

el | cotidiano | 177

Revista de la realidad mexicana actual

• México y la economía mundial



EDICIONES
EON

Universidad
Autónoma
Metropolitana

Casa abierta al tiempo



Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
enero - febrero, 2013
año 28, \$35.00

P resentación

Este número de *El Cotidiano* se hace cargo de la crisis y la reestructuración económica mundiales en el tránsito hacia una nueva fase del desarrollo caracterizada por la economía del conocimiento, que plantea la disyuntiva nacional de ingresar en ese proceso o quedar al margen, es decir, asumir la condición efectiva de una nación en vías de desarrollo o quedar atrapados en las redes del atraso.

Como primer acercamiento a esta problemática, el artículo de Gerardo Ávalos Tenorio, “La cuestión del Estado en la reorganización del capital”, aborda desde una perspectiva teórica el proceso de reorganización global del capital, que ha presionado a la comunidad política a grado tal que ha cambiado el sentido de la estatalidad merced a un proceso de colonización del aparato estatal por la lógica del interés privado que ha impulsado la globalización, desregulación, privatización y flexibilización como estrategias de apropiación del trabajo.

Enseguida, Alejandro Dabat y Paulo Leal se reúnen para adentrarnos en la comprensión de la declinación de la economía estadounidense y la emergencia de nuevos centros dinámicos de la economía mundial, así como para perfilar los fundamentos acerca de la necesidad de fortalecer al Estado, reencauzar el crecimiento económico hacia la producción, el empleo, el aprendizaje tecnológico y buscar un nuevo tipo de inserción en el mercado.

Por su parte, Miguel Ángel Rivera puntualiza una argumentación de la mayor relevancia en el plano de la discusión actual sobre las exigencias socioeconómicas y socioinstitucionales que se precisan en las estrategias para salir del atraso, cuestionando la importancia que diversas corrientes conceden al capital, o a las mismas regulaciones del Estado, como factores determinantes en ese sentido. Él establece que en el caso de una sociedad atrasada lo que se requiere es transformar el funcionamiento de la sociedad, para lo cual es crucial la forma en que se estructure y ejerza el poder político, que puede ser el detonante del proceso de desarrollo.

Marina Trejo y Agustín Andrade analizan las reformas estructurales que se han efectuado en nuestro país desde la década de los 80, junto con los programas de estabilización y ajuste que constituyeron los instrumentos de política económica destinados a apuntalar la economía y sacarla de las crisis. Dan cuenta del colofón regresivo que estas medidas han tenido y establecen cómo en adelante debería contemplarse, además de las necesidades del nuevo patrón de acumulación industrial-informático, las transformaciones políticas y sociales que permitan al país transitar a una mejor integración en la economía mundial.

En un plano más acotado de la economía nacional, Eduardo Pérez Haro fundamenta la nueva oportunidad que envuelve al sector rural-agropecuario en el marco de la crisis que abate al sector industrial de los países desarrollados, a la que se suma el aumento de la demanda de alimentos a partir del crecimiento de los grandes países emergentes, definiendo

un periodo de alta rentabilidad. Subraya la importancia de revertir los desequilibrios regionales, tecno-productivos y sociales en el plano nacional para reinscribir a este sector en la estrategia de crecimiento y desarrollo, en concordancia con las exigencias de la economía del conocimiento de la era digital en curso.

Rosío Vargas y Heberto Barrios nos revelan la importancia estratégica de la explotación del gas de esquisto y su complemento, el petróleo de esquisto, para el posicionamiento geoestratégico de Estados Unidos, por lo que avizoran una verdadera revolución capaz de modificar los equilibrios energéticos a nivel mundial, con lo que se multiplicarían las presiones externas para proceder a su explotación en México, previa modificación del régimen de propiedad a través de sucesivas “reformas energéticas” que, de llevarse a cabo en esta dirección, afectarían el proyecto nacional.

Asimismo, José Vargas, detrás de un cuidadoso análisis, advierte sobre los riesgos privatizadores que sobrevienen con el endeudamiento externo de Pemex mediante el esquema de los Pidiregas, con lo que se enajena un potencial de importancia estratégica para coadyuvar, como tiempo atrás, al financiamiento del crecimiento económico del país, amén de las presiones que eventualmente le significan a las finanzas públicas (que respaldan la eventual insuficiencia de la empresa pública para solventar dichos compromisos financieros) y lo que ello conlleva en términos de encallar la dinámica nacional de cara a la nueva etapa del desarrollo centrada en la economía del conocimiento.

Dos artículos interesados en la problemática de la comunicación política y uno más de carácter básicamente teórico-metodológico cierran este número. En su colaboración, Jorge Rojas Prieto remarca la importancia que la comunicación política y los medios electrónicos asumen en la perspectiva democrática para el desarrollo, enfatizando el rol de Internet para el diálogo social con los políticos en una relación más horizontal (siempre que estos medios y actores no sucumban ante los intentos regulatorios) que vendría a dar sustento a nuevos mecanismos de funcionamiento de la sociedad. El artículo de Misael Vargas, por su parte, se construye sobre la base de un ejercicio de *análisis estructural de sentido*, método “inspirado en ciertos desarrollos de la lingüística, pero orientado específicamente a preocupaciones de orden sociológico”, esta vez encaminado a estudiar el discurso de los “misteriosos desaparecidos” del Jefe Diego. Finalmente, Augusto Bolívar y Juan Manuel Contreras nos ofrecen la presentación de una metodología que plantean como complementaria del *análisis de coyuntura*, “dirigida a estudiar los procesos de cambio político en los países de institucionalización moderna reciente”.

Hacemos constar aquí nuestro especial agradecimiento a Eduardo Pérez Haro por participar de manera fundamental en la coordinación e integración del número que ahora les ofrecemos.

El Cotidiano

La cuestión del Estado en la reorganización del capital

Gerardo Ávalos Tenorio*

Este texto pretende ser una contribución teórica para la comprensión del proceso que hace sucumbir al Estado, entendido éste como una forma de convivencia y una condición para el mantenimiento del orden social. Para ello, explico la unidad contradictoria de la forma-valor y de la forma política estatal. Intento con esto poner de manifiesto el complejo proceso de constitución del orden social moderno comandado por la lógica del valor y la acumulación de capital. La reestructuración “neoliberal” o “posfordista” del capital, leída desde esta perspectiva, resulta destinada al fracaso, no ciertamente como estrategia de despojo (que en eso ha tenido un éxito rotundo), sino como programa teórico y práctico de rearticulación de la comunidad humana.

Sigue en marcha, profundizándose y extendiéndose, la reorganización global del capital. Es global no sólo por su escala planetaria, sino también porque afecta a todas y cada una de las fases de las que se compone eso que denominamos capital. En efecto, el capital no es el dinero, ni las mercancías, ni los títulos de propiedad, sino precisamente un proceso que envuelve y determina a la sociedad en su conjunto. Atañe, por supuesto, a la producción, a la distribución y al consumo del producto social, pero le da forma a la familia como primera

esfera de socialización; a la sociedad civil¹, como segunda y más extendida esfera de socialización, donde se encuentran la escuela, la empresa, el mercado y otras asociaciones de diverso carácter; y finalmente, también moldea a la comunidad política. Así pues, una reestructuración del capital significa una remodelación del conjunto de

¹ En su sentido contractualista clásico, la sociedad civil es sinónimo de “sociedad política” o de Estado, y se contrapone al “estado de naturaleza” (Serrano, 2001). Sobre la base del desarrollo del concepto de sociedad civil debido a Adam Ferguson, más recargado hacia la contraposición entre naciones “rudas” y naciones “civilizadas”, Hegel ubica a la sociedad civil como la esfera de la intercambiabilidad generalizada donde domina el interés privado; también le llama “Estado externo”. Éste es el significado que le doy a este término en este texto.

las relaciones sociales, de sus formas y contenidos, si bien en diverso grado, ritmo y profundidad. Como el capital tiene formas contradictorias de constitución y existencia, su reorganización histórica no ha sido suave ni equilibrada; ha provocado una agudización de sus tendencias contradictorias, lo que ha desembocado en una sobrecarga de las presiones sobre la comunidad política, particularmente sobre el aparato estatal, que tiende a ser desbordado por los grandes intereses privados. Cuando esto ocurre, la comunidad estatal comienza a naufragar en sus propios fundamentos de existencia y, entonces, las clases subalternas son excluidas de la protección y seguridad que daba vivir en condición estatal,

* Doctor en Ciencia Política; Profesor-Investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

es decir, amparadas por el orden jurídico (y su respectivo aparato de coerción) de los derechos políticos, civiles y sociales. Con este retiro del Estado, en su sentido de comunidad política incluyente, la concomitante colonización del aparato estatal por gerentes empresariales y la infiltración de la lógica privada en los asuntos públicos se genera una inseguridad estructural para la población, que es el momento material de la sociedad. La orfandad y el desamparo se convierten en las características dominantes del ser social y se experimenta una sensación generalizada de vivir en un “estado de naturaleza”, cuya expresión sublimada es la “sociedad de riesgo”. En estas condiciones se impone recuperar el sentido de la estatalidad.

Este texto pretende ser una contribución teórica para la comprensión del proceso que hace sucumbir al Estado, entendido éste como una forma de convivencia y una condición para el mantenimiento del orden social. Para ello explico la unidad contradictoria de la forma-valor y de la forma política estatal. Intento con esto poner de manifiesto el complejo proceso de constitución del orden social moderno comandado por la lógica del valor y la acumulación de capital. La reestructuración “neoliberal” o “posfordista” del capital, leída desde esta perspectiva, resulta destinada al fracaso, no ciertamente como estrategia de despojo (que en eso ha tenido un éxito rotundo), sino como programa teórico y práctico de rearticulación de la comunidad humana.

Misticismo secularizado

Es parte del fenómeno del Estado el hecho de que la conciencia ordinaria lo capte como si fuera un conjunto de instituciones encargadas de administrar los bienes públicos. No es privativo del Estado esta existencia en el pensamiento como si fuera una serie de cosas y personas, materialmente visible, y no un proceso que engarza a los seres humanos de modo complejo. Sucede lo mismo con la mercancía y con el dinero: ambos son relaciones entre personas, pero aparecen como si fueran cosas en sí mismas. Tanto en la mercancía, como en el dinero y el Estado, esta aparente inconsciencia o falta de perspicacia para captar la realidad de los procesos y fenómenos es parte, precisamente, de su sustancia.

la efectividad social del proceso de intercambio es un tipo de realidad que sólo es posible a condición de que los individuos que participan en él no sean conscientes de su propia lógica; es decir, un tipo de realidad *cuya misma consistencia ontológica implica un cierto no-conocimiento*

de sus participantes; si llegáramos a “saber demasiado”, a perforar el verdadero funcionamiento de la realidad social, esta realidad se disolvería (Žižek, 1992: 46).

Esta sutil pero irreductible inconsciencia de los procesos sociales que están más allá de las apariencias ya había sido captada por Marx cuando, en uno de sus célebres despliegues conceptuales, señaló que

el que los hombres relacionen entre sí como *valores* los productos de su trabajo no se debe al hecho de que tales cosas cuenten para ellos como *meras envolturas materiales* de trabajo homogéneamente humano. A la inversa. Al equiparar *entre sí* en el cambio *como valores* sus *productos* heterogéneos, equiparan recíprocamente sus diversos trabajos como trabajo humano. No lo saben, pero lo *hacen* (Marx, 1977: 90)².

El hecho empírico es la compraventa de mercancías, el intercambio de productos por dinero: el valor de uso es el vehículo del intercambio y el complejo proceso social que le sirve de fundamento no queda expuesto a la vista; sin embargo, aquel proceso, sintetizado en el valor de cambio, adquiere autonomía y poder propio al grado de regir, desde su dinámica específica, la vida cotidiana de los sujetos. Análogamente, el Estado aparece como si fuera el entramado de las instituciones públicas y el personal que las administra, los funcionarios y la burocracia, las oficinas y los recintos de los poderes, las policías, las cárceles y los ejércitos. Indudablemente, éstas son agencias estatales, pero su soporte está en el vínculo político que establecen los seres humanos dadas las condiciones históricas de la forma de generar, distribuir y consumir el producto social (Ritsert, 1988).

Ahora bien, ¿cuál es la razón de que las formas de inconsciencia formen parte del fenómeno mismo de la mercancía, el dinero y el Estado? Básicamente se debe a que diversos procesos históricos entrelazados dieron lugar a la formación de un tipo de sociedad articulada por el valor de cambio en dinámica de acrecentamiento y acumulación. El valor de cambio, siendo en sí mismo una abstracción, se escinde del valor de uso, al que convierte en un mero portador. Para poder ser acumulado, el valor de cambio debe divorciarse del trabajo que le da vida, cuerpo, forma, contenido y materia. Esta separación implica que la realidad de los productos no sean sus cualidades materiales como

² Agrega el autor a pie de página: “Por eso, cuando Galiani dice: el valor es una relación entre personas [...] habría debido agregar: una relación oculta bajo una envoltura de cosa”.

valores de uso, sino su cualidad formal más refinada, que es el precio. En efecto, la realidad formal de los productos del trabajo es más real que su materialidad. Este fenómeno de misticismo secularizado rige la realidad en la que se desenvuelve la vida de los sujetos, y ello es posible porque constitutivamente una parte del fenómeno objetivo radica en ser un “hecho mental”, una abstracción, una idea. Si esto es así, entonces la fantasía, la ilusión, la ficción, lo onírico y lo imaginario no sólo son una parte de la realidad efectiva, sino que se erigen en los momentos esenciales de su constitución. No obstante, este mundo celestial debe encarnarse en la ruda materialidad terrenal y entonces ha de concretarse en cosas, símbolos y personas. Así, la mercancía en sí misma es formal, pero debe manifestarse en un objeto que se adquiere y que al saldar su precio se posee; en última instancia, la mercancía y el dinero significan poder disponer sobre las cosas, pero también, llevado esto al extremo, sobre los productos del trabajo. Y he aquí la clave del significado del capital como expresión sintética de un proceso de poder en tanto disposición del trabajo ajeno y de sus productos, mediado por lo simbólico del precio. Las crisis financieras que han asolado en tiempos recientes al capitalismo no significan otra cosa que la normalidad de este sistema llevado al extremo de su propia negación.

Las contradicciones del sistema capitalista se manifiestan en ella [en la crisis] plenamente. La unidad aparente de la mercancía se “escinde”: valor de uso y valor de cambio se “disocian” y “se comportan de forma autónoma uno respecto del otro”. La economía por entero se vuelve delirante, “alienada”, en tanto que esfera autónoma vuelta controlable [...] La sobreproducción y la desvalorización del capital aparecen entonces como “el recuerdo repentino de todos esos momentos necesarios de la producción basada en el capital”. Un retorno de lo reprimido, en suma: la crisis le recuerda a la esfera (o a la burbuja) financiera que no flota en levitación, despegada de lo que se llama hoy extrañamente “la economía real”. La condición de posibilidad de las crisis está inscrita en la duplicidad de la mercancía (Bensaïd, 2009: 8).

Es más: el capital es una expresión que en última instancia significa poder de coerción del trabajo sobre sí mismo, y por ello no es una categoría fundamentalmente económica, sino antropológica y política (en sentido amplio). Lo propio de la época moderna es este poder de las abstracciones sobre los seres humanos. Paradójicamente, quienes debieran ser los sujetos activos de los procesos

sociales devienen predicados de las abstracciones de las que dependen, y entonces se convierten en entes pasivos de las categorías abstractas que les otorgan identidad y personalidad (Žižek, 2003). El Estado queda subordinado a esta condición de la época moderna. El proceso estatal que cohesionaba a la sociedad se cosifica y su sustancia comunitaria se invierte para quedar representada en un entramado institucional situado por fuera y por encima de los sujetos; éstos, a su vez, creen que el Estado tiene un poder propio (y no un poder derivado de ellos, un poder reflejo) y, más aún, que el Estado es ese conjunto de instituciones y personas. Ésta es la condición estructural de que el Estado sea representativo, independientemente del régimen político del que se trate.

El Estado como proceso

El Estado es un proceso relacional (Ávalos, 1996: 260). Como tal, tiene diversos momentos constitutivos, cada uno de los cuales reproduce la escisión característica del mundo moderno a la que nos hemos referido. Esta escisión no se deriva directamente de la condición del hombre como animal simbólico (Cassirer, 1999: 49), separado entre su materialidad corporal y su capacidad lingüística. La tradición occidental, en efecto, tiene como uno de sus ejes articuladores la certidumbre platónica de que el mundo empírico, aquel que reportan los sentidos, debe diferenciarse del mundo de las ideas, mundo del alma y de lo inmortal. La separación agustiniana entre ciudad de Dios y ciudad de los hombres se edificaba sobre estos cimientos. En la conceptualización política, los estoicos ya habían ubicado al hombre como ciudadano de dos mundos:

Los estoicos, seguidores de Diógenes, desarrollaron su imagen del *kosmou polités* (ciudadano del mundo), aduciendo que cada uno de nosotros habita en dos comunidades: la comunidad local en la que nacemos, y la comunidad de deliberación y aspiraciones humanas que “es verdaderamente grande y verdaderamente común, en la que no miramos esta esquina ni aquella, sino que medimos las fronteras de nuestra nación por el sol” (Séneca, *De otio*) (Nussbaum, 1999: 17).

