Miguel de la Madrid, se vio obligado por la crisis de la deuda a jugar un papel menos activo en la política exterior. Esto sirvió para suavizar las crecientes diferencias entre México y los Estados Unidos acerca del conflicto en Centroamérica, donde Washington buscaba una solución militar y México trabajaba por lograr un acuerdo negociado. A la vez, la necesidad de capital extranjero por parte de México como consecuencia de la crisis de la deuda, obligó a De la Madrid a iniciar la apertura de la economía mexicana a la inversión extranjera, reducir el papel del Estado en la economía y, en particular, buscar mejores relaciones con los Estados Unidos. Estos cambios en la política exterior de México y en su estrategia de desarrollo marcaron, a fin de cuen-

tas, el principio de una relación más cooperativa y madura entre los dos países vecinos.

Esta nueva relación se consolidó durante las presidencias de Salinas de Gortari y del primer presidente Bush. También ayudó el fin de la Guerra Fría. Con el colapso de la Unión Soviética, los Estados Unidos dejaron de concentrarse en la seguridad y en cambio empezaron a prestar más atención a temas como el comercio y el desarrollo. Salinas, que se dio cuenta de las implicaciones del colapso soviético para México, en un principio procuró intensificar las relaciones económicas con Europa, pero llegó a comprender que el interés de Europa se concentraba en sí misma, y pronto cambió su enfoque, solicitando un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. A medida que progresaron las negociaciones del TLCAN, la política exterior de México pasó por cambios significativos. Salinas rechazó la posición antiestadounidense y la orientación al Tercer Mundo de sus predecesores, se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y restó importancia a las diferencias con Washington sobre terceros países, en particular Cuba.

Esta tendencia a unas relaciones bilaterales mejoradas continuó en los años noventa. Por parte de los Estados Unidos, el presidente Clinton prestó un muy necesitado apoyo económico a México después de la devaluación del peso y el casi incumplimiento en el pago de su deuda en 1994. La administración de Clinton también respondió positivamente a las crecientes demandas por la democracia en México ampliando sus contactos con los partidos políticos de la oposición, a la vez que mantenía sus relaciones con el PRI. Por parte de México, el presidente Ernesto Zedillo legitimó las elecciones de 1997 cuando la oposición ganó el control del Congreso y tomó importantes medidas, apoyado y alentado por Washington, para asegurar que las elecciones mexicanas fueran libres y limpias. Con la elección de Vicente Fox y de George W. Bush a finales de 2000, el escenario estaba listo para un gran paso adelante en las relaciones bilaterales.

EL IMPACTO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA
EN LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO
Y LOS ESTADOS UNIDOS

LA ELECCIÓN de Vicente Fox como el primer Presidente posrevolucionario que pertenecía a un partido de oposición, fue seguida poco después por la elección de George W. Bush como Presidente de los Estados Unidos. Muchos estudiosos de la política pronto observaron que los dos hombres se adaptaban idealmente para trabajar juntos a favor de una mejor relación bilateral. Ninguno de los dos presidentes residía en la ciudad capital de su país. Ambos habían sido gobernadores antes de subir a la Presidencia. Los dos eran rancheros y tenían experiencia previa en el sector privado (de hecho, Fox había trabajado para la Coca Cola, durante mucho tiempo un ícono del capitalismo estadounidense). Ambos eran religiosos, aunque Fox era un católico practicante en tanto que Bush era un cristiano convertido. Ninguno era un intelectual, a diferencia de sus respectivos predecesores. Además, ambos tenían un estilo popular que les permitía acercarse a la población de sus respectivos países.

El presidente Fox vivió varios años en los Estados Unidos y habla excelente inglés. Entendía a ese país y se sentía cómodo con su pueblo y su cultura. El presidente Bush había sido gobernador de Texas. Hablaba algo de español y se sentía bien entre sus electores mexicoamericanos, habiendo logrado obtener un gran porcentaje del voto hispano, tanto durante su campaña por la gubernatura como cuando se lanzó para la Presidencia. Esto, por sí solo, era un éxito poco común para un candidato republicano, en particular tratándose de un conservador. Aunque había viajado mucho menos que Fox, Bush viajó a México varias veces y era el país extranjero que mejor conocía. Entendía la importancia de la elección de Fox y reconocía que un México democrático abría la puerta a nuevas oportunidades en la relación bilateral.

Bush estaba en lo correcto acerca de lo que un México democrático significa para los Estados Unidos. Específicamente, entendía que los ciudadanos estadounidenses a menudo descon-

fían y ven con desagrado a los regímenes no democráticos. También les disgustan los gobiernos que parecen estar en contra de los Estados Unidos. En los años setenta, México caía en ambas categorías. En la década de 1980, los sentimientos antiestadounidenses de los años anteriores fueron reemplazados por un esfuerzo visible de parte de México para mejorar las relaciones con su vecino del norte. La transición de México a la democracia en el año 2000 completó el cambio y le dio al presidente Bush la oportunidad de preparar una relación especial con México con un apoyo sin precedentes de parte de los electores estadounidenses. Ese apoyo, a su vez, facilitaría que el Congreso apoyara por lo menos alguna parte de la nueva agenda bilateral del Presidente.

Si bien la democracia en México le dio al presidente Bush más flexibilidad en los Estados Unidos para tener una relación especial con México, la democracia en México presentó una situación más ambivalente para el presidente Fox. Por una parte, la transición del gobierno de un solo partido a la democracia competitiva, le dio al nuevo Presidente oportunidad de reformular las prioridades de política exterior de México. Por la otra, la democracia pluralista de México hizo que le fuera más difícil al presidente Fox obtener la aprobación del Congreso para sus iniciativas. Desde las elecciones para el Poder Legislativo de 1997, ningún partido ha tenido por sí solo la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado el PRI ha seguido siendo el partido dominante. Además, con la democracia se presentó un debilitamiento del control presidencial sobre el Congreso, una situación que se vio complicada por anteriores reformas económicas que redujeron el poder económico del Estado frente a los grupos económicos privados.

A pesar del posible obstruccionismo del Congreso, el presidente Fox no perdió tiempo en anunciar su nuevo enfoque de la política exterior. El nombramiento de Jorge Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores reforzó indicios previos de que un México democrático desempeñaría un papel más activo en el escenario mundial. Castañeda era un conocido académico, escritor y activista político, hijo de un anterior secretario de

Relaciones Exteriores. Anunció inmediatamente la intención de México de hacer campaña para obtener un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Durante los años de dominio del PRI, México se había mostrado renuente a “intervenir” en los asuntos de otros países, por considerar que al hacerlo, alentaría a otros países, en particular a los Estados Unidos, a criticar el propio sistema político mexicano y su historial en el campo de los derechos humanos. En vista de su procedencia y de los resultados de la elección de 2000, sin embargo, la administración de Fox ya no se consideraba a sí misma vulnerable a esas críticas o presiones.

El énfasis en una política exterior más activa, reflejaba también la transición democrática del país. El apoyo a la democracia y a los derechos humanos se convirtieron en aspectos importantes de la agenda de política exterior. Dentro de América Latina, la manifestación más clara de este nuevo énfasis estuvo en la política de México hacia Cuba. En realidad, la política de México con el gobierno de Castro empezó a cambiar bajo el presidente Zedillo, quien dio instrucciones a su ministro de relaciones exteriores para que iniciara pláticas con los disidentes cubanos. La administración de Fox llevó la nueva política más lejos, al votar a favor de una resolución de las Naciones Unidas que criticaba la conducta de Cuba con respecto a los derechos humanos. En el pasado, lo más que había hecho México era abstenerse durante votaciones similares.

La modificación de la política de México hacia Cuba disgustó al gobierno cubano, pero fue recibida con entusiasmo por Washington. No obstante, si la administración de Bush concluyó que Los Pinos y la Casa Blanca estaban ahora de acuerdo sobre Cuba, se equivocó. México logró conservar su posición independiente hacia el régimen de Castro, al unir sus críticas a los abusos de los derechos humanos en la isla con una crítica al embargo por parte de los Estados Unidos. Sin embargo, desde la posición estratégica de Washington, el nuevo enfoque de México respecto a Cuba era una gran mejoría comparada con la posición tradicional.

El apoyo más activo de México a la democracia, bien recibido por Washington, hizo que en un principio México y los Estados Unidos estuvieran en lados diferentes al presentarse el intento de golpe de Estado en Venezuela. Inicialmente, la administración de Bush había mirado con buenos ojos el derrocamiento del presidente Hugo Chávez por una coalición amplia de los oponentes del régimen, en la que participaban algunos sectores de los militares venezolanos. Aunque Washington había desalentado repetidamente un golpe militar, creía que los que habían derribado al cada vez más autocrático y hostil Chávez, estaban comprometidos con el restablecimiento de un gobierno democrático, idea que pronto demostró estar equivocada. México, por su parte, se unió a otros miembros del llamado Grupo de Río para condenar el derrocamiento de Chávez y negarse a reconocer a su sucesor como Presidente. Sin ese apoyo, el gobierno de oposición colapsó y Chávez regresó al poder. A fin de cuentas, los Estados Unidos condenaron que la oposición hubiera recurrido a conductas inconstitucionales, pero se consideró que su condena era “demasiado suave y muy tarde”.

A pesar de sus diferencias en la ejecución de sus políticas de derechos humanos y a favor de la democracia, el nuevo activismo de México en ambos campos fue bien recibido y apreciado por Washington. Ambos temas fueron un elemento importante en la política de los Estados Unidos hacia el hemisferio, aunque su ejecución a veces distara de ser perfecta. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, era mejor tener un México democrático que luchara activamente por los principios de la democracia, que un México autoritario que cobijaba dictadores hostiles a los intereses de los Estados Unidos bajo una política exterior basada en el principio de la no intervención.