El estoicismo trataba de destilar una esencia que pudiera ser útil como patrón de igualación de los seres humanos, y con ello abrió la posibilidad de que la comunidad lingüística pudiera tener un asidero terrenal más concreto y específico: no la ciudad, sino el mundo. No se debe soslayar la íntima

conexión entre esta expresión sublimada de la “ciudadanía mundial” y la idea del imperio como universalización de lo que se considera bueno, bello y justo por parte de la metrópoli.

Cuando el joven Marx distinguió entre la comunidad política y la sociedad civil, deslizó el tema de la dualidad de los mundos a los que pertenece el hombre hacia un horizonte de comprensión más preciso y específico: el establecido en el mundo moderno por los principios de libertad, igualdad y propiedad. Marx daba cuenta de la enorme distancia entre aquellos principios y la realidad vivida en la sociedad civil atravesada por la desigualdad y el egoísmo de los intereses particulares:

El Estado político perfecto es, por su esencia, la *vida* del hombre en *cuanto especie*, en *oposición* a su vida material. Todos los presupuestos de esa vida egoísta siguen vigentes *al margen* de la esfera del Estado, en la *sociedad burguesa* [*bürgerlichen Gesellschaft*] pero como cualidades de la sociedad burguesa [*bürgerlichen Gesellschaft*]. Allí donde el Estado ha logrado un auténtico desarrollo, el hombre lleva, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la *realidad* [*Wirklichkeit*], en la *existencia*, una doble vida, una celestial y una terrenal, la vida en la *comunidad política*, en la que se considera como *ser colectivo*, y la vida en la *sociedad civil*, en la que actúa como *particular* [*Privatmensch*]; considera a los otros hombres como medios, se degrada a sí mismo como medio y se convierte en juguete de poderes extraños. Con respecto a la sociedad civil, el Estado político se comporta de un modo tan espiritualista como el cielo con respecto a la tierra (Marx, 1953: 181; Marx y Ruge, 1970: 233).

Dos mundos antagónicos desgarran la identidad del sujeto, pero más allá de la denuncia de que la emancipación política no es la emancipación humana, Marx aún no explica la razón por la cual se produce este dualismo moderno. Será a partir de la redacción de los *Grundrisse*, bajo la influencia de Hegel, que hallará una conexión estructural entre la igualdad y libertad formales propias de la comunidad política y la desigualdad económica: la primera es la condición de posibilidad de la venta de la fuerza de trabajo y el consumo, mientras que la segunda es el resultado de la apropiación diferenciada del producto social, condicionada por la posición de poder correspondiente al comprador de la fuerza de trabajo. Como lo central del asunto se focaliza en un acto de compraventa, el recurso al valor y al precio resulta fundamental; ambos son representaciones abstractas

de relaciones entre personas, y ambos también adquieren el estatuto de realidades efectivas y concretas. Es ésta, la forma-valor, que logra conciliar la igualdad y libertad jurídico-política con la desigualdad social. El enigma quedaba resuelto. A partir de esta solución podemos aducir que en el mundo moderno el capital articula la vida social sobre la base de la operatividad cotidiana de abstracciones reales que, a un mismo tiempo, cohesionan y dividen a la sociedad. La primera determinación del Estado, la de ser una comunidad política, se desprende lógicamente de la igualdad y la libertad universales operantes como principios de la modernidad; en cambio, la forma de aparición del Estado como complejo institucional y personal administrativo y gubernativo corresponde con la representación de todo lo existente en el universo del valor de cambio. El aparato estatal equivale a la coseidad de la mercancía y a la moneda respecto del dinero. Si se examina esto con cuidado, se podrá ver que estos objetos materiales son en verdad portadores de una sustancia abstracta que sólo está en la cabeza de los seres humanos, pero que, desde ahí, gobierna sus actos. En el terreno del Estado, la coseidad del aparato estatal también representa un proceso de síntesis social que es imaginario y simbólico, nutrido de momentos teológicos y mitológicos (García, 1968; Girardet, 1999; Talmon, 1969). La unión de un pueblo en función de grandes gestas históricas, o bien, como resultado de un pacto o contrato y su sometimiento a una autoridad soberana legítima es el proceso de síntesis social al que nos referimos. El Estado es una abstracción real efectiva porque aquel proceso de síntesis social que subyace al acto de obediencia a la autoridad es una sustancia abstracta que depende de narrativas éticas y estéticas (Mandoki, 2007), y que tiene en el cuerpo místico del monarca su referente unitario y universal (Kantorowicz, 1985). Dicho con Marx: “Este hombre, por ejemplo, es rey porque los otros hombres se comportan ante él como súbditos; éstos creen al revés, que son súbditos porque él es el rey” (Marx, 1977: 71). El monarca no es, en consecuencia, un individuo de carne y hueso, sino una representación corporal de un lugar construido simbólicamente.

El monarca funciona como un significante “puro”, un significante-sin-significado; toda su realidad (su autoridad) reside en su nombre, y precisamente por esta razón su realidad física es totalmente arbitraria y puede quedar librada a las contingencias biológicas del linaje. El monarca encarna entonces la función del significante amo en su mayor pureza; es el Uno de la excepción, la protube-

rancia “irracional” del edificio social, que transforma la masa amorfa del “pueblo” en una totalidad concreta de costumbres (Žižek, 1998: 116).

Así como el dinero es el dios en el mundo de las mercancías, el poder del Estado, representado en la unidad del monarca, configura la excepción constitutiva de todo el orden simbólico de la sociedad. Sin este poder del Estado el vínculo social se disolvería. La lógica del mercado (capitalista) es insuficiente para engendrar la cohesión del orden social en su conjunto: los movimientos del mercado son caprichosos y despóticos, y en sus constantes oscilaciones dejarían fuera cotidianamente a todos aquellos que no se ajustan a sus exigencias. En esa hipotética situación las clases dominantes estarían a merced de las clases subalternas, lo cual haría realidad el temible “estado de naturaleza”, de guerra de todos contra todos, según Hobbes, o de inseguridad de la propiedad, según Locke. El Estado Leviatán, atemperado luego con la división de poderes —diseñada primero por Locke y después por Montesquieu— significó precisamente que todo hombre estaría incluido en la comunidad estatal con la única condición de obedecer la ley, que le daría protección y seguridad. Aun tratándose del Estado liberal, su cometido principal sigue siendo la preservación de la vida y la seguridad en la propiedad de todos aquellos que formen parte de la comunidad política. La racionalidad política no tiene como fin la ganancia, sino el consenso. Por eso, el Estado no puede ser una empresa, pues visto desde la racionalidad económica sus tareas no son esencialmente rentables desde el punto de vista de la acumulación del dinero, aunque sí lo son desde el punto de vista de la estabilidad y la paz, valores sin precio.

Los momentos del Estado

Cuando Max Weber intentó determinar el rasgo distintivo característico del Estado puso en evidencia, sin proponérselo, la existencia de una alienación y extrañamiento entre el Estado (como asociación o comunidad) y su aparato (Weber, 1981). Esta alienación se expresa en la instauración del monopolio de la violencia física legítima. El rasgo distintivo del Estado es, según Weber, ese monopolio, pero por simple lógica cabría preguntarse cómo es que una asociación o una comunidad (pues es la manera en que el autor define *prima facie* al Estado) queda definida por la existencia de un monopolio. Es obvio que un monopolio de este tipo implica que sólo algunos miembros lo poseen y otros no. Pensar que los gobernantes poseen ese monopolio pasa por alto que la tarea principal de este grupo

consiste precisamente en gobernar, que ello significa ejercer una función derivada del derecho (natural, divino o positivo) y que para ello se vale del acceso a otros monopolios igualmente importantes, como lo son el de la hacienda pública y el de la imposición de las penas. Con todo, la determinación weberiana nos permite exponer los cinco momentos (monopólicos) de constitución del proceso estatal.

Partamos pues de que el Estado, entendido como proceso, tiene cinco momentos relacionales expresados en el establecimiento de cinco monopolios correspondientes. Esto significa que el primer sentido del Estado como comunidad política experimenta una evolución que consiste en la partición de esa comunidad entre quienes tienen poder directo sobre los monopolios y quienes quedan excluidos de ese acceso, al menos de forma directa. Se trata del primer elemento de política, a decir de Gramsci: el de constatar el hecho de que *realmente* existen gobernantes y gobernados, dirigentes y dirigidos (Gramsci, 1999: 175). El primer término de la dicotomía tiene como rasgo modular la decisión sobre estos peculiares monopolios que forman, en conjunto, al proceso estatal. Partiendo de este hecho elemental podemos ubicar el monopolio del uso de la fuerza física, concretado en ejércitos y policías, como el rasgo más sobresaliente y visible del proceso estatal, pero en modo alguno el único. A este monopolio se le agrega el del manejo de la hacienda pública, es decir, la facultad de determinar los impuestos que han de pagar los ciudadanos, y también la atribución de decidir sobre lo que ha de hacerse con esos recursos. Caracteriza también al proceso estatal el monopolio sobre la ley fundamental de un pueblo: los primeros teóricos del Estado (en cuanto fenómeno estrictamente moderno) vieron en este principio supremo de dar la ley el elemento central del poder soberano y, con él, el genuino rasgo nuclear del Estado. Y es que, en efecto, dar la ley no es algo que pueda ser asignado a cualquiera, sino que es una tarea especializada no sólo desde el punto de vista técnico y operativo, sino también desde una consideración más profunda, pues revela que se ha producido una escisión fundamental en el seno de la comunidad, a pesar de las declaradas libertad e igualdad universales. La determinación de lo legal, por lo demás, subsume la pluralidad de los sentidos de justicia e instaura un rasero homogéneo válido para todos.

Derivado del poder de dar las leyes se organiza otro monopolio del Estado: el de imponer castigos y penas a la violación del marco legal. La justicia por propia mano, la ley del Talión, el linchamiento del delincuente sorprendido *in fraganti*, quedan proscritos: corresponde a la autoridad estatal, y a nadie más, esta función esencial. Por último, el

monopolio del gobierno. El ejercicio del poder gubernativo es quizá uno de los aspectos más visibles y cotidianos del proceso estatal, pues las imágenes de los rostros y las acciones de quienes han sido designados para estas tareas son difundidas por todos los medios y a todos los rincones del planeta, sobre todo tratándose de los jefes de Estado de los países hegemónicos. Así, los cinco monopolios referidos son todos, en realidad, “relaciones sociales”, claro está, pero *sui generis*, porque lo propio de todas ellas es que se instauran como consecuencia de la enajenación de las facultades políticas desde los ciudadanos hacia instancias abstractas que absorben y concentran la politicidad natural de los sujetos³. Si en la Antigüedad grecolatina las palabras *ciudadano* y *político* eran sinónimos, con la ruptura moderna el primero se escinde del segundo, y eso constituye, más que una característica, un síntoma. Este fenómeno atestigua que la actividad política y su institucionalización en el aparato de Estado se han separado de la estructuración y dinámica de la sociedad civil, y que ello corresponde con el establecimiento de la nueva forma social (la forma valor) ya referida.

En este nuevo mundo los hombres someten su ser y su acción a abstracciones, pero éstas dan significado al (y se expresan mediante el) arsenal de cosas. En el ámbito de la política y el Estado, no obstante que la primera sigue perteneciendo a los ciudadanos y que el segundo continúa significando la comunidad política, la instauración del monopolio estatal se genera no por el mero advenimiento de la esfera de lo social (Arendt, 1993), sino porque ha sido constituida como dominante una forma social de apropiación del *surplus* (es decir, del trabajo y de sus productos) basada en la igualdad y libertad generales y en la universalización de la figura del individuo racional, egoísta y consciente de sus intereses. Las funciones monopólicas del Estado cohesionan a la sociedad y, al mismo tiempo, la fragmentan, pues de lo que se trata en última instancia es de que sea preservado el orden de dominio sobre el trabajo y sus productos.

Estado y formas de gobierno bajo el dominio de la forma-valor

Con el advenimiento del mundo moderno, las formas políticas se trastocan sustancialmente. Tal mutación se expresa en la teoría de las formas de gobierno. La teoría clásica de

³“La ‘politicidad’ del proceso de reproducción social se muestra así en la capacidad que tiene el sujeto de establecer y modificar esa ‘armonía’ entre su sistema de capacidades y su sistema de necesidades, mediante la determinación del acceso efectivo de los individuos sociales, como productores y como consumidores, al bien/producido global” (Echeverría, 1984: 39).

raigambre antigua consideraba que existían seis formas básicas de constitución que podían adoptar las ciudades. Un criterio primario de clasificación de estas formas era el número de gobernantes. Así, si gobernaba uno se instauraba una monarquía, si lo hacían varios se formaba una oligarquía y si el gobierno lo ejercían muchos se constituía una *politeia*. El criterio del número de gobernantes, sin embargo, no ofrecía más que un referente vago y general, a todas luces insuficiente para indagar lo sustancial de un gobierno: saber si respondía o no al imperativo de conservar a la comunidad política en cuanto tal. Entonces se escaló a un nivel en el que podía determinarse con precisión si el modo de gobierno (independientemente del número de gobernantes) se encaminaba a preservar el “bien” de la comunidad en su conjunto, que se expresaba en su conservación. De este modo se procedió a establecer una diferencia entre formas rectas y formas desviadas de gobierno, según si cumplían o no el imperativo de preservar la comunidad política. El gobierno recto de uno se denominó monarquía regia, y era la propia de los primeros tiempos de los pueblos, cuando se instaura una comunidad política producto de los actos heroicos de los padres fundadores. Esta monarquía tiene un indudable sustento patriarcal y su fortaleza se debe a que el rey protege a su pueblo como un padre lo hace con sus hijos. Pero si la monarquía no responde a ese imperativo, entonces ha de denominarse tiranía y un mando así acaba por hacer sucumbir a la comunidad política, a la que debilita, preparando así las condiciones de su disolución, ya sea por poderes externos o por conspiraciones internas. Como se ve, la tiranía no es en sentido estricto un gobierno, sino su contrario, un desgobierno, un mero mando, un simple poder semejante al que ejerce el amo sobre el esclavo y, por tanto, no es propio de la relación política establecida entre hombres libres. De la misma manera, el gobierno de los pocos nobles se llama aristocracia (*aristos* significa los mejores) y comparte con la monarquía regia su signo de legitimidad al procurar la cohesión necesaria para conservar a la comunidad política. En contraste, la forma desviada del gobierno de los pocos es la oligarquía propiamente dicha, cuando los mejores son sustituidos por los ricos: este mando preserva los intereses de la riqueza material y va minando la cohesión del conjunto al ensanchar la brecha entre ricos y pobres. Se podría argüir que el gobierno de los ricos no necesariamente tiene las consecuencias negativas señaladas, porque “ser rico” no está reñido con “ser prudente” ni con la posesión de otras virtudes políticas asociadas con la conservación de la ciudad. El problema radica en que la riqueza material está vinculada con la pasión de la avaricia

y la actitud del egoísmo (Aristóteles, 1967: 385), y ambas, cuando prevalecen sin mediaciones, implican que se deja de contemplar el interés del todo: ricos y pobres centralizan su atención en sus condiciones materiales y abandonan el interés por la preservación del todo de la polis. Algo parecido sucede con el gobierno de los muchos: como entre muchedumbre y pobreza existe un nexo estrecho es muy fácil que este tipo de constitución degenera y haga sucumbir a la polis, pues “pobreza” se dice, en primer término, en función de la riqueza material. Los pobres con poder tienen a la mano la posibilidad de saquear los bienes de la polis; también pueden caer en manos de demagogos que utilicen a la muchedumbre para encumbrarse. “La democracia extrema —decía Aristóteles (2000: 171)— es una tiranía”. Por eso, la forma recta del gobierno de los muchos tenía que ser una mezcla que atemperara las fuerzas centrifugas de los grupos con intereses distintos. De hecho, esta forma es denominada *politeia* (“República”, traduce Gómez Robledo), y significa que se articulan armónicamente el principio monárquico del gobierno regio, el aristocrático del gobierno de los mejores, pero también el principio oligárquico de la riqueza, con el democrático de la libertad: entonces se constituye un gobierno justo que da a cada quien lo suyo y preserva la comunidad.