El nuevo activismo de México en el escenario mundial también se manifestó en el área de la seguridad hemisférica. En lo que a final de cuentas llegó a ser considerado un ejemplo desafortunado de falta de oportunidad, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, anunció sólo unos pocos días antes de los ataques del 11 de septiembre que México estaba planeando

retirarse del Tratado de Río de 1947, que consideraba como una reliquia obsoleta de la desaparecida Guerra Fría. Los ataques al World Trade Center hicieron que México pospusiera su retiro del tratado. Finalmente México se retiró del tratado un año después de haber anunciado su intención de hacerlo, y sólo unos días antes del primer aniversario de los ataques terroristas –un segundo ejemplo de falta de oportunidad que pudo haber reflejado la incapacidad de la administración de Fox para apreciar el efecto que los ataques terroristas habían tenido sobre la perspectiva mundial de la administración de Bush. México aprovechó la ocasión para hacer un llamado a la construcción de un enfoque multilateral de la seguridad hemisférica, en vez del Tratado de Río, uno que se adaptara más a las amenazas actuales y futuras. El nuevo planteamiento de México ampliaba la definición de las amenazas a la seguridad del hemisferio para incluir la pobreza, el terrorismo y el tráfico de drogas, las deficiencias en la salud pública, la degradación ambiental, los desastres naturales y las crisis económicas. En la conferencia especial de la Organización de Estados Americanos, en el 2003, se trataron estos temas.

La administración de Bush no recibió con agrado el anuncio inicial de México de que tenía la intención de retirarse del Tratado de Río, y menos le agradó que México se retirara, en vista de los acontecimientos del 11 de septiembre del año anterior. El tratado, una creación de los Estados Unidos que había establecido el principio de la seguridad colectiva en el hemisferio, le había sido muy útil a Washington desde su creación. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre, la administración de Bush estaba planeando usar el tratado como el fundamento de una política antiterrorista más cooperativa y más fuerte en América Latina. Además, a Washington no le complacía la redefinición del concepto de seguridad que proponía México, pues consideraba que se ampliaba el sentido de la palabra hasta el punto en que significaba todo y nada.

La opinión convencional es que México estaba enviando varios mensajes a Washington y al mundo. El primero, a pesar de la convergencia cada vez mayor en los valores, los Estados

Unidos no debían dar por sentado que México estaría de acuerdo con él. Segundo, a pesar de su creciente interdependencia con los Estados Unidos y la gran asimetría en la relación bilateral, México seguía siendo un país independiente con su propia política exterior. Tercero, la participación activa en los asuntos globales serviría de contrapeso a la relación bilateral de México con su vecino del norte.

Una política exterior más activa, con un nuevo énfasis en la democracia y los derechos humanos y una definición ampliada de las amenazas hemisféricas, era sólo uno de los componentes de la política exterior de México después de 2000. El otro componente importante fue un esfuerzo por redefinir y profundizar el TLCAN siguiendo lineamientos paralelos a la experiencia de la Unión Europea. Esto implicaba una mayor cooperación en asuntos como el narcotráfico, la energía, y en especial la inmigración y el desarrollo económico.

La nueva agenda de México para la América del Norte fue presentada por el presidente Fox en el 2000, durante la Cumbre de las Américas en Ottawa. Fox se refirió a una región integrada de América del Norte, modelada en términos generales con base en la experiencia de la Unión Europea. Sus principales objetivos incluían una mejor coordinación política, una política monetaria común, una tarifa aduanera común, mano de obra móvil y transferencias fiscales del norte industrializado (es decir, los Estados Unidos y Canadá) al sur en desarrollo (esto es, México).¹

Durante reuniones posteriores entre los presidentes Fox y Bush, así como entre funcionarios de alto rango de ambos gobiernos, México reiteró estos objetivos. Por ejemplo, el 4 de septiembre de 2001, después de su primer visita oficial a Washington, Fox propuso un acuerdo sobre inmigración antes de que terminara el año, abreviando plazos, lo que tomó al presidente Bush por sorpresa. El secretario de Relaciones Exteriores, Cas-

¹ Stacey Wilson-Forsberg, *Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent*, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), febrero de 2000.

tañeda, memorablemente resumió la posición de México sobre la integración de la América del Norte, como una que deseaba “la enchilada completa”, una forma coloquial de decir que México quería un acuerdo amplio en el que la inmigración constituiría sólo uno de los elementos.

La posición política más ambiciosa y agresiva de México en lo que se refiere a la integración de América del Norte, habría sido inconcebible en ausencia de su transición hacia la democracia. Los funcionarios mexicanos sabían que el libre movimiento de la mano de obra era un tema muy polémico en los Estados Unidos. Esto les fue expuesto claramente durante las negociaciones del TLCAN a principios de los noventa. Sin embargo, Fox y sus asesores también entendían que las elecciones de 2000 habían empezado a cambiar la imagen de México en el exterior y creado una muy buena disposición hacia el país en amplios sectores de los Estados Unidos. La decisión de ir por “la enchilada completa” fue un esfuerzo por capitalizar esa buena voluntad y llevar a un nuevo nivel la relación de México con los Estados Unidos.

Esta agenda también representaba un esfuerzo del gobierno mexicano de usar la política exterior para resolver algunos graves problemas internos. Desde la década de 1970, la economía mexicana no ha podido generar suficientes puestos de trabajo para todos los mexicanos que buscan empleo. La inmigración a los Estados Unidos, legal o ilegal, le proporcionó a México dos importantes beneficios. Primero, actuó como una válvula de escape, al dejar salir del país a los mexicanos descontentos con su situación. Segundo, proporcionó una importante fuente de ingreso para México por las remesas de efectivo que los mexicanos que viven y trabajan en los Estados Unidos envían regularmente a sus familiares en su país de origen. El monto de esas remesas ascendió, según estimaciones, a 14,500 millones de dólares de 2003. Su creciente importancia para México es demostrada por el hecho de que en la primera mitad de 2003 el monto total de las remesas que ingresaron a México superó por primera vez el monto total de la inversión extranjera directa que ingresó al país.

La administración de Bush recibió bien la propuesta de una más estrecha cooperación con México dentro del contexto de un TLCAN más profundo. Sin embargo, los funcionarios de los Estados Unidos dejaron en claro que no era provechoso políticamente que México planteara el tema del libre movimiento de trabajadores en un periodo en que la economía de los Estados Unidos estaba en recesión y millones de personas se encontraban sin empleo. En última instancia, México respondió desplazando su atención a cuestiones migratorias que resultaban políticamente más viables de llevar a cabo. Estos incluían el otorgamiento de un mayor número de visas a trabajadores mexicanos, así como la forma de “regularizar” la situación de unos 3-4 millones de mexicanos indocumentados que viven en los Estados Unidos. La discusión se centró en la posibilidad y conveniencia de una nueva amnistía para los mexicanos que han vivido continuamente en los Estados Unidos cierto número de años. Otros temas implícitos en la regularización de la situación de mexicanos indocumentados incluían dejarles obtener licencias de conducir, así como asistir a las escuelas públicas del país. Aunque el tema de la amnistía requerirá una decisión a nivel nacional, los otros temas han empezado a ser considerados por los gobiernos locales, en ausencia de una decisión presidencial o del Congreso que establezca una política nacional. En concreto, más de 100 ciudades de los Estados Unidos han empezado a aceptar tarjetas de identidad, o *matrículas consulares*, emitidas por las oficinas consulares mexicanas como identificaciones válidas para abrir cuentas en los bancos, obtener licencias de conductor y recibir algunos servicios.²

Al mismo tiempo que la administración de Fox estaba pidiendo una política de inmigración más liberal de parte de los Estados Unidos, también realizó un esfuerzo sin precedentes en el lado mexicano de la frontera para contener la corriente de migrantes ilegales a los Estados Unidos. Durante mucho tiempo,

²“An Old ID Card Gives New Status to Mexicans in US”, *New York Times*, 25 de agosto de 2003, pp. 1 y 13.

Washington expresó su frustración por la poca disposición de México para tomar alguna acción que redujera la migración ilegal desde México. La posición tradicional mexicana al respecto era que sus ciudadanos tenían la libertad de viajar a cualquier país que quisieran. No obstante, con la elección de Vicente Fox, México cambió su posición. Por ejemplo, en un comunicado conjunto de fecha 22 de junio de 2001, se unió a los Estados Unidos en un acuerdo para aumentar las campañas de seguridad pública que informaban a los migrantes potenciales de los peligros y riesgos de cruzar la frontera.³ Además, Baja California Norte, ha designado *zonas de exclusión* a ciertas secciones particularmente peligrosas de su frontera. Agentes asignados a esas zonas prohíben que los camiones y los autobuses dejen a migrantes potenciales en zonas aisladas e interceptan a otros que intentan cruzar el desierto.

México explicó su cambio de política haciendo referencia a su nueva preocupación por los derechos humanos. En particular, el gobierno justificó su interferencia del derecho de los mexicanos a viajar, basado en su preocupación por el número de mexicanos que resultan heridos o mueren al tratar de cruzar los crueles desiertos que cubren gran parte de la región fronteriza. La razón no mencionada para la nueva política fue sin duda el deseo de México de mostrar una actitud más cooperativa con los Estados Unidos, con el fin de propiciar que Washington tuviera una actitud más favorable hacia la ambiciosa reforma de inmigración que se procuraba obtener de parte de la administración Bush.

Las propuestas sobre migración que favorecerían la apertura de las fronteras no eran las únicas sugerencias sobre la forma en que el TLCAN podía profundizarse y que la administración Bush consideró políticamente inviables. Tampoco estuvo de acuerdo con la propuesta mexicana de transferencias de recursos siguiendo el modelo de la Unión Europea. Específicamente, a México le gustaría que los Estados Unidos y Canadá transfirieran considerables

³Robert S. Leiken, *Enchilada Lite: A Post-9/11 Mexican Migration Agreement*, Washington, D.C., Center for Immigration Studies, marzo de 2002.

recursos a México para utilizarlos en el desarrollo de infraestructura y ayudar a compensar las desventajas que el país enfrenta al tratar de competir con los países más desarrollados de Norteamérica. En Europa, por lo general se considera que los llamados fondos de cohesión han desempeñado un papel importante, ayudando a que los países más pobres, como Irlanda, España y Portugal, se integren con éxito a las más grandes y más desarrolladas economías de la región. No obstante, la administración Bush sabía que no contaba con el apoyo político para un tipo de fondo de cohesión del TLCAN. En cambio, propuso un enfoque políticamente más aceptable para ayudar al desarrollo que incluiría a las regiones más pobres de los Estados Unidos y de México. Esa ayuda para el desarrollo puede ser administrada por instituciones del TLCAN, por ejemplo, el Banco de Desarrollo de Norteamérica.

La transición de México a la democracia también facilitó una mayor cooperación con los Estados Unidos en el combate al tráfico de drogas. Ya se habían logrado algunos progresos durante la Presidencia de Ernesto Zedillo. Se estableció una fuerza de élite para combatir al narcotráfico, luego de escándalos que apoyaban las afirmaciones de los Estados Unidos de que la policía y el ejército habían sido corrompidos por los cárteles de la droga. Pero el presidente Fox estaba en una posición más fuerte que su predecesor para atacar el tráfico de drogas en México. Por ser el primer Presidente que no era del PRI se esperaba que se separara y distanciara, personalmente y su administración, de la trama de relaciones corruptas que había caracterizado al PRI después de más de 70 años de controlar la Presidencia de México. Además de aumentar los arrestos de los traficantes de drogas, México empezó a cooperar con los Estados Unidos en la intercepción de los envíos de drogas. A diferencia de lo que ocurría antes, la principal relación no era con la oficina del procurador general, sino con el ejército mexicano. Este cambio reflejó tanto la mayor capacidad y eficiencia de un ejército reformado y mejor entrenado para enfrentarse a los traficantes de droga, como la inestabilidad y debilidad crónica de la procuraduría general de la República.

La cooperación en materia de energía surgió como un tema relativamente nuevo en la agenda bilateral. Estados Unidos fue el primero en sugerir el tema durante las negociaciones para el TLCAN, en parte para compensar por las demandas de México de un tratamiento más liberal para los migrantes mexicanos ilegales en los Estados Unidos. A principios de los años noventa, la cooperación en materia de energía era un tema tan difícil para México como las fronteras abiertas lo eran para los Estados Unidos. Finalmente, los dos países acordaron excluir ambos temas de las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, en el momento en que Fox fue elegido Presidente, varias cosas habían cambiado. México necesitaba más inversión en sus industrias estatales del petróleo y de la energía eléctrica para evitar importantes insuficiencias de energía en el futuro próximo. La inestabilidad del Medio Oriente hizo que los Estados Unidos buscaran fuentes de energía más cercanas. Además, Vicente Fox, quien había trabajado en el sector privado y no pertenecía al partido político que había nacionalizado la industria petrolera, estaba más favorablemente dispuesto al ingreso de por lo menos algún capital extranjero en el sector energético. De hecho, durante su campaña presidencial, había defendido públicamente la privatización de Pemex, dando marcha atrás en esa propuesta sólo por las ruidosas protestas que tal anuncio produjo en el país.

A pesar del cambio de posición de Fox durante la campaña, la mayor apertura del sistema político mexicano facilitó la discusión pública sobre lo que había que hacer respecto a las inminentes insuficiencias de energía y a la necesidad de grandes inversiones nuevas en el sector energético. Era más difícil proteger a las vacas sagradas cuando había ocurrido un cambio en el poder. En cierta medida, el tema de la cooperación energética también había sido despolitizado al sacarlo del contexto estrictamente bilateral y tratarlo en cambio en el contexto trilateral del TLCAN. No obstante, como consecuencia de la guerra de Iraq, a medida que México reanudaba sus esfuerzos por obtener un acuerdo de inmigración con los Estados Unidos, varios congresistas de dicho país propusieron legislación que vinculaba ese

acuerdo con la cooperación bilateral en el campo de la energía, lo que politizó nuevamente el tema. Está claro que se necesitará algún tiempo antes de que se tomen decisiones concretas en el área de la cooperación energética entre México y los Estados Unidos.

Aunque la transición democrática en México ha facilitado la discusión bilateral en varios temas e hizo posible presentar programas más ambiciosos para dicha cooperación, también hay varias formas en que un México democrático ha hecho que las relaciones entre México y los Estados Unidos sean más complicadas y difíciles de manejar. La mayoría de esas dificultades tiene que ver con la mayor importancia y poder del Congreso mexicano en el proceso de decisiones de política exterior. Hasta 1997, los presidentes pertenecientes al PRI habían aprovechado su control del Congreso para iniciar legislación, la que era aprobada después por abrumadoras mayorías. En las elecciones de 1997 para el Congreso, sin embargo, el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque continuó controlando el mayor número de escaños. En el 2000, cuando Vicente Fox, como candidato del PAN, fue elegido Presidente, se encontró con un Congreso en el que ningún partido tenía mayoría, pero donde la influencia del PRI seguía siendo importante. Las elecciones para el Congreso en 2003, empeoraron una situación difícil. El partido de Fox perdió un número importante de curules en la Cámara de Diputados, en tanto que el número de congresistas del PRD aumentó significativamente. A pesar de perder unos cuantos escaños, el PRI siguió siendo el mayor grupo minoritario en la cámara. Por lo tanto, desde el 2000, Fox ha tenido que gobernar con un Congreso dividido, en el que los partidos de oposición han podido derrotar iniciativas legislativas presidenciales cuando se han unido para ese fin.

En el campo de la política exterior, el Congreso mexicano en varias ocasiones ha usado su nueva posición independiente para sancionar al presidente Fox por decisiones que no fueron de su agrado. Uno de esos casos es el de un viaje que había programado el presidente Fox a los Estados Unidos a principios de 2002.

Disgustado con el Presidente por haber atendido las necesidades de los Estados Unidos y por la dura posición de México hacia Cuba en el tema de los derechos humanos, el Congreso le negó el permiso para viajar a los Estados Unidos.⁴ Varios meses después, en agosto de 2002, el Presidente se vio obligado a cancelar un viaje a Texas para protestar por la ejecución de un ciudadano mexicano en dicho estado. Fox habría querido hacer el viaje, pero se sintió obligado a renunciar al mismo por la oposición de la opinión pública y del Congreso. La conducta del Congreso también reflejó el descontento general por el fracaso de Fox para trabajar más estrechamente con la rama legislativa.

El presidente resumió su posición como sigue:

En México encuentro reacciones contradictorias en lo que respecta a las relaciones con los Estados Unidos. Por una parte, los ciudadanos tienen un gran respeto por los Estados Unidos; tienen un gran sentimiento de amistad. En la oposición y en el escenario político, con frecuencia encuentro que se critican las relaciones estrechas con los Estados Unidos. Esta es una realidad. Es una realidad que se manifiesta súbitamente cada vez que surge una nueva cuestión; y las cuestiones se presentan todos los días.⁵

Más grave ha sido la creciente resistencia a la apertura acordada por el TLCAN en varios sectores de la agricultura mexicana. Por haber hecho muy poco o nada durante la década transcurrida desde que se firmó el TLCAN con el fin de preparar al país para la reducción o eliminación de varios aranceles agrícolas, el 1o. de enero de 2003, el gobierno de México se sorprendió, no obstante, cuando los agricultores mexicanos y varios grupos opuestos al TLCAN salieron a las calles para protestar y exigir la renegociación del acuerdo. El PRD y otros representantes de los

⁴Ginger Thompson, "After 9/11, Fox Still Waits for U.S. Moves on Mexico", *New York Times*, 13 de septiembre de 2002.