¿Es útil esta teoría clásica de las formas de gobierno para interpretar y comprender las complejidades propias de la política y el Estado en el mundo moderno? En un nivel abstracto y en un sentido general, por supuesto que sí, porque los temas y problemas de la política acompañan al ser del hombre en cuanto tal⁴. Pero una “aplicación” de la filosofía política antigua a los problemas modernos corre el riesgo de pasar por alto el “misticismo secularizado” tratado en el primer apartado de este ensayo: la universalización de la forma-valor como eje articulador de la sociedad modifica la vida política de la condición moderna. Esto significa que la forma social se convertirá en un verdadero poder abstracto que rige sobre el conjunto de seres humanos, dejándoles a éstos solamente las tareas más técnicas del gobierno. De hecho, la constitución de este nuevo tipo de poder, más complejo, se expresó en que los primeros teóricos del Estado moderno diferenciaron entre la forma de Estado y las formas de gobierno, indicando que la primera dependía de quien poseía el poder soberano de hacer las leyes, mientras las segundas se instauraban en función de

las tareas de gobernar en el marco de aquellas leyes⁵. Así, por ejemplo, podría existir una monarquía como forma de Estado con una aristocracia como forma de gobierno. En realidad, se producía este nuevo esfuerzo por conceptuar las cosas de la política porque estaba emergiendo un nuevo tipo de sociedad regida (que no gobernada) por abstracciones reales, lo que se traducía en que el principio supremo soberano ya no era dictado por el monarca o por el pueblo, salvo de manera abstracta, sino por el principio del valor que se autovaloriza, es decir, por el capital. Esto también implicó que surgiera la sociedad como orden simbólico e imaginario separado de la población, la cual sólo encarna su dimensión material. Emergía también el individuo, quien igualmente sólo de manera abstracta vale por sí mismo, pero que ha de acreditarse en lo concreto en función de las identidades que obtiene de aquella esfera que le ofrece máscaras y ropajes para habitar la vida cotidiana. En suma, el mundo moderno quedó articulado por el capital y ello significó la inauguración no sólo de un sistema económico, sino de una forma total de civilización que hizo muy compleja la configuración de la vida política. Parte de esa complejidad fue que se constituyó un sistema-mundo que por primera vez en la historia coincidía con la condición planetaria de la humanidad.

Un nuevo tipo de imperio

Que el capital sea una forma de civilización significa que es una forma de organizar la producción y distribución de bienes y recursos creados por el trabajo, pero sobre todo, que es una forma de experimentar la existencia humana basada en la universalización de un horizonte común de expectativas y de estrategias para alcanzarlas⁶. Se trata de una forma de

⁵ “Debe de diferenciarse claramente entre el Estado y el gobierno, regla política que nadie ha observado. El Estado puede constituirse en monarquía y, sin embargo, ser gobernado popularmente si el príncipe reparte las dignidades, magistraturas, oficios y recompensas igualmente entre todos, sin tomar en consideración la nobleza, las riquezas o la virtud. La monarquía estará gobernada aristocráticamente cuando el príncipe sólo dé las dignidades y beneficios a los nobles, a los más virtuosos o a los más ricos [...] Esta variedad de gobernar ha inducido a engaño a quienes confunden las repúblicas, sin advertir que el Estado de una república es cosa diferente de su gobierno y administración...” (Bodin, 1985: 94).

⁶ Al referirse a las afinidades entre Braudel y Marx, Bolívar Echeverría aclara esta noción del capital como forma de civilización. El autor indica que Braudel y Marx “hablan de la necesidad de reconocer la presencia histórica de la realidad capitalista como una presencia triple y estratificada, como un hecho que se da o que es perceptible entre niveles diferentes de la experiencia”. Los tres niveles corresponden a tres legalidades o tres necesidades que se resumen así:

la primera proveniente de la “civilización material”, la segunda de la “economía mercantil”, que se desarrolla a partir de la primera, y la

⁴ Valgan como ejemplos: Patricio Marcos (1990, 1997) y Leo Strauss (2006, 2007).

civilización que desde sus orígenes vive del enfrentamiento con otros pueblos, culturas y civilizaciones, a los cuales termina por subsumir de diversos modos. En algunos casos aniquila lo que se encuentra a su paso, negando al otro simplemente eliminándolo. En otras ocasiones recupera e integra en su seno creaciones humanas representativas de otras épocas y de otros lugares: subsume formas de vida, valores, creencias, religiones, rituales y símbolos que caracterizan al *ethos* de distintos pueblos, pero les cambia de signo y les hace entrar en la lógica del valor de cambio que se autovaloriza.

La peculiaridad de la forma de civilización del capital es que tiene que conciliar los principios de igualdad y libertad universales con las relaciones de explotación más variadas. Esto implica cierta sutileza en la existencia de las relaciones de poder y de dominio, que se presentan como difuminadas, como carentes de centro o de referencia concreta. Lo que opera, por lo menos en la apariencia (y de la aparición empírica), es el mercado y sus condicionamientos racionales y morales que habilitan al sujeto para su interacción. Cada quien, en consecuencia, es responsable de su propia riqueza o de su propia miseria; cada uno llega a donde quiere llegar. Aparece así un sistema social muy racional formado por individuos responsables, libres y, sobre todo, iguales entre sí. Aparentemente no hay dominio, y si lo hay, depende de otras fuentes, pero no de la propia forma social. La vida pública se escinde de la vida privada, y la sociedad civil se separa del Estado. El mundo económico se instituye con su propia racionalidad, separándose en ello del mundo político.

El sistema-mundo (Wallerstein, 2005) que se instituye sobre estas bases también se encuentra escindido. En un primer plano se presenta como un sistema político de Estados nacionales soberanos regidos por el derecho internacional y por el ideal de la paz perpetua kantiana como horizonte trascendental. En un segundo plano, en cambio, se configura una jerarquía entre Estados, la cual es presentada como si fuera el resultado de formas distintas del ser de los pueblos, de “genes culturales” (memes) diversos, o de desarrollos intrínsecos producto del modo en que la religión se tradujo en pautas morales proclives a la racionalidad instrumental o estratégica (Weber, 2003); se trata de una jerarquía conciliable tanto con la igualdad abstracta como con su contrario, el racismo “culturalista” y evolucionista (Traverso, 2003). En todo caso, esta jerarquía

tercera de la dinámica específicamente capitalista, que se levanta a su vez sobre el mundo de las relaciones mercantiles. [Sin estas tres legalidades] la vida económica moderna, a la que denominamos en general “capitalista” por el hecho de estar dominada por esta última, no existiría como tal (Echeverría, 1995: 114-115).

no es admitida como el resultado de que el mapa mundial está conformado no por países, sino esencialmente por fuentes de materias primas y fuerza de trabajo, por un lado, y por mercados, por otro, a la manera de un campo de operaciones en el que la tierra (Geo) es el referente para el control estratégico de los recursos naturales y de la decisión sobre la división del trabajo (Altvater, 1997). Éste es el punto de partida de la instauración de un imperio de nuevo tipo. Lo propio de la *forma imperio* del capital no es que unos Estados dominen a otros, sino que la lógica del capital domina a todos, aunque en el plano material, militar, y en el horizonte cultural simbólico un Estado hegemonice al sistema en su conjunto. Así, no todos los Estados-naciones tienen el mismo estatuto; algunos gozarán de plena soberanía y otros estarán constreñidos y subsumidos en zonas de influencia de los Estados dominantes. Si alguno de los Estados subalternos pretende romper o revertir la lógica del capital, operan manifiestamente los mecanismos imperiales de sujeción y control: la diplomacia, como llama Kissinger (1995) a la gestión del control mundial, por un lado, y la abierta intervención militar, por otro lado.

La jerarquía entre Estados está fundada no sólo en la transferencia de recursos (por medios diferentes) de las unidades subordinadas hacia las hegemónicas, sino sobre todo en la posibilidad diferenciada de tomar decisiones. Mientras que los Estados dominantes pueden decidir, los Estados subordinados deciden pero en los marcos de las determinaciones superiores. Esto implica que la vida política en la “forma Imperio” también está diferenciada: mientras que los Estados superiores, tomados como unidades nacionales, pueden organizar su vida política en forma más o menos completa y autónoma, los otros Estados, los subalternos, encuentran cada vez menos temas fundamentales susceptibles de deliberación, decisión y ejecución comunitaria vinculante. En este punto vale la pena recordar las crudas y frías palabras de Carl Schmitt cuando diferenció entre unidades estatales auténticamente políticas y otras que no lo eran:

Mientras un pueblo existe en sentido político es él mismo quien debe decidir, al menos en el caso extremo –sobre cuya existencia es también él, sin embargo, quien decide–, acerca de la distinción entre amigo y enemigo. En eso consiste la esencia de su existencia política. Si no tiene ya capacidad o voluntad para llegar a tal distinción, entonces cesa de existir políticamente. Si se deja indicar por un extraño quién es su enemigo y contra quién debe o no combatir, no es ya un pueblo políticamente libre y está, en cambio, integrado o subordinado a otro sistema político. Una guerra tiene su sentido en el hecho de ser librada no por ideales o normas jurídicas sino contra un enemigo real.

Todas las contaminaciones de esta categoría de amigo y enemigo se explican teniendo en cuenta su mezcla con alguna abstracción o norma (Schmitt, 1985: 46).

Hay que subrayar que sin esta “mezcla” contaminante con las abstracciones y los ideales, las categorías de “amigo/enemigo” no podrían formularse de manera abierta, clara y explícita porque se violentaría el cielo del mundo jurídico donde imperan los principios de la civilización moderna, que es la del capital. La lejana China y el mundo árabe han podido ser inscritos en la lógica de esta civilización; una, por su ingente y disciplinada fuerza de trabajo, y el otro, por sus gigantescas reservas petroleras. Las diferencias civilizatorias e incluso el “choque de civilizaciones” (Huntington, 2005) deben ponderarse en función de los parámetros de la lógica del capital y de su forma imperial. Esta forma imperio, entendida sobre todo como una forma de vida (Williams, 1990), es una de las dimensiones básicas en la constitución del mundo moderno y es uno de los frentes más sensibles en las transformaciones históricas que ha experimentado la sociedad.

Las mutaciones de la política

Ahora bien, en estas condiciones es legítimo preguntarse acerca de los alcances y límites de la política entendida como actividad específicamente humana que conjuga el conflicto y el acuerdo, la lucha y el consenso, el orden y la ruptura. La dinámica social propia del capital es de tal naturaleza que conduce por sí misma a una reducción del ámbito de lo político. Es posible resolver la subsistencia o incluso acumular ganancias sin inmiscuirse para nada en la vida política del Estado. Si para Aristóteles vivir ajeno a la política era propio de dioses o de bestias, para el *burgués*, en su estricto sentido sociológico, era algo perfectamente racional e incluso positivo. A fin de cuentas, el Estado estaba diseñado precisamente para hacerse de las tareas que, por su naturaleza, amplitud o costo, excedían las fuerzas o los intereses de los individuos privados.

En estas condiciones, la política, ¿para qué? Obviamente la política fue recuperada, casi vindicada, por las clases subalternas. Si la frenética dinámica del capital obligaba a todos a reducir su acción humana al trabajo, la producción y el consumo, el ámbito de lo político como esfera de libertad deliberativa, decisoria y ejecutiva de acuerdos vinculantes podía ser ocupada por quienes querían protestar, reacomodar las cosas, señalar que se podía de otro modo. La necesidad empujó a la libertad de articular discursos, pensamientos, ideas. La esfera de la acción, aquella caracterizada

por la libertad y la posibilidad de moldear las conductas según los pensamientos dialógicamente expresados, adquiere un sentido eminentemente político cuando se plantea el tema de la autoridad central del Estado. La recuperación de lo político por parte de los subordinados no fue siempre pacífica; incluso implicó violencia, levantamientos, insurrecciones y revoluciones. Esto, que hoy escandaliza tanto ha sido, al menos históricamente, una constante de la vida política y ha sido determinante para contener, condicionar y moldear la vertiginosa dinámica de la sociedad capitalista (en tanto orden simbólico e imaginario) sobre la población; en especial, sobre las clases subalternas, las que viven de su trabajo.

Así, la vida política moderna se encuentra modelada por la constitución intrínseca del capital que ya hemos revisado y que consiste básicamente en el dominio de las abstracciones reales sobre la vida material y concreta de los sujetos. Es, además, una vida política atravesada desde sus orígenes históricos por la mundialidad, lo que se traduce en la instauración de un orden global jerárquico dividido en Estados superiores y Estados subalternos. De igual modo, las instituciones políticas están fuertemente condicionadas por la lucha de clases, es decir, por la irrupción de las clases subalternas en el escenario público a fin de darse un lugar en términos de reconocimiento. Finalmente, los ciclos de la acumulación del capital han enmarcado las formas que adquieren la estructura y dinámica de la vida política, por lo que se han configurado históricamente formas políticas que trascienden la mera existencia de los regímenes políticos clásicos (monarquía, aristocracia, democracia) y que articulan al régimen o patrón de acumulación con un modo de regulación específico, el cual no es sino una forma determinada de intervención del aparato estatal en la economía y en la resolución de los diversos conflictos.

Vista desde esta óptica, la civilización del capital ha pasado por diversas configuraciones históricas en las cuales la sociedad civil es englobada o subsumida por el Estado político de un modo o de otro. Eso no significa, por supuesto, que todas estas configuraciones hayan sido totalitarias, sino que cada una de ellas representa una forma de unificar la sociedad regida por el capital y el universo de lo político. La primera de ellas fue la propia del Estado absolutista y correspondió a la acumulación originaria del capital y a la instauración de los imperios transatlánticos. La siguiente fue resultado de la revolución industrial y las revoluciones burguesas, y correspondió con el advenimiento de la sociedad de los individuos y el Estado liberal clásico. En cambio, el siglo XX fue el de la “rebelión de las masas”, basada en la intensificación de la producción mercantil, la ampliación

y diversificación del consumo, y la urbanización y el crecimiento exorbitante de la población. A esta configuración histórica socio-estatal se le ha denominado “fordista” por el papel preponderante que jugaron en ella las ideas y prácticas de Henry Ford, no sólo por la introducción de la cadena de montaje en la fábrica (con lo cual, dicho sea de paso, se materializaba el poder autónomo y abstracto del capital sobre el trabajo), sino sobre todo por aquella idea romántica de poner al alcance del trabajador un auto, como símbolo de que el capitalismo podía convertir al obrero colérico en un consumidor satisfecho y felizmente integrado al orden social del capital. Así, el socio-Estado fordista no fue solamente un régimen de acumulación ni sólo un modo de regulación (Jessop, 1999); fue sobre todo un modo de organizar la civilización del capital en su conjunto.

El fordismo no fue el resultado de una generosa concesión por parte de la clase dominante; fue el producto de una aguda confrontación de clases, por supuesto, pero también de una alianza entre el liberalismo (es decir, los segmentos menos conservadores de las clases dominantes europeas) y el socialismo (es decir, los sectores más autónomos de la clase obrera) (Luebbert, Collier y Lipset, 1997). La Revolución de Octubre y la Gran Depresión de 1929 fueron los acontecimientos determinantes para que los aparatos administrativos de los Estados europeos —y por extensión, Estados Unidos— adoptaran al keynesianismo como la fórmula económica apropiada para el reordenamiento del capital (Holloway, 1991). Debe notarse que todo esto fue posible porque se había instalado una sola dinámica de articulación de la vida social que establecía un campo de operaciones único a nivel planetario, independientemente de los regímenes políticos operantes en cada Estado-nación. Por eso es necesario el concepto de “configuración histórica socio-estatal” (Ávalos y Hirsch, 2007), a fin de dar cuenta de la existencia de un nivel político transnacional instalado entre el capital y la especificidad de los regímenes políticos. Si se adoptara esta perspectiva se podría entender que en la Segunda Guerra Mundial estuvieron en lucha diversas formas políticas para encarnar la más adecuada a la configuración histórica socio-estatal fordista, también conocida como Estado de bienestar. La democracia liberal resultó victoriosa y se constituyó en el régimen político referente y hegemónico durante la edad de oro del capitalismo. Por supuesto que se trataba de una democracia elitista (Bachrach, 1973) porque, paradójicamente, la sociedad de masas es también una sociedad de élites. Sin embargo, el hecho de que esta democracia liberal se haya constituido en el modelo dominante no significa que todos los Estados

fueran democráticos; a menudo se constituyeron Estados sociales autoritarios.