⁵*Idem.*

partidos de oposición apoyaron sus demandas. El hecho de que la administración de Bush hubiera aumentado recientemente los subsidios a los productores agrícolas añadió leña al fuego. La situación se calmó, al menos temporalmente, cuando la administración de Fox inició negociaciones con la administración de Bush y consiguió llegar a una serie de compromisos. A pesar de lo anterior, el tema de las disposiciones agrícolas del TLCAN se presentará de nuevo, pues los aranceles sobre el maíz, el principal producto alimenticio básico de México, se deberán eliminar en enero de 2008. A diferencia de la situación que existía cuando Carlos Salinas de Gortari negoció por primera vez el TLCAN, los oponentes de éste en el Congreso ahora tienen el poder de actuar para exigir sus demandas. Esto no supone que la supervivencia del TLCAN esté en juego, pero sin duda significa que la solución de conflictos bilaterales relacionados con el TLCAN será más complicada y difícil en los próximos años.⁶

La ausencia de una mayoría presidencial en el Congreso y las actitudes ambivalentes hacia los Estados Unidos no son las únicas realidades que complican las relaciones de los Estados Unidos con un México recientemente democrático. También tiene importancia que los legisladores mexicanos no rindan cuentas ante sus electores. La Constitución de México prohíbe la reelección consecutiva de los miembros de la Cámara de Diputados. Para que un congresista sirva más de un periodo, debe aguardar un periodo intermedio y luego presentarse para ser reelegido. Esto significa que carece de importancia para el futuro político de un congresista el haber tenido un buen o un mal desempeño en términos de lo que desean sus electores. Los votantes no pueden sacar del cargo a un congresista que no responde a sus demandas, ni los pueden recompensar (a través de la reelección) a los que sí atienden sus intereses. La situación propicia la conducta irresponsable de parte de los legisladores, que están en

⁶Para un excelente análisis del problema de los aranceles agrícolas del TLCAN, véase Sergio Sarmiento, "NAFTA and Mexico's Agriculture", *Hemisphere Focus* 11, núm. 7, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies (CSIS), 4 de marzo de 2003.

libertad de seguir sus propios intereses y no los de los ciudadanos que los eligieron. Esto le dificulta al Presidente mexicano trabajar con ellos en asuntos de política exterior, o en cuestiones internas que tengan implicaciones de política exterior.

Además, el hecho de que los congresistas no puedan ocupar el cargo por dos periodos consecutivos significa que no pueden adquirir la experiencia necesaria sobre los temas de política exterior. Esto contrasta en gran medida con la situación de los congresistas estadounidenses, muchos de los cuales han adquirido un considerable conocimiento de la política exterior en el transcurso de los años. El problema en México es agravado por una falta de personal de apoyo suficiente para ayudar al Congreso en su trabajo. El Congreso de los Estados Unidos tiene miles de funcionarios de apoyo, así como una rama de investigaciones que es parte de la biblioteca del Congreso. Su contraparte mexicana, en comparación, debe tratar con una agenda cada vez mayor y cuenta con muy pocos recursos humanos o de otro tipo para ayudarla a legislar. Sin duda, esta es una herencia de los años del PRI, cuando el Congreso aprobaba automáticamente las iniciativas presidenciales y no se le permitía jugar un papel independiente en ninguna clase de decisiones, incluyendo las de política exterior.

Es de interés, tanto para México como para los Estados Unidos, que esta situación sea remediada lo más pronto posible. En vista de la importancia cada vez mayor de la agenda de política exterior de México y de su relación bilateral con los Estados Unidos, México ya no puede darse el lujo de tener una rama legislativa que carece de experiencia, que no rinde cuentas a sus electores y que no tiene personal de apoyo. La situación actual refuerza en los Estados Unidos la opinión de que México no es un socio igual, maduro y confiable en asuntos de política exterior. Esto es poco afortunado y daña las relaciones México-Estados Unidos, en vista del alto grado de cooperación que es, y continuará siendo, necesario entre los dos países.

El impacto de la transición democrática de México en las relaciones entre ambas naciones, ha tenido dos tipos de conse-

cuencias. Por una parte, ha creado nuevas oportunidades para una relación bilateral más ambiciosa y cooperativa, basada en una mayor igualdad y respeto mutuo. No obstante, a la vez ha complicado la relación bilateral al hacer que el proceso de decisiones de política exterior sea considerablemente más complejo de lo que había sido bajo la llamada paz del PRI. En tanto que en el pasado Washington no tenía que considerar en sus decisiones el efecto potencial del Congreso mexicano y, en menor medida, el de la opinión pública mexicana, actualmente quienes toman las decisiones de política en los Estados Unidos deben tenerlos en cuenta. Sin embargo, hay pocas dudas de que Washington prefiere tener un México democrático como vecino, a pesar de la creciente complejidad de la relación bilateral. Los vecinos democráticos pueden estar en desacuerdo, pero hay una compatibilidad básica e intereses y valores comunes entre ellos, así como un mayor potencial para la colaboración y el entendimiento a largo plazo.

EL IMPACTO DEL 11 DE SEPTIEMBRE EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

SI LA TRANSICIÓN democrática de México sirvió para resaltar las similitudes entre México y los Estados Unidos, los ataques terroristas del 11 de septiembre enfatizaron las diferencias que persisten. La preocupación por la seguridad pasó al nivel superior de la agenda de política exterior de Washington y la lucha global contra el terrorismo se convirtió en la primera prioridad. Como consecuencia, la atención de la administración de Bush pasó de México y del resto de América Latina al Medio Oriente y otras regiones en que el islam radical es una amenaza potencial o real. Pero los ataques terroristas no tuvieron un efecto similar en México, cuya principal preocupación de política exterior siguió siendo su relación con los Estados Unidos.

La situación después del 11 de septiembre recordaba la de la Guerra Fría, cuando los asuntos de seguridad —específicamente la preocupación por la propagación del comunismo— también

ocupaban el nivel superior de la agenda de política exterior de Washington. Entonces, como ahora, México y el resto de América Latina no compartían las preocupaciones de los Estados Unidos y querían que Washington se concentrara más bien en los problemas del desarrollo. Cuando los Estados Unidos no lo hizo así, América Latina acusó a Washington de descuidar el hemisferio –acusación que ha surgido de nuevo después del 11 de septiembre.

Que los Estados Unidos hayan o no descuidado a América Latina desde los ataques del 11 de septiembre es discutible, en vista del éxito de la reciente campaña de Bush para que se le otorgue autoridad para promover el comercio exterior, lo que hizo posible un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile, lo cual también es un prerrequisito para crear una zona de libre comercio de las Américas. Sin embargo, en el caso de México, la acusación de descuido por parte de los Estados Unidos es más válida. Antes del 11 de septiembre, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, se estaba reuniendo regularmente con Colin Powell, su contraparte en los Estados Unidos. Después del 11 de septiembre, las reuniones personales se interrumpieron. Esto era comprensible en vista del importante papel del secretario Powell en la conducción de la guerra de los Estados Unidos contra el terrorismo. No obstante, fue un grave desengaño para Castañeda y el gobierno de México. Posteriormente Castañeda atribuyó su renuncia de 2003 a su frustración al tratar de trabajar con la administración de Bush cuya atención se dirigía ahora a otros asuntos. Es importante señalar, antes de proseguir, que las reuniones bilaterales periódicas entre el secretario de Relaciones Exteriores de México y el secretario de Estado eran algo poco común. Los anteriores secretarios de Relaciones Exteriores de México se habían reunido por lo general con el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, en vez de con su contraparte nominal estadounidense. Las reuniones entre Powell y Castañeda ocurrieron en parte porque el nominado por el presidente Bush para la posición de subsecretario, Otto Reich, no fue aprobado por el Congreso. Pero las

reuniones entre Powell y Castañeda fueron también el resultado de una decisión del Presidente de los Estados Unidos para dar mayor importancia a las relaciones bilaterales con México.

El tema capital de Castañeda en la agenda más ambiciosa para México y los Estados Unidos había sido la política de inmigración antes del 11 de septiembre. Su lista de deseos a corto plazo incluía un programa de amnistía para los indocumentados mexicanos que vivían en los Estados Unidos. A largo plazo, tenía la visión de un movimiento libre de los trabajadores entre los Estados Unidos y México. Lamentablemente para México, la reforma de la inmigración fue el área más afectada por los ataques terroristas. El porcentaje de ciudadanos de los Estados Unidos que deseaban menos inmigrantes en el país aumentó de 41 por ciento en julio de 2001, a 58 por ciento en octubre de ese mismo año.⁷ Esto era comprensible, en vista de que los terroristas que llevaron a cabo el ataque el 11 de septiembre habían estado viviendo tanto legal como ilegalmente en los Estados Unidos. Los ataques también afectaron negativamente a muchas industrias del país, lo que aumentó el número de desempleados. Esto socavó aún más el apoyo a una mayor inmigración.

El problema también se agravó por lo que inicialmente se percibió como el ambivalente apoyo de México a los Estados Unidos inmediatamente después de los acontecimientos del 11 de septiembre. El contraste entre la conducta del Primer Ministro canadiense y el Presidente de México fue notorio. En tanto que el primero inmediatamente expresó su apoyo y solidaridad con los Estados Unidos y viajó a Washington casi inmediatamente después, el Presidente mexicano no dijo nada y permaneció distante. Los ciudadanos canadienses también manifestaron un gran apoyo para sus vecinos, mientras que los periódicos de los Estados Unidos resaltaban los comentarios antiestadounidenses vertidos por el público mexicano, así como las expresiones de apoyo o justificaciones de la conducta de los terroristas.

⁷ "Who goes there?", *The Economist*, 17 de enero de 2002.

En el contexto de la declaración del presidente Bush después de los ataques de que los países estaban “o con nosotros o contra nosotros”, se consideró que la conducta de México no era la de un verdadero amigo. Afortunadamente, el gobierno de México pronto comprendió que su ausencia conspicua después del 11 de septiembre traía consigo el riesgo de debilitar su relación a largo plazo con los Estados Unidos y cambió su curso. El presidente Fox visitó Washington y la “zona cero”. Expresó su simpatía por los que habían muerto, entre los que había varios mexicanos, y declaró que “los ataques terroristas del 11 de septiembre fueron un ataque contra la humanidad y por lo tanto un ataque a los intereses nacionales, a la paz y a las aspiraciones de todos los mexicanos”.⁸

México también comprendió que se requería una mayor cooperación si deseaba retornar a su anterior la relación bilateral. Adolfo Aguilar Zínzer, el coordinador de la seguridad nacional, reconfirmó la agenda bilateral de México, ubicando a la cooperación en asuntos de seguridad como el tema más importante de la agenda. Aunque ninguno de los terroristas del 11 de septiembre había ingresado a los Estados Unidos desde México, la administración de Fox empezó a reforzar la seguridad en su frontera norte y a referirse a México como parte de una zona de seguridad de América del Norte. México también detuvo a cientos de personas originarias del Medio Oriente, cooperando en una búsqueda de sospechosos dirigida por los Estados Unidos.⁹ Además, la administración de Fox sugirió que los agentes de migración y de aduanas en los tres países del TLCAN enviaran información sobre los movimientos de terroristas potenciales,¹⁰ aunque no está claro qué tanto progreso se ha hecho hasta la fecha en este respecto.