El socio-Estado fordista tenía tendencias contradictorias (Offe, 1990; Habermas, 1989; O’Connor, 1994) que finalmente lo precipitaron a una crisis catastrófica en la década de los setenta del siglo XX. Se inició entonces una reestructuración global del capital regida por el imperativo de elevar las ganancias. La estrategia pasaba, en primer término, por usar la ciencia y la tecnología para doblegar a “la mano rebelde del trabajo” (Gilly, 1984). Se trataba básicamente de intensificar el uso de la fuerza de trabajo y de transferir parte del fondo de consumo de los trabajadores al fondo de acumulación del capital. Resultaba esencial, por ello, reducir el salario social de la clase obrera en su conjunto. La globalización y la privatización fueron los procedimientos utilizados para lograr aquellos objetivos estratégicos de vulnerar el trabajo e incrementar el poder de coerción sobre él. El aparato estatal fue colonizado por la lógica del interés privado usando diversos métodos, desde el golpe de Estado tradicional tipo Pinochet en Chile en 1973, hasta la instauración de regímenes democráticos controlados y siempre funcionales a la acumulación del capital aunque, paradójicamente, apoyados por masas empobrecidas y desesperadas. El “Estado de competencia” (Hirsch, 2001), como denominación provisional para la nueva configuración histórica socio-estatal del capitalismo, representa una clara ofensiva contra el trabajo globalmente considerado.

Globalización, desregulación, privatización, flexibilización, no son sino estrategias para la apropiación del trabajo, independientemente de la retórica usada para hacerlas presentables como rasgos del mundo civilizado posmoderno. En cambio, la informalidad y la inseguridad han sido los resultados netos de la reestructuración capitalista todavía en curso. La política y el Estado han cedido al poder e influencia de las grandes empresas privadas y globales; parece que comienza una era en que el capital quiere gobernar la comunidad política como si se tratara de una fábrica, una empresa privada o un campo de concentración (Agamben, 1998), es decir, pretende ejercer un mando despótico, rudo y duro. Visto de esta manera pareciera que, en efecto, Hitler, entrelazado, paradójicamente, con Hayek y Friedman (Klein, 2007) fuera el precursor del capitalismo actual (Amery, 2002). El trabajo precario deviene sólo una parte de un proceso más general caracterizado por la informalidad:

El concepto de informalidad es más amplio que el de precariedad. No sólo se refiere al trabajo sino también al dinero y la política; da cuenta del hecho de que la eco-

nomía de mercado capitalista es también una sociedad laboral y monetaria que necesita de la regulación política. El conjunto social se encuentra en un proceso de transformación que no está concluido. Las formas sociales cambian; surgen formas informales. Pero no son estables. A diferencia de lo que presienten algunos sociólogos que hablan de una forma de producción y de regulación “posfordista”, la sociedad global capitalista se encuentra en transición hacia la informalización del trabajo, el dinero y la política (Altvater y Mahnkopf, 2008: 314).

Hay que advertir, no obstante, que a esta informalización de la política, incluyendo en ella la del Estado, le antecedió un proceso de instrumentalización: el aparato de Estado fue conquistado, con distintos métodos, por la lógica del capital, y esto implicó que la antigua máquina burocrática del Estado benefactor fuera desplazada por una dinámica empresarial. Los cinco momentos del Estado fueron atacados por la lógica de la privatización desde el interior mismo del aparato. Hasta el rasgo estelar del Estado, el monopolio de la violencia, ya ha sufrido este embate (Uessler, 2007). Dependiendo de diversas circunstancias, la lógica de la privatización ha operado también en los otros cuatro momentos del Estado (ley, gobierno, imposición de penas, hacienda pública) que hemos considerado. La hacienda pública, por ejemplo, se ha usado sistemáticamente en todo el mundo para rescatar a empresas en quiebra, principalmente a las asociadas con el sistema financiero. Ésta es la confesión efectiva de que el Estado mismo ha perdido su condición misticadora que lo explicaba y justificaba. Si Carl Schmitt denunciaba la muerte de Leviatán y su sustitución por el Estado burocrático y el parlamentarismo, estructuras permeables para el predominio de los intereses privados (Schmitt, 1997: 125), hoy en día asistimos a una segunda muerte de Leviatán, aquella que aniquila al Estado como unión de los hombres en una condición que supera al estado de naturaleza donde la vida es breve, insegura e infeliz. El cambio de sentido del aparato estatal ha tenido ya consecuencias catastróficas para la estabilidad social y más aún, para la existencia humana. Los “ajustes estructurales”, la desregulación y la privatización, animados no para lograr la eficiencia sino para incrementar las ganancias de las grandes empresas privadas, desgarran la unidad de la sociedad.

Epílogo

El miércoles 4 de abril de 2012 el farmacéutico griego jubilado Dimitris Christulas se suicidó en la Plaza Syntagma,

frente a la sede del Poder Legislativo de Grecia. Dejó un texto que publicó íntegro Adolfo Gilly cinco días después en *La Jornada*. Este dramático texto encierra el sentido profundo de lo que he tratado en los párrafos anteriores. Por eso lo transcribo aquí:

El gobierno de ocupación de Tsolakoglu [analogía con el gobierno colaboracionista con Alemania nazi en la Segunda Guerra mundial] ha reducido literalmente a la nada mi capacidad de supervivencia, que dependía de una respetable pensión que, a lo largo de más de 35 años, yo solo he pagado (sin contribución del Estado). Como he llegado a una edad en que ya no tengo el poder de resistir activamente (aunque, por supuesto, no descarto que si algún griego hubiese empuñado un kalashnikov yo habría sido el segundo en hacerlo), no encuentro otra solución para un final digno, antes de verme reducido a hurgar por mi comida en la basura. Creo que los jóvenes sin futuro tomarán las armas algún día y colgarán a los traidores de la nación en la Plaza de la Constitución [la Plaza Sintagma], así como los italianos colgaron a Mussolini (en la Piazza Loreto de Milán).

Referencias

- Agamben, G. (1998). *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida*. Madrid: Pre-textos.
- Altvater, E. (1997, primavera). “El mercado mundial como campo de operaciones: o del Estado nacional soberano al Estado nacional de competencia”. *Viento del Sur*, 9, 45-56.
- Altvater, E. y Mahnkopf, B. (2008). *La globalización de la inseguridad: trabajo negro, dinero sucio y política informal*. Buenos Aires: Paidós.
- Amery, C. (2002). *Auschwitz, ¿comienza el siglo XXI?: Hitler como precursor*. Madrid: FCE.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Aristóteles (1967). *Magna moralia*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina.
- Aristóteles (2000). *Política*. México: UNAM.
- Ávalos, G. (1996). *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea del Estado*. México: UAM-Xochimilco.
- Ávalos, G. y Hirsch, J. (2007). *La política del capital*. México: UAM-Xochimilco.
- Bachrach, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bensaïd, D. (2009). “Marx y las crisis”. En Marx, K., *Las crisis del capitalismo (7-22)*. Buenos Aires: Sequitur.
- Bodin, J. (1985). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Cassirer, E. (1999). *Antropología filosófica: introducción a una filosofía de la cultura*. México: FCE.

- Echeverría, B. (1984, julio-diciembre). "La 'forma natural' de la reproducción social". *Cuadernos Políticos*, 41, 33-46.
- Echeverría, B. (1995). *Las ilusiones de la modernidad*. México: UNAM/El Equilibrista.
- García, M. (1968). *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político*. Madrid: Revista de Occidente.
- Gilly, A. (1984). "La mano rebelde del trabajo". En López, P. (Coord.), *La crisis del capitalismo: teoría y praxis*. México: Siglo XXI Editores.
- Girardet, R. (1999). *Mitos y mitologías políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel, T.5*. México: Era.
- Habermas, J. (1989). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hirsch, J. (2001). *El Estado Nacional de Competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México: UAM-Xochimilco.
- Holloway, J. (1991). "El enigma al descubierto: surgimiento y caída del keynesianismo". *Relaciones*, 5-6, 12-35.
- Huntington, S. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Kantorowicz, E. (1985). *Los dos cuerpos del rey: un estudio de teología política medieval*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kissinger, H. (1995). *La diplomacia*. México: FCE.
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
- Luebbert, G., Collier, D. y Lipset, S. (1997). *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia: clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*. Zaragoza, España: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Mandoki, K. (2007). *La construcción estética del Estado y de la identidad nacional: prosaica III*. México: Siglo XXI Editores.
- Marcos, P. (1990). *Lecciones de política*. México: Nueva Imagen.
- Marcos, P. (1997). *¿Qué es democracia?* México: Publicaciones Cruz.
- Marx, K. (1953). *Die Frühschriften*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Marx, K. (1977). *El capital: crítica de la economía política: T.I*. México: Siglo XXI Editores.
- Marx, K. y Ruge, A. (1970). *Los anales franco-alemanes*. Barcelona: Martínez Roca.
- Nussbaum, M. et al. (1999). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Barcelona: Paidós. Disponible en <http://books.google.com.mx/books?id=mA4rqRXQr2cC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.
- O'Connor, J. (1994). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México: Alianza Universidad/Conaculta. Disponible en <http://fadewb.uncoma.edu.ar/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad2/Claus%20Iffe%20Contradicciones%20en%20el%20Estado%20de%20Bienestar.pdf>
- Ritsert, J. (1988). *Der Kampf um das Surplusprodukt: einführung in den klassischen Klassenbegriff*. Nueva York: Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Schmitt, C. (1979). *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del jus publicum europaeum*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Schmitt, C. (1985). *El concepto de lo político*. México: Folios.
- Schmitt, C. (1997). *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Serrano, E. (2001). "Sociedad civil: trayectoria y futuro de un concepto". En Ávalos, G. y París, Ma. D. (Coords.), *Política y Estado en el pensamiento moderno (119-144)*. México: UAM-Xochimilco.
- Strauss, L. (2006). *La ciudad y el hombre*. Buenos Aires: Katz.
- Strauss, L. (2007). *El renacimiento del racionalismo político clásico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Talmon, J. L. (1969). *Mesianismo político: la etapa romántica*. México: Aguilar.
- Traverso, E. (2003). *La violencia nazi: una genealogía europea*. Buenos Aires: FCE.
- Uessler, R. (2007). *La guerra como negocio: cómo las empresas militares privadas destruyen la democracia*. México: Grupo Editorial Norma. Belacqva, España Disponible en <http://books.google.com.mx/books?id=UmiquYvIRQAC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (1981). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: FCE.
- Williams, W.A. (1990). *El imperio como forma de vida: un ensayo sobre las causas y el carácter de la actual circunstancia de Estados Unidos, seguido de algunas consideraciones sobre una alternativa*. México: FCE.
- Žižek, S. (1992). *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI Editores.
- Žižek, S. (1998). *Porque no saben lo que hacen: el goce como un factor político*. Buenos Aires: Paidós.
- Žižek, S. (2003, julio). "El sujeto interpasivo". *Posiciones: Filosofía, Política, Psicoanálisis*, 2 (2).

La economía mundial actual y el éxito de los países emergentes*

Alejandro Dabat Latrubesse**

Paulo Humberto Leal Villegas***

El presente trabajo constituye un esfuerzo de síntesis en el que se analizan distintos problemas, a saber: el proceso de declinación de la economía estadounidense, los rasgos que caracterizan al modelo de capitalismo neoliberal-especulativo, el desenvolvimiento de la crisis iniciada en 2007 y la emergencia de nuevos centros dinámicos de la economía mundial. Planteamos que por la rapidez de los acontecimientos que han desencadenado la crisis económica de Estados Unidos los fenómenos mencionados resultan altamente complejos porque cuestionan fuertemente el paradigma neoclásico imperante y su individualismo metodológico.

El desarrollo de la ciencia económica no ha avanzado al ritmo de los retos que plantean los profundos cambios en la economía mundial, provocando un cierto grado de confusión teórica y dificultades para abordar el análisis de la crisis y de los problemas

de fondo que la propiciaron, así como las opciones políticas y económicas de salida ante este escenario.

Este trabajo es un intento de contribución al entendimiento de estos problemas; lo dividimos en dos grandes apartados: en el primero analizamos las experiencias históricas y las nuevas condiciones de la economía mundial, en una suerte de diagnóstico que incluye la gestación de la crisis, sus consecuencias mundiales e institucionales, los aspectos negativos u oscuros de la llamada economía del conocimiento y los cambios en la competencia mundial como secuela de los fenómenos mencionados. En el segundo gran apartado planteamos el apremio por efectuar profundos cambios en la economía, señalando la necesidad del fortalecimiento del

Estado y las instituciones públicas; la orientación del crecimiento económico hacia la producción, el empleo y el aprendizaje tecnológico; la necesidad de un nuevo tipo de inserción en el mercado y el orden mundial; y el papel del Estado, la política y el poder en los nuevos bloques históricos de cambio. Finalmente presentamos unas breves conclusiones.

Experiencias históricas y nuevas condiciones de la economía mundial

Gestación de la crisis mundial

La crisis mundial que irrumpió en 2007 afectando a los mercados financieros de Estados Unidos es parte del ago-

* Este trabajo se realizó gracias al apoyo del proyecto PAPIIT-DGAPA-UNAM “Estados Unidos, la crisis internacional y la perspectiva de la economía del conocimiento. Un enfoque desde la óptica mexicana”, del cual Alejandro Dabat es responsable. Los autores agradecen el apoyo de los becarios Angélica Maza y Balam Cervantes en la búsqueda y sistematización de la información.

** Investigador de tiempo completo adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

*** Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM; doctorante en el Instituto de Investigaciones Económicas de la misma institución.

tamiento de la modalidad de capitalismo neoliberal que si bien no es generalizada a nivel mundial, sí es la modalidad imperante de capitalismo en el occidente del mundo. En el centro del agotamiento del capitalismo neoliberal se encuentra la relativa pérdida de la hegemonía absoluta de Estados Unidos.

Los síntomas de agotamiento de esta hegemonía los venimos observando desde la salida que se instrumentó a la crisis de los setenta y que ha presentado a lo largo de las últimas cuatro décadas un comportamiento no lineal, pero sí progresivo. Los indicios de esto se encuentran desde lo más profundo de la economía norteamericana: la empresa, a diferencia de la “gran empresa” descrita por Baran y Sweezy (1972). Desde mediados de la década de los noventa se advirtió un cambio en la dirección de las empresas; ahora piden préstamos al sector financiero; mantienen una administración basada en los accionistas y no en la empresa familiar que buscaba presencia en el mercado a largo plazo, característica principal en Alemania o en Japón (Porter, 1998); en general anteponen la ganancia a corto plazo por sobre la presencia en el mercado a largo plazo, priorizan la ganancia especulativa que rinde dividendos a los accionistas por sobre la inversión a largo plazo en investigación y desarrollo, y buscan evadir impuestos para reportar mayores ganancias. Este proceso se ha ido gestando lentamente desde el *default* de la ruptura de los tratados de Bretton Woods y la crisis del paradigma fordista.

Durante los años setenta, la salida a la crisis incluyó, entre otros elementos, la reorientación de la política económica hacia el control de la inflación, la desregulación de los mercados financieros y mayor exclusión social. Estos elementos minaron la fortaleza de los elementos innovadores dirigidos a la producción en la economía estadounidense y priorizaron la ganancia en el corto plazo por vías que no generan mayor derrama económica, como la venta de acciones o la titularización en los mercados financieros.

Así, observamos que la década de los ochenta fue de ajuste en la que se desarticuló en parte al Estado de Bienestar, se abrieron espacios de rentabilidad al capital privado y se profundizó el proceso de desregulación financiera iniciado en los años setenta.

Para la década de los noventa se capitalizaron las ganancias de la revolución informática y se masificó el consumo de la computadora personal y de Internet, fenómenos que contribuyeron de forma importante al crecimiento económico norteamericano (de más de 4% anual durante la segunda mitad década de los noventa; International Monetary Fund [IMF], 2011). Sin embargo, la decadencia institucional ya había

comenzado, se logró dismantelar en gran proporción las conquistas obtenidas por la clase trabajadora durante el Estado de Bienestar y no fueron reemplazadas esas instituciones con nuevas que permitieran la inclusión social. Por el contrario, el entramado de la institucionalidad neoliberal contiene raíces altamente excluyentes que deterioraron las capacidades de inversión y desarrollo para la innovación de amplias capas de empresas productivas, promoviendo la concentración del capital en los grandes monopolios que hoy detentan el poder económico mundial; deterioraron la capacidad real de pago de la clase trabajadora, al tiempo que, gracias a la desregulación financiera, mantuvieron e incluso aumentaron el nivel de consumo.

En conjunto, estos dos elementos alimentaron el crecimiento de una economía ficticia, cortoplacista, que funcionó bien durante los noventa pero que implosionó en el año 2001 con la crisis de las empresas *punto com*.

Aunque la salida de esta crisis se logró de forma rápida, la creación de la burbuja inmobiliaria jugó un papel central, es decir, no fue mediante una mejora en el sector productivo que se logró salir de la crisis, sino por la vía especulativa. La creación de la burbuja incluyó la reducción dramática de la tasa de interés de referencia de 6.9% en el año 2000 hasta el 1.5% real en 2004 (World Bank, 2012). Paradójicamente, el remedio resultó tan eficaz que pronto se logró salir de la crisis, pero se profundizaron los aspectos más negativos de la dinámica de acumulación estadounidense: la especulación, el consumismo y la popularización del riesgo privado. En la Gráfica 1 (véase Anexo) se observa que, como consecuencia de la reducción de la tasa de interés y de la innovación financiera, el crédito al consumo de la población se incrementó de forma exponencial, es decir, la falta de inclusión social que dejó la caída del modelo fordista en su trama institucional del Estado Benefactor fue sustituida mediante la inclusión masiva de la población al consumo¹, específicamente por la vía del crédito (Leal, 2011).

Con la hipertrofia del sistema financiero, el monto de pasivos financieros superó por mucho el Producto Interno Bruto (PIB) (Dabat, 2009); se considera que los instrumentos derivados como porcentaje del PIB en 2006, justo antes del estallido de la crisis, fueron del orden de 504% (IMF, 2007). La fragilidad de la economía estadounidense se podía observar en este indicador, pero también en los

¹ Si bien el crédito al consumo creció de forma importante durante la década de los 2000, el salario mínimo por hora previo a la crisis tuvo un incremento apenas de 70 centavos (pasó de \$5.15 USD en septiembre de 1997 a \$5.85 en julio de 2007); prácticamente estuvo congelado durante una década (United States Department of Labor, 2012).

niveles de deuda pública, de déficit comercial y de pérdida de competitividad respecto de otras naciones; sólo faltaba que se rompiera el eslabón más débil en la cadena de pagos, y éste lo constituyeron los deudores hipotecarios de escasos recursos: al incurrir en el *default* siguió en cascada una serie de cesaciones de pagos que pronto se convirtió en una quiebra financiera que contaminó a sectores productivos de la economía estadounidense (Ford, General Motors, etcétera) y a las economías europeas por la vía de las deudas soberanas con la banca comercial. En conjunto, el proceso de descomposición de la economía estadounidense ha dejado una secuela de emergencia mundial en donde no se vislumbra claramente la salida con las instituciones neoliberales imperantes.

Crisis mundial: sus consecuencias mundiales e institucionales

La crisis financiera que estalló en 2007 ha dejado una secuela de depresión económica a nivel mundial, pero esta tendencia se ha exacerbado en aquellos países que presentan rasgos neoliberales, a saber: profundización financiera, débil presencia del Estado en la inversión productiva, proporción dominante de la banca privatizada dentro de su sistema bancario, alta exposición a los instrumentos financieros derivados, desmantelamiento de la mayoría de instituciones que conformaron el Estado de Bienestar, desempleo masivo, deuda pública superior al 80% de su PIB. En estas circunstancias se encuentran países como Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Italia, España, Francia e Islandia, principalmente; por ello, la salida del cuadro depresivo en el que se encuentra la economía mundial no parece radicar en una reanimación de estas economías; por el contrario, se ha cambiado el centro de gravedad del peso de la economía mundial y son ahora los nuevos países emergentes (BRICS), junto con los países del sudeste asiático y los nórdicos, los que comandan el dinamismo de la economía mundial.

Ante este escenario no parece haber una clara hegemonía económica a nivel mundial. A diferencia de la reanimación económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial, no se observa claramente un país que sirva como locomotora de la economía mundial; pareciera que lo que sigue es una hegemonía compartida entre varias naciones. Pero esta hegemonía compartida resulta incompatible con dos elementos: el orden monetario y financiero y la hegemonía de Estados Unidos en los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el

Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Estados Unidos logra preservar una relativa salud económica gracias a que ha conservado una tasa de interés baja y déficits comercial y presupuestario altos, siendo el dólar la razón que lo permite. El principal símbolo de la hegemonía de Estados Unidos tras la segunda posguerra es la figura del dólar como moneda de curso legal a nivel mundial. La demanda de dólares de todos los países para sus transacciones comerciales y para la conformación de sus reservas internacionales le permite evitar los consabidos planes de ajuste macroeconómico, pero el deterioro de este capitalismo neoliberal-financiero no ha sido igualmente benévolo con las economías europeas.

Como resultado de este proceso de deterioro en el sector financiero estadounidense se ha propagado la virulencia de la crisis que ha sido beneficiada por la interconexión de los mercados financieros; así, la crisis norteamericana se tradujo en una violenta crisis de la deuda en varios países europeos. Ello ha llevado a que países como Grecia estén al borde del *default*, pero que otros como Italia, España, Portugal o Irlanda hayan implementado políticas de ajuste macroeconómico que buscan lograr ahorros en el gasto público y mejoras en la competitividad para canalizarlos al pago de la deuda.

El problema ha evolucionado tan mal que inclusive la propia Eurozona está en riesgo de perecer. Esta crisis dejó al descubierto que no existe homogeneidad de la estructura productiva ni fiscal entre los países miembros.

Este panorama inestable del orden monetario con la supremacía del dólar parece ser un estado preferible para los países deudores antes que un cambio abrupto que origine un nuevo orden monetario y que acelere su fragilidad financiera. En este momento, a nadie le conviene cambiar de divisa mundial; sin embargo, la tendencia de cambio en la economía mundial parece seguir. Sudamérica se vuelve a comportar como región económica ante la creación de un banco central regional (Banco del Sur)². Por otro lado, China

² En septiembre de 2009 se formalizó la creación del Banco del Sur. Conformado inicialmente por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, con un capital de 7 mil millones de dólares, aparece como una opción frente al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Actuará como un banco de desarrollo que financie obras de infraestructura y apoye a las empresas públicas y privadas de los países firmantes. Arropado por gobiernos que han liquidado sus pasivos con el FMI, el nuevo banco se propone ser la primera piedra en la construcción de una nueva arquitectura financiera. Se plantea como una alternativa al FMI, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo y confía en la impopularidad que poseen estas instituciones en América Latina.

presenta un comportamiento ambiguo; mientras propone la creación de una nueva moneda a nivel mundial que no sea simultáneamente moneda nacional de ningún país, para mantener el equilibrio entre naciones; al mismo tiempo, ante la inestabilidad financiera mundial y ante la crisis del euro en particular, ha incrementado su tenencia en bonos del tesoro estadounidense (actualmente cuenta con un billón de dólares). Lo que es cierto es que esta inestabilidad económico-financiera se ha traducido en inestabilidad en el orden mundial institucional. Junto a estos planteamientos de cambio financiero y monetario existen planteamientos de reestructurar la ONU (Ketterer, 2010), la OMC y el FMI, lo que en conjunto constituye, al menos como tendencia, expectativas de profundos cambios en la institucionalidad y en el orden económico mundiales; sin embargo, los elementos más negativos del capitalismo especulativo-neoliberal se han propagado por buena parte del mundo, lo que representa un serio obstáculo para la salida de esta fase depresiva.

Profundización del lado oscuro de la economía del conocimiento

Por *lado oscuro* de la economía del conocimiento planteamos el aspecto negativo de las empresas insertas en la economía del conocimiento que, aprovechándose de la posesión de un conocimiento estratégico, junto con la carencia de ese conocimiento generalizado, obtienen ganancias. Así, en el sector financiero (Criado y Van Rixtel, 2008) las ganancias extraordinarias obtenidas en las burbujas y, posteriormente, la socialización de las pérdidas tienen como base la falta de conocimiento de distintos agentes económicos. En un juego suma cero la ganancia de unos cuantos se posibilitó con las pérdidas económicas de millones de personas. Pero el lado oscuro no se limita al sector financiero, el consumo superfluo de millones de *gadgets*³, entre los que se encuentran las *tablets*, el *Iphone* e incluso las *lap tops*, se posibilita, entre otras cosas, por la falta de conocimiento de los consumidores, que ignoran que una mejora mínima

Se propone que todos los países miembros contribuyan en partes iguales, de modo que ninguno de ellos tenga un control dominante. Este proyecto financiero busca impulsar medidas de integración económica que fortalezcan la Unión de Naciones Suramericanas y además plantea la creación de una moneda común suramericana en un plazo de cinco años aproximadamente.

³ De acuerdo con la Asociación Alemana de las Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Nuevos Medios Bitkom, existen en el mundo alrededor de 5 mil 100 millones de celulares, siendo las zonas más dinámicas Sudamérica y Asia.

entre las distintas generaciones de estos productos significa un incremento exponencial en su precio. Quizás el lado más destructivo de esta forma de extracción de rentabilidad lo constituye la economía de guerra; en ella los adelantos tecnológicos están al servicio de las armas y en general de la destrucción de la especie humana.

La economía del conocimiento ha servido también para el desarrollo y la sofisticación de los grupos delincuenciales: los fraudes financieros, el narcotráfico, la industria del secuestro, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de datos personales y la falsificación son producto también de este lado oscuro.

Estas actividades lícitas e ilícitas coinciden en que son producto del desarrollo de la innovación, del conocimiento y de su utilización en busca de dinero, sin considerar las consecuencias éticas para la especie humana. Estas actividades, además, por su propia naturaleza están libres de impuestos, no generan una mayor derrama económica lícita ni contribuyen a la resolución de los grandes problemas de la humanidad.

Estos rasgos negativos de la economía contemporánea resultan muy difíciles de combatir porque amplios sectores de la población están directa o indirectamente implicados. En el sector financiero, una muy buena parte de las clases medias y altas mantienen sus ahorros en fondos de inversión que prometen rendimientos muy por encima de la inflación y de las tasas de interés domésticas, esto gracias a la especulación o inclusive mediante los nexos con el lavado de dinero. Este sector de la población constituye una amplia infantería⁴ del capitalismo especulativo que, en la mayoría de los casos, ignora o quiere ignorar el destino de sus ahorros (Dabat, Leal y Romo, 2012).

En los casos del narcotráfico y de la delincuencia organizada existen también serias dificultades para atacarlos. En países como México, Colombia, Ecuador, Estados Unidos o Bolivia la derrama económica que generan es tan grande que comunidades enteras viven o están implicadas, al me-

⁴ Esta infantería está constituida, en buena medida, por los llamados *Yuppies*, acrónimo de "Young Urban Professional", que de acuerdo con Wikipedia fue ampliamente utilizado en Estados Unidos durante los años ochenta para denominar a un estereotipo de individuo ascendente: personas básicamente de 20 a 40 años, de ingresos medio-altos, recientemente graduados en universidades y ejerciendo sus profesiones, además de estar al día tecnológicamente hablando, vestir a la moda, de exacerbada tendencia a valorar más los bienes materiales como inversiones en bolsas de valores, compra de autos y vanguardia en tecnología (*gadgets*). Sin embargo, el término también es utilizado de manera peyorativa para definir al profesional joven, exitoso, arrogante e "inmerecidamente rico" (Dabat, Leal y Romo, 2012).

nos indirectamente, con estas actividades ilícitas, por lo que la delincuencia organizada logra cierta protección o respaldo de la población.

Este escenario de descomposición ética y económica es posibilitado en gran medida por la falta de desarrollo de las fuerzas productivas, por la falta de esquemas de inclusión social y por el deterioro de las instituciones, es decir, del Estado.

El propio Estado neoliberal ha sido cómplice de procesos como la desregulación, des-supervisión y descriminalización (Black, 2010), que en conjunto han implicado dejar libre al mercado. En el caso de la desregulación, ha derogado algunas reglas para incrementar la rentabilidad. Así, en el plano financiero la Ley Glass-Steagall impedía la fusión entre bancos comerciales y bancos de inversión; con esta ley, en cierta medida, se evitaban los autopréstamos, pero finalmente se derogó en 1999. También el Estado ha contribuido en la des-supervisión de una serie de actividades que podrían tornarse fraudulentas o ilícitas; en ese sentido, la burbuja financiera no hubiera crecido tanto si las instituciones regulatorias hubieran simplemente hecho su trabajo de supervisar. Finalmente, el Estado también ha descriminalizado en los hechos una serie de actividades que anteriormente eran penadas; por ejemplo, en el combate al narcotráfico no se persigue a los traficantes de armas estadounidenses que surten a los cárteles latinoamericanos (Latimer, 2011).

Producción y competencia internacional

Esta crisis ha trastocado la forma de producir a nivel mundial. En el caso de Estados Unidos, la opción que implementaron muchas empresas fue trasladar una mayor parte de su producción hacia la frontera con México, esto les benefició porque aprovecharon en mayor escala la mano de obra barata, el no pago de impuestos y la ventaja cambiaria, lo que redundó en mayores ganancias e inclusive coadyuvó en la pálida recuperación del PIB en 2010, con un crecimiento de 3% (IMF, 2012; véase Anexo, Tabla 1).

A pesar del deterioro en los indicadores mencionados, no se ve el fin del dólar como divisa a nivel mundial. ¿Estos elementos son, entonces, síntomas de debilidad de la economía estadounidense o de fortaleza? Pareciera, en un primer momento, que son síntomas de fortaleza porque muestran la hegemonía política y económica del dólar, porque todas estas excepcionalidades de política económica se logran gracias a la demanda mundial del dólar, que sigue siendo la moneda de reserva a nivel mundial y, por tanto,

símbolo de la hegemonía estadounidense. Sin embargo, si observamos como proceso estos elementos entenderemos que los indicadores económicos que mantuvieron a Estados Unidos como la nación más poderosa del mundo están deteriorándose en su conjunto y, peor aún, no se observan, hasta el momento, elementos en su estructura productiva que den indicios de una recuperación.

Por otro lado, los países llamados BRICS (Brasil, Rusia, China e India) presentan en general un mejor desempeño que la economía estadounidense, como se muestra en la Tabla 2 (véase Anexo). Fenómenos como éstos han provocado que la competencia internacional se vea transformada y que ahora países que tradicionalmente no figuraban en la lista de los más importantes actores a nivel mundial jueguen un papel fundamental.

Lo que ha marcado la diferencia entre el capitalismo neoliberal-especulativo y los países emergentes que han salido mejor librados de la crisis es el proceso de aprendizaje tecnológico con inclusión social. No es una casualidad que los llamados BRICS sean países densamente poblados, que constituyen un importante mercado interno, que se han integrado de forma exitosa a la economía del conocimiento, presentando las tasas de crecimiento económico más dinámicas: 6% en promedio entre 2007 y 2011 (IMF, 2011).

Por estas razones se ven vientos de cambio en la economía mundial: mientras regiones de África prosperan⁵, los países más avanzados, de acuerdo con el Foro Económico Mundial de Davos, son los escandinavos y Singapur⁶ (que, por cierto, contienen una fuerte presencia estatal y una economía muy alejada de la forma especulativa-neoliberal).

Necesidad de cambios profundos en la economía mundial

La experiencia histórica de los actuales países en desarrollo, señalada en las páginas anteriores, coincide en cuestiones fundamentales con la de logros en otras épocas y países que también obtuvieron rápidos avances en desarrollo económico y social, por fuera y en contraposición a la experiencia de los paradigmas neoliberales, como las denominadas “industrializaciones tardías” de los dos siglos anteriores (como

⁵ El crecimiento económico de algunos países de África de 2007 a 2011 ha sido extraordinariamente dinámico: Angola ha crecido en promedio 9.2%; Etiopía, 9.7%; Guinea Ecuatorial, 8.8%; y Ghana, 8.26% (IMF, 2012).

⁶ De acuerdo con el Foro Mundial de Competitividad 2012-2013 (Schwab, 2012), la lista jerarquizada es la siguiente: 1. Suiza, 2. Singapur, 3. Finlandia, 4. Suecia, 5. Holanda, 6. Alemania y 7. Estados Unidos.

los casos de Alemania, Japón o los países escandinavos, más tarde) o aspectos de la revoluciones socialistas del siglo XX, pero que dadas las condiciones históricas mundiales actuales consideradas precedentemente tienden a adoptar orientaciones específicas adaptadas a esas nuevas condiciones, que se hallan presentes en mayor o menor medida en los procesos considerados del presente. En sus términos más generales, este tipo de orientaciones podría sintetizarse en los términos que vienen a continuación.

El fortalecimiento del Estado y las instituciones públicas

Dada la impronta neoliberal de la globalización en curso, el fundamentalismo de mercado que ella implicó y el tipo de individualismo tan antisocial y destructivo que ellos generaron, el elemento más común y necesario presente en las experiencias exitosas de los países en desarrollo fue el fortalecimiento de los Estados nacionales dentro del marco de la globalización. Esto supuso por lo menos cinco cuestiones básicas que atañen a aspectos distintos de esos procesos, como los político-sociales, institucionales, fiscales, financieros y de inserción internacional.