Desde el 11 de septiembre, ha aumentado el intercambio de inteligencia entre el gobierno de los Estados Unidos y el ejército mexicano en lo que se refiere al tráfico de drogas. Eso, junto con

⁸ “Let Us Be Your Frontier Post”, *The Economist*, 11 de octubre de 2001.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

un mayor control de la frontera México-Estados Unidos por el gobierno estadounidense, ha producido una disminución notoria en las cantidades de drogas ilegales que ingresan a los Estados Unidos desde los atentados. El mayor control del lado estadounidense de la frontera, sin embargo, ha afectado negativamente el comercio entre dicho país y México, pues los camiones que llevaban mercancías desde México tuvieron que sufrir prolongados retrasos y aun así enfrentaban algunas dificultades al tratar de ingresar a los Estados Unidos. La solución requiere avanzar hacia una “frontera inteligente”, con la prerrevisión de los bienes, vías de acceso rápidas para los viajeros frecuentes, e instrumentos modernos de detección que mejoren la revisión e identificación de las personas y bienes que ingresan a los Estados Unidos desde México.¹¹

La instrumentación de los cambios en la frontera entre México y Estados Unidos puede ser lenta, ante todo porque “la corrupción oficial, los contrabandistas extranjeros, el tráfico de drogas, las organizaciones criminales y los grupos terroristas se combinan para hacer de la frontera mexicana una amenaza difusa y subversiva”, como el coordinador del Departamento de Estado contra el terrorismo le dijo a un comité del Congreso en octubre de 2001.¹² O como lo expresó un funcionario estadounidense, los Estados Unidos no pueden confiar su seguridad “a funcionarios fronterizos extranjeros que, por 50 dólares mirarán hacia otro lado mientras una persona sospechosa pasa la frontera”.¹³ A pesar de estos problemas, tendrán que adoptarse en la frontera algunas formas de prerrevisión de las mercancías, credenciales de identificación de alta tecnología y otras innovaciones que reduzcan el riesgo de que ingresen individuos potencialmente peligrosos a los Estados Unidos.

Aunque hasta la fecha la frontera del sur no ha sido usada como punto de ingreso por los terroristas, los funcionarios estadounidenses temen que los operativos de Al Qaeda tratarán eventualmente de entrar a los Estados Unidos por esta ruta. No sería

¹¹Robert S. Leiken, “An Immigration Bargain”, *Boston Globe*, 22 de marzo de 2002.

¹²Leiken, *op. cit.*, p. 10.

¹³“Let Us Be Your Frontier Post”, *The Economist*, 11 de octubre de 2001.

una idea nueva. Durante la primera Guerra Mundial, Alemania ofreció devolver a México el territorio que Estados Unidos había conquistado si México atacaba y de esa manera retenía fuera de Europa tropas estadounidenses. La administración de Bush ya está preocupada, con alguna justificación, de que el llamado círculo de Abdullah, que se especializa en introducir ilegalmente personas del Medio Oriente a través de la frontera entre los Estados Unidos y México, tenga lazos con organizaciones terroristas. Debido a estos contrabandistas de gente, el número de personas originarias del Medio Oriente que ha cruzado las fronteras de México ilegalmente ha aumentado considerablemente.¹⁴

Aunque los problemas para lograr una frontera más segura entre los Estados Unidos y México han detenido la agenda de migración de este último país, el asunto ha resurgido recientemente bajo la forma de un tema de seguridad. Específicamente, los funcionarios del gobierno mexicano argumentan que la legalización de un número considerable de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos le dará a Washington un mejor conocimiento de quienes se encuentran en el país y de esa manera fortalecerá su seguridad nacional. El planteamiento ha sido bien recibido por varios legisladores republicanos y demócratas que, como sus contrapartes mexicanas, ven beneficios políticos y económicos internos de la legalización de migrantes indocumentados que viven en los Estados Unidos, la mayoría de los cuales son mexicanos. Ambos partidos creen que la legalización les ayudaría a ganar un mayor apoyo político de los hispanos, el grupo minoritario más grande y de más rápido crecimiento en los Estados Unidos. Las grandes empresas, que por lo general apoyan al Partido Republicano, ven a la legalización como una fuente necesaria de mano de obra no calificada. Los demócratas, por su parte, piensan que la legalización les ayudará a fortalecer las filas de los trabajadores organizados, tradicionalmente un electorado

¹⁴Robert S. Leiken, "Immigration Accord Would Help Mexico Lock Our 'Back Door'", *Arizona Republic*, 18 de marzo de 2002.

clave del Partido Demócrata y cuyo número de miembros ha sufrido en años recientes una disminución considerable.

No obstante, a pesar del resurgimiento del tema de la reforma de la inmigración, no hay todavía un consenso, si es que puede llegarse a él, para otorgar el estatus legal a varios millones de mexicanos y otros inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos. Una de las propuestas contempla un sistema de “regularización ganada” durante un periodo de tres a cinco años. Se establecería un sistema de puntos en el que los migrantes indocumentados pueden ganarlos por aprender inglés, tener un empleo y otras conductas que les ayuden a integrarse a la vida de los Estados Unidos. Los puntos se utilizarían para obtener una visa permanente y, eventualmente, la ciudadanía estadounidense. Otra idea, que se refleja en la propuesta migratoria del presidente Bush de enero de 2004, implicaría la creación de alguna clase de programa de trabajadores temporales para los mexicanos que deseen trabajar en los Estados Unidos.

A pesar de lo anterior, podría no ser suficiente que México ligara la reforma de la inmigración a los intereses de seguridad para alentar a los Estados Unidos a llevar a cabo las reformas que desea. Podría ser también necesario vincular la reforma migratoria –un tema políticamente difícil en los Estados Unidos– con la reforma en materia energética, un tema igualmente difícil para México. Ese *quid pro quo* fue propuesto por primera vez durante las negociaciones del TLCAN hace una década. No progresó porque el electorado estadounidense no estaba preparado para aceptar una amplia reforma migratoria y los mexicanos no estaban dispuestos a cooperar con los Estados Unidos en el área energética. Esta situación no ha cambiado significativamente; pero, en el futuro no muy distante, es posible que alguna clase de cooperación con México en el tema de la energía pueda tener mayores posibilidades, en particular si se le trata en un contexto trilateral (es decir, TLCAN) en vez de en uno bilateral (esto es, México-Estados Unidos). Ya algunos ministros de los tres países se han reunido para discutir sobre las posibles áreas de cooperación futura. Además, se ha creado un grupo de trabajo de

América del Norte para la energía, con el fin de que elabore un enfoque regional de los temas energéticos.¹⁵

El principal problema de la cooperación en el campo de la energía lo representa México, porque ya existe un comercio relativamente libre de energía entre los Estados Unidos y Canadá, así como inversiones recíprocas en la industria. El sector energético mexicano, en contraste, sigue siendo propiedad del Estado. La Constitución mexicana le da al Estado el control sobre casi todos los aspectos de la exploración, explotación, refinación, oleoductos, gas y petroquímicos. No obstante, algunas partes del sector de energía se han abierto a la inversión privada, tanto interna como externa, en años recientes. En vista de la insuficiencia cada vez mayor de la energía en México, están aumentando las presiones dentro del país para avanzar alguna clase de reforma energética. La combinación de reformas energéticas necesarias dentro de México y el deseo de un acuerdo migratorio con los Estados Unidos pueden facilitar que se logre algún tipo de intercambio migración-energía en los próximos años.

EL EFECTO DE LA GUERRA EN IRAQ EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

LA PERCEPCIÓN de que existían intereses compartidos entre México y los Estados Unidos, misma que se debilitó después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, terminó por ceder del todo ante la decisión de Washington de derribar el régimen iraquí de Saddam Hussein. Las diferencias entre Estados Unidos y México acerca de Iraq se vieron agravadas por la posición de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuya Presidencia ocupó en abril de 2003. El deterioro de la relación fue incluso aumentada por la conducta del presidente Fox. En vez de restar importancia a las diferencias entre los dos vecinos, prefirió usar el resurgimiento del sentimiento contra los Estados

¹⁵ Stacey Wilson-Gorsberg, *North American Integration: Back to the Basics*, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Quebec, agosto de 2002, p. 8.

Unidos en México, generado por la oposición a la guerra, para fortalecer su debilitado apoyo político en el país.

La administración de Bush no había buscado inicialmente el apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para su decisión de derrocar el régimen iraquí. Sin embargo, en última instancia, el secretario de Estado Powell persuadió al presidente Bush para que presentara el asunto ante el Consejo de Seguridad con el fin de fortalecer tanto la legitimidad como el apoyo para el esfuerzo que llevaría al derrocamiento del dictador iraquí. El presidente Bush y sus consejeros más cercanos aparentemente creían que México votaría a favor de los Estados Unidos, en vista de la estrecha relación personal de Bush con Fox y el alto nivel de interdependencia económica de México con los Estados Unidos. Sin embargo, México nunca había apoyado una acción militar de un poder extranjero contra otro. En cambio, había optado consistentemente por soluciones diplomáticas para los conflictos internacionales, en especial aquellos en los que estaban implicados los Estados Unidos.

En realidad, una de las razones por las que México se interesó en obtener un puesto en el Consejo de Seguridad fue el compensar lo que percibía como la tendencia de Washington a recurrir al uso unilateral de la fuerza en el escenario internacional. Otra razón de su decisión fue el deseo de mostrar la nueva democracia mexicana. Gran parte de los funcionarios que habían dirigido la política exterior tradicional de México estaban poco entusiasmados con la campaña de la administración de Fox para obtener un puesto en el Consejo de Seguridad porque temían que esto llevaría a México inevitablemente a un choque con Washington, que fue exactamente lo que pasó.¹⁶

Cuando llegó el momento en que México tuvo que votar por una resolución de las Naciones Unidas sobre Iraq, México tenía un nuevo secretario de Relaciones Exteriores. Jorge Castañeda había renunciado al cargo en enero de 2003. El nuevo secretario era Luis Ernesto Derbez, un economista al que Fox inicialmente nombró secretario de Economía. Aunque se consideraba que

¹⁶Luis Rubio, "The Vote That Wasn't", *Hemisphere Focus* 11, núm. 8, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies (CSIS), 4 de marzo de 2003.

Derbez era menos protagónico que Castañeda, ni el perfil público ni su posición con respecto al tema de Iraq cambiaron después de que Castañeda salió del gobierno. Esto puede indicar que la posición era compartida por el nuevo y por el anterior secretario de Relaciones Exteriores o, lo que es más probable, que la oposición de México a la política de los Estados Unidos con respecto a Iraq provenía de los más altos niveles, es decir, del presidente Fox.

México no trató de ocultar su intención inicial de abstenerse en la votación sobre la resolución apoyada por los Estados Unidos en el asunto de Iraq. Cuando Francia logró convencer a los Estados Unidos que aceptara una resolución en términos más ambiguos sobre lo que sucedería si Saddam Hussein no se desarmaba, México votó con Francia a favor de la resolución de compromiso. Posteriormente, los Estados Unidos propusieron una segunda resolución que apoyaba la acción militar en Iraq, la que retiró una vez que se vio claramente que no sería aprobada. En vez de relegar el asunto en aras de limitar el daño en las relaciones entre México y los Estados Unidos, México anunció públicamente que habría votado en contra de esa resolución en caso de haberse presentado la ocasión.

La posición de la administración de Fox en el caso de Iraq reflejó la opinión pública mexicana, tal como la captaron varias encuestas, y ayudó a detener una disminución continua en el apoyo interno a su administración. También fue una expresión de los propios valores religiosos de Fox, en particular su convicción de que el uso de la fuerza era malo moralmente. No obstante, la oposición de México a los Estados Unidos en un tema de tanta importancia para Washington claramente tendría repercusiones negativas para la capacidad de Fox de trabajar constructivamente con el gobierno de los Estados Unidos durante el tiempo que les quedan de sus periodos tanto a él como a Bush.

A pesar de lo que estaba en juego para México, no hay ninguna evidencia de que la administración de Fox haya propiciado un debate público sobre Iraq. Tampoco trató de explicar los motivos que estaban detrás de la política de la administración

de Bush hacia Iraq. México pudo haber creído que cualquier posibilidad de revivir la relación especial que había existido inicialmente entre los dos presidentes había desaparecido después del 11 de septiembre y que por lo tanto México tenía poco que perder si seguía un curso opuesto al de Washington. También es posible que México haya considerado que su relación con los Estados Unidos era lo suficientemente madura para permitir esas diferencias de opinión. Otra posibilidad adicional es que los líderes mexicanos hayan creído que México y los Estados Unidos eran tan interdependientes que a fin de cuentas Washington concluiría que su interés estaba en tratar la agenda bilateral, a pesar de las diferencias entre las dos administraciones. Sin embargo, cualesquiera que fueran las razones de la innecesaria posición antagónica de México en el tema de Iraq, el resultado fue un debilitamiento de la relación tan especial entre México y los Estados Unidos que había caracterizado los primeros meses de las administraciones de Bush y de Fox. La continua guerra contra el terrorismo global, también le impidió a Washington prestar a México la atención de que disfrutó inicialmente y que todavía quiere. No obstante, en vista de los muchos lazos políticos, económicos y sociales entre los dos países, la relación bilateral continuará siendo “especial” tanto en los malos como en los buenos tiempos.

CONCLUSIÓN

EN RETROSPECTIVA, el ambiente cada vez más constructivo y cooperativo que caracterizó a las relaciones entre los Estados Unidos y México desde finales de los años ochenta hasta el 11 de septiembre de 2001, reflejó tanto sucesos permanentes como temporales. De los primeros el más importante fue el TLCAN, que fortaleció los vínculos económicos entre los dos países. El más importante acontecimiento temporal fue la flexibilización de los intereses de seguridad nacional entre el final de la Guerra Fría y el 11 de septiembre, que le hizo posible a Washington cambiar sus prioridades con respecto a América Latina de la seguridad a

los asuntos económicos. Que los Estados Unidos estuviera teniendo un auge económico durante este periodo también contribuyó a las mejores relaciones entre ambas naciones. Por decirlo en términos sencillos, es difícil ser antiestadounidense cuando se está compartiendo la prosperidad del vecino del norte.

El final del auge económico de los Estados Unidos más o menos coincidió con los ataques terroristas del 11 de septiembre. De repente, desapareció la situación de “ambos ganan” que había caracterizado a la relación bilateral. La mayor interdependencia con los Estados Unidos se convirtió en un vínculo ambivalente para muchos mexicanos, en el mejor de los casos. Además, la preocupación de los Estados Unidos, primero por la guerra contra el terrorismo y luego con el cambio de régimen en Iraq distrajo la atención de Washington de la relación especial que la nueva administración de Bush había tratado de establecer con México en sus primeros días. Aún más, las nuevas políticas democráticas de México, que al principio atrajeron una considerable atención y buena voluntad de parte de Washington, también empezaron a perder parte de su brillo. La democracia se empezó a identificar cada vez más con la fragmentación política y una situación de parálisis entre los poderes, que le hacía difícil a México aprobar las reformas que se necesitaban para reactivar su decaída economía.

Lamentablemente, es difícil que la situación internacional relativamente benigna de los años noventa se vuelva a presentar pronto. La reactivación reciente del crecimiento económico de los Estados Unidos, sin embargo, deberá contribuir a suavizar algunas de las aristas de la relación bilateral, aunque no eliminará los problemas clave. En particular, sin importar quién sea el Presidente de los Estados Unidos en los próximos años, Washington tendrá que darle prioridad a los asuntos de seguridad y México, junto con sus vecinos latinoamericanos, continuará sintiendo que los Estados Unidos lo están relegando.

A pesar de todo, los Estados Unidos nunca podrán ignorar a México, en vista del alto grado de interdependencia entre sus economías y sus pueblos. Las negociaciones y la cooperación

seguirán siendo necesarias para tratar temas bilaterales como la migración, drogas, comercio y otros asuntos similares. Incluso es posible que los Estados Unidos y México reevalúen su conducta de los últimos años y decidan adoptar nuevos enfoques tanto en las relaciones bilaterales como en las internacionales. Los Estados Unidos podrían decidir que les conviene trabajar más estrechamente con las instituciones multilaterales para derrotar al terrorismo y llevar la paz al Medio Oriente, lo que sería del agrado de México. México podría decidir que puede hacer una mayor contribución a la paz mundial combatiendo a los enemigos del desarrollo democrático, en vez de a los Estados Unidos.

En este momento, lo único seguro es que los próximos años serán difíciles para las relaciones entre México y los Estados Unidos. Ambos países tienen intereses comunes, pero también muchos divergentes. El hecho de que México sea una nueva democracia complica las relaciones bilaterales, e igual sucede por el hecho de que los Estados Unidos son la única potencia global. No obstante, en los dos casos, los beneficios para los Estados Unidos de tener a una democracia al sur de su frontera, y los beneficios para México de tener un vecino poderoso económica y políticamente, superan por mucho los costos. Como resultado, aunque las relaciones bilaterales continuarán sufriendo altas y bajas en los años futuros, no será posible de ninguna manera ignorar por mucho tiempo la agenda bilateral.

Bibliografía

- BOSWORTH, Barry P., Susan M. Collins y Nora Claudia Lustig (eds.), *Coming Together?: Mexico-United States Relations*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997.
- CAMP, Roderic Ai, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the 21st Century*, Berkeley, University of California Press, 2002.
- , *Politics in Mexico: The Democratic Transformation*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- CAMPOS, Julieta, *Qué hacemos con los pobres*, ciudad de México, Alfaguara, 1995.
- CASTAÑEDA, Jorge G., “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos* 22, núm. 288 (diciembre de 2001).
- DAVIDOW, Jeffrey, “Estados Unidos-México: la responsabilidad compartida”, *Nexos* 23, núm. 288 (diciembre de 2001).
- DOMÍNGUEZ, Jorge y Alejandro Poiré, *Towards Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999.
- GONZÁLEZ, Guadalupe, “Foreign Politics Strategies in a Globalized World: The Case of Mexico”, en Joseph Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers, 2001.
- GRAYSON, George, *Mexico: Corporatism to Pluralism*, Nueva York, Harcourt-Brace, 1997.
- HEATH, Jonathan, *Mexico and the Sexenio Curse: Presidential Successions and the Economic Crises in Modern Mexico*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1999.
- KRAUZE, Enrique, *Biography of Power. A history of Modern Mexico 1818-1996*, Nueva York, Haper Collins Publishers, 1997.
- LEVY, Daniel C. et al., *Mexico: The Struggle for Democratic Development*, Los Angeles University of California Press, 2001.