Tanto en el caso de los países asiáticos como latinoamericanos y africanos referidos, el primer tipo de cambio se dio necesariamente a partir de la transformación y ampliación de las bases del poder político en esos países, ya sea como resultado de cambios bastante anteriores, como los de China, Vietnam o, en cierta medida, India (recuperación del poder político por el Partido del Congreso, aliado a los dos partidos comunistas del país en este último caso), o del ascenso al poder, bajo muy diferentes formas y modalidades, de muy distintos tipos de movimientos y partidos políticos nuevos o renovados que, en el caso de América del Sur, por ejemplo, se expresó con características extremadamente variadas. Ello fue posible a partir de la derrota o desplazamiento político de los anteriores bloques de poder dirigidos directa o indirectamente por los monopolios, corporaciones, terratenientes o aristocracias del dinero, beneficiarias del orden neoliberal y de la enorme polarización social resultante de ese orden, apoyadas en las nuevas clases medias enriquecidas durante el periodo.

Pero aunque el cambio sociopolítico es una condición necesaria, no es suficiente por sí misma. Para que se traduzca en un cambio efectivo debe expresarse en cambios institucionales adecuados que conduzcan a nuevas relaciones entre el Estado y el mercado, el dinero y las necesidades sociales o los monopolios corporativos dominantes al ser-

vicio de las viejas relaciones de poder (militares, judiciales, mediáticos, eclesiásticos) y el conjunto de la sociedad. O sea, un tipo de nueva institucionalidad pública operativa que posibilite la reorientación del excedente económico hacia la inversión productiva y el empleo, la industrialización moderna, el conocimiento y la información, o el bienestar de la población, substrayéndolo de los circuitos del consumo extravagante, la especulación financiera, la nueva delincuencia organizada o los paraísos fiscales. En ese sentido, resulta claro que los países en desarrollo que han obtenido tasas más rápidas de crecimiento son también los que han logrado tasas de inversión pública más elevadas (superiores al 30% PIB), como es el caso no sólo de China o India, sino también de Brasil o Argentina, en menor medida, como ya señalamos.

Tal capacidad de inversión pública supuso necesariamente la recuperación y el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado y de la inversión pública dentro de estrategias de desarrollo de largo plazo, que trascienden a la lógica empresarial privada de la rentabilidad de corto plazo y, sobre todo, a la de la especulación financiera; o sea, la aptitud del sector público nacional de esos países para afrontar los requerimientos tecnológicos, económicos, sociales y culturales de la restauración de los tejidos sociales destruidos por el neoliberalismo, del desarrollo de las potencialidades productivas internas de los países y regiones o del acceso a la nueva sociedad del conocimiento y la información. Dado que esto tiene lugar en una época en la que la conjunción de neoliberalismo y globalización condujo a la minimización de la carga fiscal al capital y al rentismo, a la privatización de la banca o los fondos de pensiones o a la generalización de la evasión tributaria, la fuga de capitales y la delincuencia internacional a vasta escala, tal propósito (fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado) requiere de bancas centrales mucho más fuertes y de la regulación y supervisión pública de los movimientos del capital y las fortunas privadas mediante el gravamen de las rentas internacionales del suelo y las transacciones financieras internacionales, la ruptura del velo del secreto bancario en favor de las instituciones públicas representativas y la combinación de la inversión pública con el estímulo a la empresa productiva privada.

En las complejas condiciones internacionales y dado el intrincado entramado de la economía mundial (empresas transnacionales de amplísimo alcance, nuevo sistema financiero especulativo, titularizado y colateralizado, agencias calificadoras de riesgo amafiadas, alcances de la delincuencia internacional, paraísos fiscales), el fortalecimiento de

la regulación y supervisión públicas sobre las actividades económicas privadas sólo puede establecerse plenamente a nivel internacional (regional y mundial). Ello conlleva directamente reformas profundas en el orden mundial que tienen que ver no sólo con las relaciones entre países, relaciones de poder y hegemonía, sino también con el contenido y alcance de las instituciones internacionales, como ya mencionamos.

La orientación del crecimiento económico hacia la producción, el empleo y el aprendizaje tecnológico

Otra característica común de los países en desarrollo exitosos ha sido el impulso a estrategias de desarrollo que priorizan ampliamente la producción socialmente útil (bienes de producción, consumo necesario y productos de exportación para vencer los estrangulamientos externos) y el empleo o el aprendizaje tecnológico por sobre la inversión financiera, y dentro de esta última, al crédito genuino a la producción socialmente útil por sobre la especulación financiera, la producción parasitaria o el consumo superfluo a costa del ahorro y del endeudamiento empresarial, familiar y nacional. Pero también que el crecimiento de estos países en desarrollo encabezados por China se haya dado no tanto en contra, sino dentro de la globalización, aunque en un sentido distinto al preconizado por el neoliberalismo (combinando las exportaciones de mercancías industriales y agro-extractivas o la inversión extranjera directa de carácter productivo con el desarrollo de los mercados internos nacionales a partir del papel protagonista del Estado)⁷.

En este sentido, cabe destacar la contraposición histórica entre la crisis muy profunda de los países tecnológica y empresarialmente más desarrollados del mundo (Estados Unidos y la mayoría de los países “avanzados”), con el cre-

⁷ Al respecto deben considerarse por lo menos tres cuestiones: a) que las exportaciones de los países en desarrollo exitosos, dentro de la globalización, incorporaron crecientes dosis de nuevo conocimiento tecnológico a partir de las llamadas “economías del aprendizaje” (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2007) o de lo que Gereffi (2009) denominara *upgrading*; b) que la recepción de inversión extranjera por parte de esos países fue, en su enorme mayoría, directa y productiva, no financiera-especulativa; c) que la inversión extranjera directa en esos países fue regulada por el Estado, sea al nivel reglamentario o asociativo (con el propio Estado o la empresa nacional), de remisión de utilidades y reinversión, de encadenamientos productivos, contribución fiscal o de transferencias de tecnología. Estos tres aspectos supusieron por sí mismos, independientemente de otros más directamente enfocados al propio mercado interno, un impulso a la integración y el desarrollo del mercado interior, el aprendizaje tecnológico y aun la propia economía pública.

cimiento vigoroso de China y otros países en desarrollo (véase Anexo, Tablas 1 y 2), que aún se hallan muy lejos de alcanzar los niveles de sofisticación científica, tecnológica, empresarial y financiera de los países desarrollados. En estos países, encabezados por Estados Unidos, el uso especulativo, dispendioso (sobreconsumista) y parasitario del excedente económico, las ganancias de productividad por innovación tecnológica y de conocimiento en general ha pesado bastante más que los enormes logros unilaterales de sistemas tecno-productivos y cognitivos vistos en sí mismos (al margen de su utilidad y sustentabilidad económica, social y ambiental), dando lugar a la desnaturalización social y cultural de los mismos, a partir de su creciente orientación hacia la industria militar y de seguridad, la ingeniería financiera especulativa, el consumo informático frívolo o el ocultamiento o maquillaje social de la información (lo que ya hemos planteado como el “lado oscuro” de la economía del conocimiento) (Dabat, Leal y Romo, 2012; Dabat, 2009).

Por el contrario, e independientemente de sus debilidades o deficiencias en múltiples cuestiones, las economías de producción, empleo y aprendizaje “periférico” con fuerte componente público siguen creciendo rápidamente a pesar de la profundidad y continuidad de la crisis de los países “centrales”, gracias a la ruptura con la ortodoxia económica neoliberal, el mucho menor grado de profundización financiera⁸ y la adopción de estrategias heterodoxas de desarrollo económico y social. Este hecho implicó un cambio histórico, económico y político de enorme importancia, con grandes consecuencias sobre la propia teoría del desarrollo y sus aspectos estratégicos y políticos. El cambio afectó a las muy arraigadas concepciones prevalecientes sobre la naturaleza de la división internacional del trabajo y las relaciones entre centros y periferias, conforme a las cuales se concebía a los denominados países centrales como “centros cíclicos” del crecimiento económico mundial y se derivaba el crecimiento periférico de las vicisitudes de los primeros.

Dentro de este tipo de cambio paradigmático pasó a ser esencial el papel del aprendizaje tecnológico⁹ en los países en desarrollo más dinámicos, que supuso necesariamente,

⁸ Por profundización financiera nos referimos al cociente de pasivos financieros sobre el PIB; entre mayor sea ese cociente, mayor grado de desarrollo financiero significará para el país; sin embargo, se debe diferenciar entre los créditos a las actividades productivas y al consumo necesario y los propios de las actividades especulativas, determinantes de lo que podría denominarse “sobreinversión financiera”.

⁹ Relaciones entre innovación tecnológica de punta, propia de los países centrales, y conocimiento nuevo para los *late comers* (o países de

como condición de asimilación, adaptación y difusión social, avances consiguientes en materia educativa y científica. Este proceso fue, por cierto, muy desigual en los distintos países ascendentes, ya que países como China, India, Rusia o Brasil, por ejemplo, estuvieron en esto mucho más adelante que otros, como Venezuela¹⁰, que obtuvo más bien sus logros de sus muy importantes reformas sociales, aprovechamiento público de las nuevas condiciones de la economía mundial y fuerte impulso al nuevo tipo de cooperación internacional entre los países en desarrollo.

Otra cuestión que no puede dejar de considerarse es el aspecto probablemente más atrasado del desarrollo de los nuevos países emergentes: el ambiental, debido a la rapidez de un tipo de crecimiento industrial y mercantil acelerado, y la priorización de otro tipo de inversiones, que ha generado muy fuertes desequilibrios ecológicos. Pero aun allí comienzan a darse también grandes logros, entre los que destaca un aspecto central de la nueva política del “desarrollo armónico” impulsado por China a comienzos de la década actual¹¹, que también ha tendido a manifestarse en otros países.

desarrollo tardío), derivado de la asimilación nacional de las tecnologías de punta, y su adaptación por este tipo de países atrasados dinámicos a las condiciones particulares de la economía de esos países y de la competencia internacional. Al respecto, ver Dabat, Rivera y Sztulwark (2007).

¹⁰ Aunque es importante mencionar que en el caso de Venezuela, a partir de 2006 se observa un incremento sustancial del gasto en actividades de ciencia y tecnología que se debe a la creación de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI). El gasto pasa de menos del 0.5% del PIB a más del 2.5% (*Red de indicadores de ciencia y tecnología*, 2012).

¹¹ La dinámica, la lógica y el momento actual de la evolución de China reclaman acometer un desarrollo armónico entre las distintas regiones. Cada una de ellas, a partir de sus particularidades y la dotación de los recursos, tienen que poner en función sus ventajas comparativas, con el fin de integrarse a la totalidad de la economía nacional y beneficiarse de la complementariedad y sinergia interregional. De esta manera, también se responde a las exigencias de una división social del trabajo adecuada a la dinámica de la economía internacional actual. En este sentido, la región oriental aporta ventajas en la ciencia y la tecnología, recursos humanos de mayor calificación, mercados más desarrollados para la explotación de los recursos naturales del occidente, a la vez que tienen capitales y productos adicionales que reclaman una plaza de mayor rentabilidad; mientras que la región occidental brinda abundantes recursos naturales, bajo costo en la mano de obra y un mercado menos “saturado” que el de la zona costera. Es preciso señalar que para que China pueda contar con los recursos naturales necesarios que exige su crecimiento impetuoso, tiene que acometer la explotación a gran escala de la abundante dotación de los recursos naturales que se encuentran en el occidente, de los cuales se afirma que de los 156 tipos de minerales cuya existencia ha sido verificada en China, al menos 138 se encuentran en las provincias y regiones occidentales, cifra que representa el 88.5% de las reservas del país; recientemente, se refuerza la estrategia de desarrollo del occidente debido a que la nueva dirección ha trazado un nuevo concepto del desarrollo en el que se considera al hombre como la base para adquirir un desarrollo integral, coordinado y

La búsqueda de la inclusión social y sus aspectos políticos, culturales, socioeconómicos e institucionales

Junto a los dos aspectos señalados anteriormente, la tercera gran fuerza motriz del cambio histórico que estamos viendo fue la orientación de la gran mayoría de los países considerados hacia la inclusión social de los enormes sectores de la población marginados por la enorme polarización de las condiciones de vida e integración en la sociedad generadas por el neoliberalismo. Esto tendió a darse en varios aspectos de la vida social, como el empleo, al que ya nos referimos, y lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llamara “trabajo decente”¹², el restablecimiento de la seguridad social, la gran ampliación del sistema educacional y disminución de la brecha digital, el fortalecimiento y ampliación de la cobertura de los sistemas de salud o, en la mayoría de los países, el impulso a distintas formas de economías cooperativas y solidarias.

Este itinerario está ampliamente documentado en los trabajos de la OIT o en los más recientes estudios sobre el desempeño cercano de la economía china (véase nota 11) o sudamericana, y se halla en completa contraposición con el curso seguido desde comienzos del siglo XXI por los países desarrollados encabezados por Estados Unidos, tan agudamente acentuado, especialmente en Europa, durante la segunda etapa de la crisis mundial en curso.

Este nuevo tipo de orientación hacia la reconstrucción y modernización de los tejidos sociales se halla directamente vinculado al conjunto de las cuestiones tratadas ya en este trabajo y que consideraremos en siguientes apartados en la medida que implican al conjunto de los factores de política pública e institucionales, económicos, internacionales y sociopolíticos. En el plano económico y de inserción internacional, conlleva por sí mismo el fortalecimiento de los mercados internos nacionales como condición necesaria para un nuevo tipo de inserción virtuosa en la globalización. Pero es también un aspecto fundamental de la construcción del nuevo tipo de bloques sociopolíticos de poder de base popular que se necesitan para disputar

sostenible. Es decir, se busca un equilibrio entre la economía, la protección del medio ambiente y las reformas sociales, con un reforzamiento a la atención de los problemas sociales (Méndez, Chen y Guo, 2006).

¹² La OIT define como *trabajo decente* al trabajo realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Desde el año 2005 se han obtenido logros importantes en programas de apoyo al empleo a jóvenes, empleo digno para la vejez, mejoras en la legislación laboral, diálogo social, etcétera (OIT, 2009).

el poder político a los intereses económicos más concentrados y poderosos que defienden el *statu quo* heredado de las décadas anteriores.

El nuevo tipo de inserción en el mercado y el orden mundiales

Los procesos y políticas considerados en los puntos anteriores se caracterizan tanto por implicar una ruptura con las fuerzas hegemónicas dominantes a nivel mundial en las últimas décadas, beneficiarias de la llamada globalización neoliberal, como por constituir una suma de integraciones nacionales diferentes dentro de los aspectos tecnológicos más avanzados de la época (revolución informática, computadora e Internet, aprendizaje tecnológico, por ejemplo) y de los aspectos progresistas de la propia globalización derivados, en gran parte, de aquéllos.

Ello conllevó también el despliegue de procesos y políticas nuevas, como: a) lo que podríamos llamar recuperación de las soberanías nacionales bajo una nueva forma mucho más abierta a las nuevas necesidades regionales y globales del mundo; b) el impulso a las integraciones regionales dentro de la globalización (Guerra, 2002); c) el establecimiento de un nuevo tipo de relación negociada con la empresa transnacional y las cadenas internacionales; y d) la marcha hacia la constitución de un nuevo orden mundial pluricentrado.

Todo ello supone tanto la actualización y modernización de las políticas de desarrollo económico de raíz nacionalista y aislacionista, como la recuperación de ciertos patriotismos regionales perdidos, como el latinoamericano de comienzos del siglo XIX, o la plasmación de un nuevo tipo de ideología e institucionalidad globalista de carácter progresista, imprescindible para someter al sistema financiero mundial, controlar a la gran empresa transnacional, vencer coordinadamente a la todopoderosa delincuencia organizada mundial, reconstruir las bases ambientales dañadas por un capitalismo rapaz y una industrialización incontrolada y establecer bases mucho más firmes para preservar la paz mundial y proteger los derechos humanos elementales en el planeta.

Estado, política y poder. Los nuevos bloques históricos de cambio

Los logros político-institucionales, económicos y sociales señalados en los puntos anteriores sólo pudieron establecerse a partir de la instauración de nuevas relaciones de poder de origen muy diverso, sea como herencia remozada de

anteriores revoluciones socialistas o nacional-democráticas, o de nuevos procesos recientes de regeneración nacional y democrática de muy distinto tipo. En principio, esto se dio principalmente a partir de cambios de gobierno apoyados en mayorías nacionales, que englobaron con muy diferente alcance a los restantes poderes públicos, como los poderes legislativo o judicial, dando lugar a muy diferentes tipos de composición político-social y tensiones institucionales entre los tres poderes establecidos.

Pero como lo demuestra cada vez más la experiencia histórica de un mundo globalizado, el poder político es mucho más que la suma de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, ya que este nivel institucional formal sólo se sobrepone a un particular entramado de intereses creados muy poderosos que sobredeterminan fuertemente al primero. Dentro de este nivel subyacente tan poderoso se hallan en primer lugar los intereses dinerarios más fuertes de todo tipo (incluida la delincuencia), que financian campañas electorales, conllevan *lobbies* y sobornos, organizan “puertas giratorias”¹³ o, más en general, constituyen por sí mismas ofertas laborales latentes muy bien remuneradas para funcionarios e intelectuales complacientes. Pero también se hallan las corporaciones e instituciones paraestatales y civiles más influyentes, o “factores de poder”, como las fuerzas armadas, Iglesias o universidades, las más poderosas organizaciones de la sociedad civil (cámaras empresariales, colegios de abogados y otras profesiones, comunidades étnicas poderosas). A ello habría que agregar, sobre todo en los últimos tiempos, a las enormes corporaciones mediáticas que controlan crecientemente la opinión pública y gran parte de las decisiones de los poderes públicos, gracias a un mayor empoderamiento favorecido por el advenimiento del “triple play”.

La conformación de nuevos bloques de poder que impulsen las políticas y reformas señaladas no se limita en absoluto a la persona de un Presidente, por más capaz que éste sea, sino que abarca al conjunto del universo socio-institucional que conforma las estructuras del poder y de la formación de la opinión pública. Pero también, y sobre todo, al desarrollo en la base de la sociedad de poderosas organizaciones sociales, políticas y culturales que expresen los intereses del mundo del trabajo, la cultura, el

¹³ Stiglitz (2010) define como *puerta giratoria* al cambio de pertenencia profesional de servidor público a servidor privado y viceversa. Los servidores públicos que favorecieron intereses especiales mientras estaban activos son recompensados con cargos lucrativos después de cesar dichas funciones. Estas personas tienen intereses contingentes, pues poseen información privilegiada que puede beneficiar a las empresas privadas y no precisamente al Estado.

conocimiento socialmente útil y, en general, del progreso histórico y social, sin lo cual ningún gobierno progresista podrá resistir a los embates de las fuerzas de un tipo de régimen social ya agotado históricamente, pero que se resiste a desaparecer por su control de la parte del león de las instituciones subyacentes más poderosas.

Conclusiones generales

Del conjunto de los hechos y reflexiones expuestos en el artículo pueden desprenderse por lo menos tres grandes conclusiones:

Primera: que desde comienzos del nuevo siglo y en particular los últimos cinco años de crisis financiera y colapso productivo de los países centrales, el mundo ha entrado en una época de aceleradas convulsiones y transformaciones resultantes del propio curso neoliberal de la economía mundial. Tales cambios afectan tanto a la estructura y dinámica de la economía mundial como, sobre todo, a las relaciones entre las diferentes regiones y países. En extremada síntesis, esto puede traducirse en una dinámica de crisis y declinación de Estados Unidos y los países desarrollados, y de rápido ascenso de los países en desarrollo más grandes y poblados del mundo, encabezados por China.

Segunda: que si bien existen factores estructurales que favorecieron este gran cambio, este último resulta inseparable de un conjunto de políticas públicas que conformaron lo que podríamos considerar como una nueva estrategia de desarrollo adecuado a las condiciones mundiales actuales. Como señalamos, este tipo de políticas podría concentrarse en cinco grandes propuestas: a) el fortalecimiento político y económico de los Estados nacionales como impulsores fundamentales de las mismas; b) el impulso a economías basadas en la producción socialmente útil, el empleo y el aprendizaje tecnológico en detrimento de las de libre mercado *per se* y la “profundización financiera”; c) la búsqueda de la inclusión social, económica y cultural de las grandes mayorías de la población; d) la conformación de una sustentación sociopolítica de poder, con fundamento en bloques progresistas y populares de amplia base, como está sucediendo en la mayor parte de los países de América del Sur; y e) un nuevo tipo de integración activa en la globalización a partir de fuertes bases nacionales y regionales, que parta y se combine con un fuerte desarrollo de los mercados internos y se oriente hacia la solución de los grandes problemas mundiales de la época y a la reforma del orden mundial en una dirección pluricentrada.

Tercera: que México es uno de los países en desarrollo más retrasado en seguir este tipo de camino, no sólo por

su enorme dependencia de la principal potencia neoliberal del mundo en plena crisis y decadencia, sino también por la falta de políticas públicas que se aproximen a las señaladas en el punto anterior.

Referencias

- Baran, P. A. y Sweezy, P. M. (1972). *El capital monopolista: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores.
- Black, W. K. (2010). “2011 will bring more de facto decriminalization of elite financial fraud”. *The Huffington Post*. Recuperado de <http://www.huffingtonpost.com/william-k-black/the-role-of-the-criminal_b_802115.html>.
- Criado, S. y Van Rixtel, A. (2008). *La financiación estructurada y las turbulencias financieras de 2007-2008: introducción general*. Madrid: Banco de España (Documentos Ocasiones, 808). Recuperado de <<http://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Publicaciones-Seriadas/DocumentosOcasiones/08/Fic/do0808.pdf>>.
- Dabat, A. (2009, abril-junio). “La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales”. *Problemas del Desarrollo*, 40 (157), 39-74. Recuperado de <<http://www.revistas.unam.mx/index/php/pde/articulo/download/7767/7242>>.
- Dabat, A., Leal, P. y Romo, S. (2012, julio-diciembre). “Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana: contexto internacional y consecuencias para México”. *Norteamérica*, 7 (2), 75-109. Recuperado de <<http://www.revistascisan.unam.mx/Norteamerica/pdfs/n14/NAM00700205.pdf>>.
- Dabat, A., Rivera, M. Á. y Sztulwark, S. (2007, octubre-diciembre). “Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendizaje”. *Problemas del Desarrollo*, 38 (151), 11-36. Recuperado de <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11820167002>>.
- Gereffi, G. (2009, julio). “Development models and industrial upgrading in China and Mexico”. *European Sociological Review*, 25 (1), 37-51. Recuperado de <http://www.cggc.duke.edu/pdfs/Gereffi_Development_&_upgrading_in_China_&_Mex_European_Soc_Review_Feb_2009%5B1%5D.pdf>.
- Guerra, A. (2002). *Globalización e integración latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores.
- International Monetary Fund (2007, octubre). “Financial market turbulence. Causes, consequences, and policies”. *Global Financial Stability Report*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Recuperado de <<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2007/02/pdf/text.pdf>>.
- International Monetary Fund (2011, septiembre). *World Economic Outlook Database*. Recuperado de <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept>>.

aspx?pr.x=95&pr.y=7&sy=1990&ey=2000&scsm=1&sd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=111&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=>.

International Monetary Fund (2012, octubre). *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Recuperado de <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>>.

Ketterer, G. (2010, 15 de octubre). “Estados Unidos adeuda 1.200 millones de dólares a la ONU”. *Coyuntura Económica*. Recuperado de <<http://coyunturaeconomica.com/deuda/deuda-estados-unidos-con-onu>>.

Latimer, R. (2011). “Deregulation, desupervision, de facto decriminalization & the Debacle of 2008”. *Cape Cod Today*. Recuperado de <<http://www.capecodtoday.com/blogs/latimer/2011/09/02/6779-deregulation-desupervision-de-facto-decriminalization-amp-debacle-2008>>.

Leal, P. (2011, julio-diciembre). “El camino hacia la conformación del nuevo Estado del siglo XXI en el contexto del desorden financiero”. *Redpol*, 4. Recuperado de <http://redpol.azc.uam.mx/descargas/numero4/El_camino_hacia_la_conformacion_del_nuevo_Edo_XXI.pdf>.

Méndez, E., Chen, N. y Guo, A. (2006). *El desarrollo humano en China y su medición territorial*. Recuperado de <www.eumed.net/libros/2006c/207/>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). “Households assets”. *OECD. Stat Ex-*

tracts. Recuperado de <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=7680>>.

Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2009). *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. Recuperado de <<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama08.pdf>>.

Porter, M. (1998). *On competition* (2a. ed.). Boston: Harvard Business School Publishing Corporation. Recuperado de <http://books.google.com.mx/books?id=NK1In7hMK1AC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

Red de indicadores de ciencia y tecnología (2012). Recuperado de <www.ricyt.org>.

Schwab, K. (ed.). (2012). *The Global Competitiveness de report 2012–2013*. Génova: World Economic Forum. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf>.

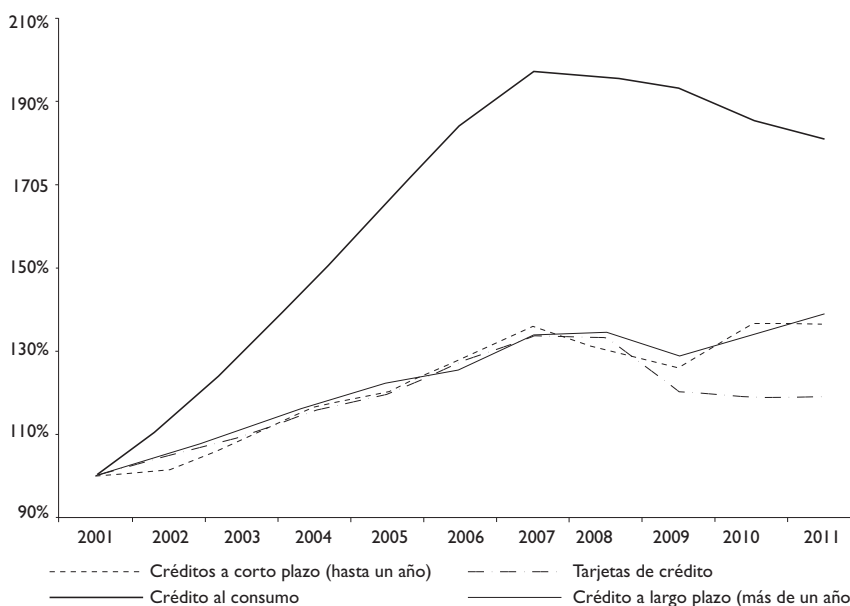
Stiglitz, J. (2010). *Caída libre*. México: Taurus.

United States Department of Labor (2012). “History of changes to the minimum wage law”. Recuperado de <<http://www.dol.gov/whd/minwage/coverage.htm#UjsiVMXuCYE>>.

World Bank (2012). “Real interest rate (%)”. Recuperado de <<http://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.RINR>>.

Anexo

Evolución del crédito a la familia en Estados Unidos de América (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en Organisation for Economic Co-operation and Development (2012).

Tabla 1					
Indicadores económicos seleccionados de Estados Unidos (2007-2011)					
<i>Indicador</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Crecimiento PIB (%)	1.9	-0.3	-3.4	3.0	1.5
Tasa de desempleo	4.6	41.1	9.2	9.6	9.0
Déficit en cuenta corriente % PIB	-5.0	-4.7	-2.7	-3.2	-3.1
Deuda pública % PIB	62.3	71.6	85.2	94.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en International Monetary Fund (2011, septiembre).

Tabla 2						
Indicadores económicos seleccionados de los BRICS (2007-2011)						
<i>País</i>	<i>Indicador</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Brasil	PIB % crecimiento	6.1	5.2	-0.6	7.5	3.8
	Desempleo %	9.3	7.9	8.1	6.7	6.7
	Deuda pública % PIB	65.2	63.6	68.1	66.8	65.0
	Cuenta corriente % PIB	0.1	-1.7	-1.5	-2.3	-2.3
China	PIB % crecimiento	14.2	9.6	9.2	10.3	9.5
	Desempleo %	4.0	4.2	4.3	4.1	4.0
	Deuda pública % PIB	19.6	17.0	17.7	33.8	26.9
	Cuenta corriente % PIB	10.1	9.1	5.2	5.2	5.2
India	PIB % crecimiento	10.0	6.2	6.8	10.1	7.8
	Desempleo %	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Deuda pública % PIB	72.7	73.1	69.4	64.1	62.4
	Cuenta corriente % PIB	-0.7	-2.0	-2.8	-2.6	-2.2
Rusia	PIB % crecimiento	8.5	5.2	-7.8	4.0	4.3
	Desempleo %	6.1	6.4	8.4	7.5	7.3
	Deuda pública % PIB	8.5	7.9	11.0	11.7	11.7
	Cuenta corriente % PIB	5.9	6.2	4.1	4.8	5.5

Nota: n.d.: no disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en International Monetary Fund (2011, septiembre).

Desarrollo, atraso económico, sociedad y poder

Miguel Ángel Rivera Ríos*

El acceso a capital no es el factor crítico para lograr el desarrollo. La experiencia indica que aun con la donación de recursos la situación de atraso puede persistir, y tampoco es dable quedar a expensas de la normativa de las capacidades estatales o de la labor de los especialistas; éstas, en todo caso, podrían ser formas válidas para una sociedad desarrollada, pero en el caso de una sociedad atrasada lo que se requiere es transformar el funcionamiento de la sociedad, para lo cual es crucial la forma en que se estructure y ejerza el poder político. Si el desarrollo puede verse bloqueado por el poder político, también, irónicamente, el poder político puede ser el detonante del proceso de desarrollo.

Ubicación del problema

Uno de los fenómenos más inquietantes de la era actual es la persistencia del atraso económico en la mayoría de los países del mundo. Ese atraso es más desconcertante si se le contextualiza en el extraordinario avance tecnológico que se ha verificado en las tres últimas décadas en los llamados países centrales. Tal avance se conceptualiza como revolución tecnológica y constituye el eje

de la “gran transformación global”. Contradiendo dicho avance, en la mayoría de los países del mundo no se cumplen los requisitos básicos del desarrollo económico y prevalece lo que debemos llamar propiamente *atraso económico*.

Considerando la persistencia del atraso económico, que afecta incluso a nuestro país, este artículo presenta un breve análisis económico y socio-político basado en un proyecto de frontera que busca explicar las causas de esos patrones contradictorios de desarrollo mundial/nacional, enfocando al final el caso de México. Las bases teórico-analíticas del proyecto a que se hace referencia provienen principalmente del institucionalismo

avanzado (North, Wallis y Weingast, 2009), la economía política del poder (Mann, 1986; Barnes, 1991; Earle, 2002) y la nueva teoría del desarrollo (Hoff y Stiglitz, 2002). Unificando esos elementos se da un tratamiento teórico-analítico que difiere de los enfoques convencionales meramente economicistas, pero que pretende rescatar las aportaciones más valiosas a una interpretación alternativa que empezó a aparecer desde los años cincuenta del siglo pasado, asociada a los nombres de Hirschman y otros economistas del desarrollo. Dado el cuestionamiento de los enfoques aún prevalecientes, se procuró dar a la exposición un carácter didáctico, limitando las referencias autorales; en

* Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio Universidad Nacional en Investigación en Ciencias Económico-Administrativas 2012.

otros trabajos (Rivera, 2009 y 2012) hay elementos explicativos más amplios y una bibliografía más extensa que serán útiles para los lectores interesados en el tema.

El orden expositivo es el siguiente: En un primer apartado se explican las condiciones que deben cumplirse para que un país se pueda conceptualizar como “en desarrollo”. De no cumplirse las condiciones básicas, no cabe sino concluir que no hay desarrollo propiamente dicho y que el país en cuestión puede estar atrapado en una trampa de atraso, como la definió originalmente Myrdal (1979). En el primer apartado se presentan datos básicos para clasificar a algunos de los países tardíos representativos (antes llamados periféricos) según su nivel de atraso relativo (o brecha internacional). En el siguiente apartado se ubican los primeros debates y fisuras que llevarán décadas después a una ruptura teórica y a la concreción de un proyecto interdisciplinario para estudiar unitariamente el desarrollo y el atraso económicos. En seguida se exponen los fundamentos teórico-analíticos del proyecto, especificando sus principales conceptos y el cómo deben aplicarse al estudio del fenómeno señalado, y haciendo un contrapunto entre los países asiáticos dinámicos y los de América Latina, cuya diferenciación se explica en el primer apartado. Finalmente, se aborda brevemente el caso de México, el cual se clasifica como una economía atrapada en una trampa de atraso asociada con la faccionalidad de la coalición dominante y las fallas de coordinación en la acción colectiva. Empero, se destaca que la posibilidad de romper políticamente la trampa del atraso no es tan remota como usualmente se cree.

Los fundamentos del desarrollo económico. Indicadores básicos

Al partir de los libros clásicos sobre desarrollo económico, como el de Gerald Meier (1995), hay acuerdo en que desde una perspectiva amplia los indicadores básicos del desarrollo son los siguientes:

- Crecimiento sostenido y a largo plazo del Producto Interno Bruto (PIB) *per capita*, manteniendo al menos el mismo ritmo en ese indicador con el correspondiente al de los países líderes, de manera que no aumente el coeficiente de atraso relativo¹.

¹ El PIB *per capita* es la medida estadística referencial básica para el estudio del crecimiento; su ritmo es indicativo de la velocidad de aquél, pero como se indica aquí, lo importante es el nivel comparativo del PIB *per capita* de un país con respecto al líder mundial. Ciertamente el PIB *per capita* no refleja

- Cambios estructurales que permitan el pasaje paulatino a un régimen productivo basado en el aumento de la productividad (o intensivo). Específicamente se trata del aumento del peso relativo de la industria, y dentro de ella de los sectores de medios de producción, aprovechando para ello los flujos tecnológicos internacionales.
- Disminución en el largo plazo del porcentaje de la población en condiciones de pobreza.
- Disminución de los índices de desigualdad social.

Si en un país se mantiene, pero sobre todo aumenta el coeficiente de atraso relativo (o sea, si su tasa anual de crecimiento del producto, relativizado por la población nacional, es persistentemente menor que la del país líder) y al menos el 30% de la población vive persistentemente en condiciones de pobreza, diremos que está atrapado en la trampa del atraso. Las dos tablas que se presentan (véase Anexo), aunque sólo se refieren a dos indicadores básicos, son elocuentes al respecto.

La Tabla I clasifica a los que llamaremos *países tardíos* en dos categorías². Una, la categoría A, son los “exitosos” o dinámicos, concentrados en Asia Nororiental. La otra categoría (B) es la de los países tardíos “fallidos”, que incluye a países situados en Asia, África y América Latina (con excepción de Brasil) y que constituyen la mayoría del grupo antes llamado *periférico*.

En una perspectiva de largo plazo se advierte que el atraso relativo aumentó en los países clasificados en el grupo B. Ése es el caso de México, cuyo PIB *per capita* era de 28% del correspondiente a Estados Unidos en 1900; su atraso relativo aumentó entre el año citado y mediados del siglo XX, para disminuir modestamente en los siguientes 20 años. El atraso relativo de México aumentó nuevamente entre 1970 y 1990, logrando una recuperación en la primera década del siglo XXI, pero aún por debajo del porcentaje correspondiente a 1900.

El desempeño a largo plazo de los restantes países del grupo B es muy similar al de México, sean latinoamericanos, asiáticos o africanos. El caso extremo es el de Argentina,

el nivel de bienestar económico y social real de un país, pero sí expresa la riqueza proporcional o relativa que existe.

² El concepto de *países tardíos* se debe originalmente a Gerschenkron (1968), pero fue redefinido por Alice Amsden (1989 y 2001) para referirse a parte de lo que se llamó *periferia* o *tercer mundo*. Para efectos prácticos, ese grupo de países, que fueron posesiones coloniales, inició su industrialización a mediados del siglo XX, pero sólo unos nueve han tenido posibilidades de un verdadero avance industrial. La experiencia histórica indica que los países susceptibles de clasificarse en el grupo A son menos que esos nueve.

cuyo PIB *per capita* real en 1900, de poco más de 2,700 dólares, era muy cercano al de Canadá y superior al de Finlandia (Maddison, 1997: Apéndice D); como se advierte en la Tabla I, sufrió un retroceso continuo que llegó a su punto más bajo en 2003; después vino, al final de la década del 2000, una importante recuperación, llegando a poco más de la mitad del porcentaje correspondiente a 1900. El resto de los países del grupo B citados en la Tabla I experimentaron un mayor atraso relativo en la primera mitad del siglo XX. En la siguiente subetapa, de 1950 a 1970, algunos cierran la brecha internacional; otros, no. En la siguiente subetapa, de 1970 a inicios de la década del 2000, la tendencia, con excepción de Indonesia, es al aumento del atraso relativo; igualmente, en la primera década del 2000 todos cierran la brecha internacional, pero algunos (Argentina, Filipinas y Nigeria) no lograron recuperar el nivel de 1970 y menos aún el de 1900.

Brasil es un caso digno de atención. Su nivel de atraso relativo es estable en la primera mitad del siglo XX, lo cual es un logro notable, ya que Estados Unidos progresó a ritmo sustancial en ese periodo. Brasil experimentó una recuperación entre 1950 y 1970, y en las siguientes décadas se mantuvo estable. El porcentaje de su población en condiciones de pobreza ha disminuido dramáticamente, para situarse en 21% en 2009, la mitad del porcentaje correspondiente a México (World Bank, 2011: Anexo estadístico).

Los datos de pobreza son congruentes (véase Tabla 2 en Anexo), ya que los países clasificados como B tienen niveles superiores al 30%. Los porcentajes más altos corresponden a Perú y México, de alrededor de la mitad de la población.

El contraste con la experiencia de los países de Asia Nororiental es sorprendente. Corea del Sur y Singapur redujeron dramáticamente su atraso relativo a partir de 1970. China experimentó una drástica ampliación de la brecha internacional en la primera mitad del siglo XX. Desde 1970 comenzó una modesta recuperación que se consolidó a partir de 1990 en adelante, hasta que en 2008 logró superar el porcentaje correspondiente a 1900. India es un caso atípico; su recuperación a partir de 1970 es sostenida, pero se mantuvo aún en 2008 debajo del porcentaje correspondiente a 1900. Sin embargo, la reducción del porcentaje de la población en condiciones de pobreza no tiene equivalente entre el conjunto de los países tardíos; de acuerdo con la información de la Tabla 2, ese indicador se sitúa en 15% (véase Tabla 2).

En referencia a los países del grupo B, cabe aclarar que atraso económico no equivale a pobreza generalizada. La

mayoría de las veces, y casi como regla, dichos países tienen considerable riqueza natural (piénsese en los diamantes de Sierra Leona, en el petróleo de Nigeria, etcétera) y por ello reciben sustanciales ingresos por exportación primaria e inversiones extranjeras; empero, esa riqueza y activos están monopolizados por una pequeña élite y la gran mayoría de la población queda excluida no sólo de la riqueza material, sino de la educación y la capacitación para el trabajo. Definiremos esa exclusión, que se apoya en el uso del poder, como la connotación política del atraso. Retomaremos eso más adelante.

La ruptura teórica: hacia una nueva teoría del desarrollo

La dramática situación sucintamente descrita a partir de las dos tablas contradice las teorías clásicas que desde diversas perspectivas proclamaban ya sea que la propagación mundial del capitalismo llevaría a un desarrollo nacional generalizado, o que por la naturaleza de la organización productiva habría convergencia en el crecimiento económico (los países ricos experimentarían una suerte de leve estancamiento y los países pobres acelerarían su crecimiento).

A partir de los años setenta se comenzaron a cuestionar esas teorías y el curso del análisis y la investigación tomó otro camino: del lado de las teorías ortodoxas se propuso el concepto de *capital humano* para explicar la renuncia al supuesto de los rendimientos decrecientes y admitir en el nuevo modelo teórico el dinamismo sostenido en los países ricos en el marco de la revolución tecnológica. Del lado de las teorías heterodoxas los nuevos tratamientos centraron la atención en los contados países ubicados en Asia Nororiental que, como se ve en la Tabla I, experimentaron un extraordinario desarrollo con posterioridad a la década de 1960. Esos estudios, que apelaron al concepto de Estado desarrollista, fueron muy ilustrativos, pero no alcanzaron a generar una explicación o hipótesis general porque también muchos países atrasados, sobre todo en América Latina, habían adoptado estrategias y creado instituciones desarrollistas, pero los resultados fueron decepcionantes.

La necesidad de explicar ese último problema, es decir, la existencia de dos formas de Estado desarrollista (una funcional y otra disfuncional), abrió, desde 1990, una agenda renovada de investigación denominada *nueva teoría del desarrollo* (ligada al institucionalismo avanzado y a la teoría del poder). En el marco de la nueva teoría se efectuó una crítica a los enfoques previos, destacando las siguientes observaciones:

- a) El acceso a capital no es el factor decisivo para lograr el desarrollo, ya que la experiencia indicaba que aun donando recursos la situación de atraso podía persistir.
- b) Para sustentar el desarrollo se requiere transformar el funcionamiento de la sociedad, para lo cual es crucial la forma en que se estructure y ejerza el poder en la sociedad.

Desafortunadamente, parece que la mayoría de los estudiosos del tema se resisten a considerar la relevancia del inciso b). El enfoque que aún prevalece, pese a la evidente discrepancia de resultados entre Asia Oriental y el resto de los países atrasados, es lo que Karla Hoff y Joseph Stiglitz (2002: 418) llaman *desarrollo racional*. Bajo ese enfoque se considera que la regla es que el gobernante es benevolente y que la solución al atraso económico depende de que los especialistas le brinden la información correcta.

El enfoque del desarrollo racional está estrechamente asociado con una visión normativa de las capacidades estatales en la que se asume que los gobernantes son necesariamente los depositarios de la misión de llevar la prosperidad al pueblo. Si bien hay contados casos de Estados auténticamente desarrollistas (en los países tardíos B), la idea de la benevolencia estatal es una conclusión errónea de ciertas teorías políticas, debido a una trasposición conceptual del Estado de los países desarrollados a los atrasados; ello ha llevado a adoptar adicionalmente la noción de que el Estado, en su misión desarrollista, tiene autonomía frente a las élites que concentran la mayoría de la riqueza de un país. Así, diversos científicos sociales conciben un poder económico diferenciado del poder político, atribuyendo al Estado (la encarnación del poder político) capacidad *a priori* para ejercer un dominio o autoridad e inclinar la balanza a favor del bien colectivo. Ésta podría ser una visión aproximadamente válida de la estructuración del poder en una sociedad desarrollada, pero difícilmente lo es en sociedades atrasadas.

Élites, coalición dominante y la regla básica de la gobernabilidad

La hipótesis alternativa, propuesta entre otros por North, Wallis y Weingast (2009), Mann (1986) y Barnes (1991), es que en condiciones de atraso económico la institucionalización del poder no ha llegado al estadio de la “autonomía”, y más bien los gobernantes son agentes de los propietarios o estos últimos ejercen una fuerte influencia en la gobernabilidad. No se trata de que los poderes económicos circunstancialmente “capturen” al poder político, sino que la

forma natural de la gobernabilidad está basada en la unidad de lo económico con lo político. La gobernabilidad es una extensión del llamado poder económico, de manera que no existe propiamente autonomía estatal. Debe hablarse, por tanto, de un poder a secas (o de poder social) que está en manos de las élites que tienen la propiedad de los medios de producción. En los niveles más bajos del avance socioeconómico, los gobernantes son los mismos terratenientes, grandes comerciantes y financistas. En escaños relativamente más avanzados, pero dentro del estatus de atraso o subdesarrollo, los gobernantes son los agentes de los principales, que son obviamente los propietarios de la riqueza. En esa relación, más compleja, se presentan dificultades similares a las que afectan la relación entre los accionistas y los gerentes de las corporaciones modernas (Rivera, 2012: 95-99).

En función de la forma en que se estructura el poder en las sociedades que sufren atraso económico, podemos hablar, siguiendo a North, Wallis y Weingast (2009: cap. I), de una connotación política del atraso, que exhibe las siguientes características sobresalientes:

1. El acceso a la riqueza y a los activos más rentables es patrimonio exclusivo de las élites, que bloquean el libre acceso de nuevos concurrentes. Las restricciones de acceso derivan del control de los mecanismos de gobernabilidad, lo que indica la unicidad de lo económico y lo político. Llamaremos a ésta, la regla básica del orden social.
2. El pueblo tiende a ser víctima de una exclusión más o menos sistemática de las actividades o activos que ejercen mayor influencia en el bienestar: educación, acceso al crédito, a la legalidad, al derecho de formar empresas, etcétera.
3. El estatus de pobreza y exclusión se transmite intergeneracionalmente, creando una suerte de entrampamiento o trampa del atraso.

De lo señalado en los tres numerales anteriores se desprenden dos escenarios de cambio. El básico es que las élites o la coalición de élites asumen el rol de opositores del avance material de la sociedad, sobre todo porque, como subrayan Hoff y Stiglitz, pueden ser los grandes perdedores en una sociedad próspera (2002: 430). Sin embargo, como veremos a continuación, si existen mecanismos inductores suficientemente fuertes, las élites pueden verse impelidas a tomar medidas con el fin de cambiar el funcionamiento del sistema económico, pero verse imposibilitadas de convertir

esa estrategia en una realidad. Esa imposibilidad es lo que los primeros estudiosos llamaron “problemas de coordinación de la acción colectiva” (Hoff, 2001: 149).

Sin embargo, la evidencia histórica indica que lo que hemos llamado la regla básica del orden social se ha roto, aunque sea por excepción. No hay una explicación teórica aceptada de por qué el poder político cambia su papel de depredador a desarrollista y del papel que ejercen los grupos sociales de base en ese proceso. El ejemplo de los pocos países tardíos exitosos demuestra que esa mutación ha sucedido, aunque la regla es el uso depredador del poder, lo que explica la referida persistencia del atraso económico. En los países tardíos exitosos las llamadas clases subalternas, aunque sí se rebelaron con bastante frecuencia, no jugaron un papel protagónico en la transformación socioeconómica por el simple hecho del atraso social al momento del despegue económico (sobre todo el alto analfabetismo y el dominio ideológico); por lo anterior, las reglas sociológicas extraídas de la lucha de clases en el siglo XIX no son directamente aplicables al desarrollo tardío.

Hay una característica fundamental del desarrollo económico que se ha soslayado en las teorías basadas en la acumulación de capital; se trata de lo que llamaremos *movilización social* (Rivera, 2009: 208). Para que se eleve sostenidamente el producto por habitante y se verifiquen los cambios cualitativos que se indicaron al principio de este artículo, se requiere incorporar a la población por medio principalmente de la educación, la capacitación para el trabajo, la ampliación y modernización de la infraestructura, el acceso generalizado al crédito, a la legalidad, etcétera.

Hay dos posibilidades límite para movilizar a la población. Una, que llamaremos típicamente asiática, implica la movilización forzada dirigida por una élite desarrollista, pero dictatorial. En la otra, la movilización es voluntaria: el pueblo se incorpora espontáneamente o sus representantes dirigen esa incorporación con un proyecto propio. De la segunda variante, aunque tratada abundantemente en modelos teóricos, sólo existen aproximaciones débiles, como las representadas por India y Brasil (exceptuando la dictadura militar).

Resumiendo para avanzar: el atraso económico persiste en el mundo porque prevalece la regla básica del orden social, que tiene poderosas fuerzas retroalimentadoras. Sólo por excepción se ha roto la regla básica y para ello se requiere en primer término que las élites acuerden deponer los mecanismos de exclusión social (véase inciso a) o, dicho de otra manera, que se aglutinen políticamente en torno a los objetivos desarrollistas (como explica Robert Wade,

[1999: cap. 1]). Aún no se ha teorizado suficientemente sobre las fuerzas que pueden incidir en la ruptura de la regla básica del orden social, pero los estudios efectuados hasta ahora indican que generalmente hay una crisis profunda que puede abrir alternativas nuevas, aunque no necesariamente progresivas.

Si se rompe la regla básica debe determinarse si la movilización social se verificará por medios forzados o voluntariamente. La elección de un medio u otro no depende de condiciones circunstanciales, sino de la trayectoria previa de la sociedad o del país. Si hay un abismo entre las élites y el pueblo está empobrecido y desorganizado, la movilización será inevitablemente forzada. Si hay cierto avance socioeconómico previo pueden atenuarse los elementos dictatoriales y ejercerse cierto grado de control o participación popular.

Para explicar lo anterior es preciso ampliar la conceptualización. Debemos concebir el desarrollo como dependiente de dos factores. Es útil distinguir entre un factor de primer orden y otro de segundo en el proceso de desarrollo (Rivera, 2009: 191 y ss.). El factor de primer orden es la aglutinación desarrollista de las élites en respuesta esencialmente a una crisis profunda o a otra fuerza inductora. El factor de segundo orden es el conjunto de políticas, normas y organizaciones que llevan a su operatividad la estrategia de desarrollo que ya ha sido sustentada políticamente por las élites. Para diseñar y ejecutar los factores de segundo orden, como, por ejemplo, decidir en qué momento y modo poner en marcha la reforma agraria, con qué modalidad crear bancos de desarrollo, qué normatividad debe regir el otorgamiento de subsidios a las empresas, etcétera, debe estar dado el factor de primer orden.

Los estudios sobre experiencias nacionales de desarrollo socioeconómico que han trascendido el nivel descriptivo (enfocados a las tasas de crecimiento de la formación de capital, el cambio en la estructura de las exportaciones, etcétera) han advertido la importancia de la movilización social, es decir, el papel crítico de la educación del pueblo, haciendo referencia en algunos casos a la enorme tarea