- LUSTIG, Nora, *The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1992.
- PASTOR, Robert A., *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001.
- PURCELL, Susan Kaufman y Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- ROETT, Riordan (ed.), *Mexico's Private Sector: Recent History, Future Challenges*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- , *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995.
- RUBIO, Luis, *Tres ensayos: Fobaproa, privatización, y TLC*, ciudad de México, Editorial Cal y Arena y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1999.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Mexico: The Policy and Politics of Modernization*, ciudad de México, Plaza y Janés, 2002.
- SERRANO, Mónica (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Universidad de Londres, 1998.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, ciudad de México, Planeta, 1999.
- SMITH, Clint E., *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- TULCHIN, Joseph S. y Andrew D. Selee (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- UGALDE, Luis Carlos y Armand B. Peschard-Sverdup, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2000.

Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Edna Jaime y Susan Segal</i>	5
RECONOCIMIENTOS	
<i>Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell</i>	9
INTRODUCCIÓN	
<i>Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell</i>	11
Capítulo 1	
LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO:	
NUEVAS COMPLEJIDADES	
<i>Luis Rubio</i>	17
El punto de partida	19
¿Qué fue lo que hizo posible el triunfo de Fox?	27
¿Qué es lo que cambió?	36
El significado y las implicaciones de la nueva realidad política	48
¿Qué es lo que falta y qué es lo posible?	56
Capítulo 2	
LA AGENDA ECONÓMICA DE FOX:	
LOS COSTOS DE UNA TRANSICIÓN INCONCLUSA	
<i>Edna Jaime</i>	61
Un largo camino pero, ¿hacia dónde?	63
Perestroika a la mexicana	67
Zedillo y la administración de una crisis	70

El actual problema económico	80
El sector rural mexicano: estancamiento y <i>statu quo</i>	85
Vicente Fox: ¿El momento para expectativas reducidas?	92

Capítulo 3

EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO: DESAFÍOS POLÍTICOS

<i>Juan E. Pardinas</i>	99
El censo de la pobreza: cuantificar el desafío. . .	100
El dinero público en los bolsillos equivocados. .	107
Subsidios para quienes no los necesitan	109
La política educativa en los tiempos del cambio	114
Cómo medir el éxito de la política educativa: ¿presupuesto o resultados?	115
La disputa por los indicadores de desempeño educativo	117
Principales iniciativas en educación durante el gobierno de Fox	119
El sistema de salud en el gobierno de Fox	123
Conclusiones	126

Capítulo 4

LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DE FOX:

PRIORIDADES GLOBALES Y REGIONALES

<i>Andrés Rozental</i>	129
La imagen de México en el exterior	133
Democracia y derechos humanos.	135
Reconformando la relación con América del Norte	141
Mexicanos en los Estados Unidos	151
La agenda multilateral	154
México y América Latina	159
Conclusiones	162

Capítulo 5

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: UN PUNTO DE VISTA DESDE MÉXICO

<i>Luis Carlos Ugalde</i>	169
La cooperación antes de la democratización . . .	171
El impacto de la democratización sobre las decisiones de política exterior.	175
El Congreso mexicano: un antiguo actor con nuevo poder	178
La democratización y la opinión pública	181
El bono democrático y su efecto sobre las negociaciones de migración	184
Los ataques del 11 de septiembre y el desgaste del bono democrático.	193
La guerra en Iraq: democratización y ausencia de cooperación	196
Las limitaciones de los Estados Unidos en la cooperación	199
Intereses electorales	200
La situación de la economía	202
Incapacidad institucional	202
Conclusión	202

Capítulo 6

LA CAMBIANTE RELACIÓN BILATERAL:

UN PUNTO DE VISTA DESDE LOS ESTADOS UNIDOS

<i>Susan Kaufman Purcell</i>	207
Las relaciones bilaterales antes del año 2000 . .	208
El impacto de la democracia mexicana en las relaciones entre México y los Estados Unidos . .	211
El impacto del 11 de septiembre en las relaciones México-Estados Unidos	226
El efecto de la guerra en Iraq en las relaciones México-Estados Unidos	233
Conclusión	236

BIBLIOGRAFÍA	239
------------------------	-----

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- JOSÉ SANTOS ZAVALA
Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí
- ROSALÍA WINOCUR
Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México
- BERTHA LERNER
América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza
- ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo en las maquiladoras japonesas
- MANUEL VILLA AGUILERA
¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social
- ABELARDO VILLEGAS
Arar en el mar: la democracia en América Latina
- ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN (COORDINADOR)
Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México.
Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli
Tomo II: Estructura de la ciudad y su región
- FERNANDO SILVA TRISTE
Breve historia de la socialdemocracia
- ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARIEGO RODRÍGUEZ
Cananea. Tradición y modernidad en una mina histórica
- CARLOS A. ROZO (COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria
- LEONEL CORONA TRIVIÑO (COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México
- CARLOS ARCE MACÍAS, ENRIQUE CABRERO MENDOZA, ALICIA ZICCARDI CONTINGIANI (COORDINADORES)
Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?
- ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)
Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa
- JUDITH HERRERA MONTELONGO
Colaboración y conflicto: el sindicato petrolero y el cardenismo
- JUAN-MANUEL RAMÍREZ SÁIZ (COORDINADOR)
¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos
- JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO (COORDINADORA)
Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México
- JULIÁN REBÓN
Conflicto armado y desplazamiento de población: Chiapas 1994-1998
- CÉSAR CANSINO
Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México
- ANA PAULA DE TERESA
Crisis agrícola y economía campesina. El caso de los productores de henequén en Yucatán

-
- FERNANDO CORTÉS,
ÓSCAR CUÉLLAR
(COORDINADORES)
Crisis y reproducción social.
Los comerciantes del sector informal
- ARMANDO CISNEROS SOSA
Crítica de los movimientos sociales.
Debate sobre la modernidad, la
democracia y la igualdad social
- LOURDES ARIZPE
Cultura y desarrollo: una etnografía
de las creencias de una comunidad mexicana
- LOURDES ARIZPE
Culturas en movimiento.
Interactividad cultural y procesos globales
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS
(COORDINADORES)
De la descentralización al federalismo.
Estudios comparados sobre
el gobierno local en México
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
De la política mexicana y sus medios.
¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?
- ENRIQUE SUÁREZ INÍGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS,
IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO,
MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO,
ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humanos
- ANDRÉS ROEMER
Derecho y economía:
políticas públicas del agua
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Desarrollo económico e inequidad regional:
hacia un nuevo pacto federal en México
- RAFAEL TAMAYO FLORES
FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO
(COORDINADORES)
Descentralización, federalismo y planeación
del desarrollo regional en México:
¿Cómo y hacia dónde vamos?
- JOSÉ VALENZUELA FEJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
Dos décadas de sindicalismo
en la industria maquiladora de exportación:
examen en las ciudades de Tijuana, Juárez
y Matamoros
- EUGENIA CORREA,
ALICIA GIRÓN
Economía financiera contemporánea, 4 tomos
- PILAR CAMPOS BOLAÑO
El ahorro popular en México: acumulando
activos para superar la pobreza
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
El "análisis de los marcos" en la sociología
de los movimientos sociales
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
El derecho cultural en México:
una propuesta académica para el
proyecto político de la modernidad
- ROBERTO HAM CHANDE
El envejecimiento en México: el siguiente
reto de la transición demográfica
- ARTURO BORJA
El Estado y el desarrollo industrial.
La política mexicana de cómputo
en una perspectiva comparada
- SERGIO ESPINOSA PROA
El fin de la naturaleza. Ensayos sobre Hegel
- CÉSAR GILABERT
El hábito de la utopía.
Análisis del imaginario sociopolítico en el
movimiento estudiantil de México, 1968
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA
(COMPILADORES)
El juicio al sujeto. Un análisis global
de los movimientos sociales
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
El liberalismo mexicano y la sucesión
presidencial de 1880: dos ensayos
- JULIANA GONZÁLEZ
El malestar en la moral.
Freud y la crisis de la ética
-

- MARÍA CRISTINA ROSAS
WALTER ASTIÉ BURGOS
*El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI,
la globalización y el nuevo orden mundial*
- MANUEL PERLÓ COHEN
*El paradigma porfiriano.
Historia del desagüe del Valle de México*
- SALVADOR VÁZQUEZ VALLEJO
El pensamiento internacional de Octavio Paz
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
(COORDINADOR)
*El poder de los argumentos.
Coloquio internacional Karl Popper*
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
*El voto lejano. Cultura política y migración
México-Estados Unidos*
- GINA ZABLUDOVSKY,
SONIA DE AVELAR
Empresarias y ejecutivas en México y Brasil
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
*Empresarios, Banca y Estado.
El conflicto durante el gobierno
de José López Portillo, 1976-1982*
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
*Ensayos críticos para el estudio
de las organizaciones en México*
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
*Espacio público y reconstrucción
de ciudadanía*
- ÁLVARO MATUTE,
EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
*Estado, Iglesia y sociedad en México.
Siglo XIX*
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- VÍCTOR MANUEL PRUDENCIO VALLEJO
*Europa central y del este:
Su transformación*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ,
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
*Filosofía y política contemporánea
(Popper, Rawls y Nozick)*
- GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO
NOEMÍ LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y
capital globalizados*
- JENNIFER COOPER,
TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN,
ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUÑÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
- RICARDO VALERO
(COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa

-
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
- ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
- EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TOGNO
*¿ ¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- HÉCTOR HERNÁNDEZ GARCÍA DE LEÓN
*Historia política del
sinarquismo. 1934-1944*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y
Estados Unidos:
efectos subregionales del comercio
y la integración económica*
- ALENKA GUZMÁN,
GUSTAVO VINIEGRA
(COORDINADORES)
*Industria farmacéutica y propiedad
intelectual: los países en desarrollo.*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria
maquiladora electrónica R. C. A.
Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI
(COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS,
JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA,
ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto regional
sobre la economía mexicana*
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA,
ABILIO VERGARA
(COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- MARCELA HERNÁNDEZ ROMO
La cultura empresarial en México
- ARTURO GUILLÉN,
GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- MARCO ANTONIO
JACOBO VILLA,
ELSA SABORÍO FERNÁNDEZ
(COORDINADORES)
*La gestión del agua en México:
los retos para el manejo sustentable*
- JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA
*La gestión de la cooperación transfronteriza
México-Estados Unidos en un marco
de inseguridad global: problemas y desafíos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*
-

-
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*
- ALEJANDRO PORTES, LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de Estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO
(COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VÉREA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES)
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la Revolución de 1910*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
- GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- MAURICIO I. IBARRA
*Las guerras burocráticas. Abogados y
economistas en el gobierno mexicano*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en México
(1983-1993). Logros y desencantos*
- ROLANDO CORDERA,
ALICIA ZICCARDI (COORDINADORES)
*Las políticas sociales de México al fin del
milenio. Descentralización, diseño y gestión*
- LUIS ALFONSO RAMÍREZ CARRILLO
*Las redes del poder. Corrupción,
maquiladoras y desarrollo regional en
México. El caso de Yucatán*
- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
*Las relaciones laborales y el Tratado
de Libre Comercio*
-

-
- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
- MANUEL VILLA
Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México
- ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA
MARTÍN RAMÍREZ URQUIDY
(COORDINADORES)
Lecciones de microeconomía para empresas
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
Liberalización financiera y déficit público
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Los dilemas de la modernización municipal.
Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
- RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
Los municipios en México.
Los retos ante el futuro
- LOURDES ARIZPE (COORDINADORA)
Los retos culturales en México
- MARGARITA OLVERA SERRANO
Lucio Mendieta y Núñez
y la institucionalización de
la sociología en México. 1939-1965
- JULIO LÓPEZ G. (COORDINADOR)
Macroeconomía del empleo
y políticas de pleno empleo para México
- DAVID ARELLANO GAULT
(COORDINADOR)
Más allá de la reinención del gobierno:
fundamentos de la nueva gestión pública
y presupuestos por resultados
en América Latina
- RAFAEL MONTESINOS (COORDINADOR)
Masculinidades emergentes
- NOÉ ARÓN FUENTES,
SONIA Y. LUGO,
MARIO HERRERA
Matriz de insumo-producto
para Baja California: un enfoque híbrido
- MARIO BASSOLS,
PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
- JOSÉ AYALA ESPINO
Mercado, elección pública e instituciones.
Una revisión de las teorías modernas
del Estado
- GREGORIO VIDAL (COORDINADOR)
México en la región de América del Norte.
Problemas y perspectivas
- PETER M. WARD
México megaciudad: desarrollo
y política, 1970-2000
- LILIA M. DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
México: empresa e innovación ambiental
- CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
- MANUEL GARCÍA Y GRJEGO
MÓNICA VÉREA CAMPOS
México y Estados Unidos frente a la
migración de los indocumentados
- RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO
(COORDINADORES)
México y su interacción
con el sistema político estadounidense
- ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
Mujeres que se organizan.
El Frente Único Pro Derechos de la Mujer
(1935-1938)
- AÍDA LERMAN
Multilateralismo y regionalismo
en América Latina
- HÉCTOR TEJERA GAONA
"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México
- GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
- MARÍA LUISA TARRÉS (COORDINADORA)
Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social
- JOSÉ LUIS MÉNDEZ (COORDINADOR)
Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica
-

-
- ARTURO BORJA TAMAYO (COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
- JORGE FUENTES MORÚA
TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ
(COORDINADORES)
*Perspectivas sobre la crisis
del Estado mexicano*
- RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(COMPILADOR)
Población y sociedad en México
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Políticas públicas municipales.
Una agenda en construcción*
- MARTHA SCHTEINGART
(COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
en América Latina*
- MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
- NORBERTO CORELLA TORRES
Propaganda Nazi
- PABLO TELMAN SÁNCHEZ RAMÍREZ
*Razón y poder: Rusia, una potencia
del siglo XXI*
- JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad: la formación
de las organizaciones indígenas en Oaxaca*
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
*Recursos naturales y desarrollo sustentable:
Reflexiones en torno a su problemática*
- LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
ensayos de antropología latinoamericana*
- JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
municipal del artículo 115 constitucional*
- DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
ARTURO DEL CASTILLO
(COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
organizacional del cambio gubernamental*
- GERMÁN A. ZÁRATE HOYOS
(COORDINADOR)
*Remesas de los mexicanos
y centroamericanos en Estados Unidos.
Problemas y perspectivas*
- CARLOS HERRERO BERVERA
*Revuelta, rebelión y revolución en 1810.
Historia social y estudios de caso*
- GLORIA CAREAGA,
SALVADOR CRUZ
(COORDINADORES)
*Sexualidades diversas.
Aproximaciones para su análisis*
- JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
Sociología de la identidad
- GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
y contemporáneo*
- ARMANDO RENDÓN CORONA
*Sindicalismo corporativo.
La crisis terminal*
- GRACIELA BENSUSÁN
TERESA RENDÓN
(COORDINADORAS)
*Trabajo y trabajadores
en el México contemporáneo*
- JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)
*Transición a la democracia
y reforma del Estado en México*
- LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
y competitividad internacional
en la industria mexicana*
- MARTHA SCHTEINGART,
EMILIO DUHAU
(COORDINADORES)
*Transición política y democracia
municipal en México y Colombia*
-

-
- CARLOS BARBA SOLANO
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
(COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
y América Latina*
- UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
Asia oriental y América Latina*
- BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete...
Fragmentos sobre odio, resistencia
y modernidad*
- CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
Reforma del estado y delegación legislativa
(1995-1999)*
- MASSIMO L. SALVADORI,
NORBERT LECHNER,
MARCELO CAVAROZZI,
ALFRED PFALLER,
ROLANDO CORDERA,
ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia
- FERNANDO VÁZQUEZ RIGADA
*Un país para todos. El sistema político
mexicano del siglo XXI*
- RAÚL BENÍTEZ MANAUT
LUIS GONZÁLEZ SOUZA
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
MÓNICA VÉREA CAMPOS
(COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
México-Estados Unidos
y América Latina*
- MARTHA ORTEGA SOTO
JOSÉ CARLOS CASTAÑEDA REYES
FEDERICO LAZARÍN MIRANDA
(COMPILADORES)
*Violencia: Estado y sociedad,
una perspectiva histórica*
- DIEGO REYNOSO
*Votos ponderados. Sistemas electorales
y sobrerrepresentación distrital*
- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
Volumen I: La tradición
Volumen II: La innovación*
-

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- ANGÉLICA BAUTISTA LÓPEZ
ELSA CONDE RODRÍGUEZ
(COORDINADORAS)
*Comercio sexual en la merced:
una perspectiva constructivista
sobre el sexoservicio*
- ARCELIA DE LA TORRE BARRÓN
ROSINA OJEDA CÁRDENAS
CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA
(COORDINADORES)
*Construcción de género en sociedades
con violencia. Un enfoque
multidisciplinario*
- GABRIELA CANO Y JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- MARTA LAMAS
(COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PEREA
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*
-
-

México: democracia ineficaz, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de mayo del año 2006. 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 970-701-729-5
MAP: 042385-01



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

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Cámara de Diputados, LIX Legislatura	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Estudios de México	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Arayón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
		Universidad de California Santa Cruz	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad de Guadalajara	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Occidente	

En menos de dos décadas nuestro país liberalizó su economía, organizó elecciones limpias y respetadas, pasó por un periodo de gobierno dividido, y en el 2000 presencié la derrota del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales. Los medios de comunicación son cada vez más independientes y se avanza en el combate a la corrupción. La sociedad civil es cada vez más activa, con los jóvenes más dispuestos a participar en política y con un creciente activismo por parte de las organizaciones no gubernamentales. Aunque la libertad política es sin duda bien recibida muchos mexicanos todavía no reciben ningún beneficio tangible de las transformaciones políticas y económicas que se han presentado. En comparación con los primeros años de la década de los noventa, cuando se llevaron a cabo la mayoría de las reformas, el actual ambiente político dificulta completar el proceso de transición. Esta obra reúne a varios autores que no sólo son sagaces analistas de la política y economía de México, sino también participantes en política y en las decisiones de políticas, con experiencia directa en los temas de que tratan; sus conocimientos sobre los nexos entre la liberalización económica y la política, la agenda aún incompleta de la reforma y el efecto de ambos sobre las relaciones entre los Estados Unidos y México, buscan contribuir a una mayor comprensión del futuro de México y del futuro de la relación bilateral.

MÉXICO: DEMOCRACIA



Miguel Ángel
Porrua



CIDAC



CONOCER
PARA DECIDIR

EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA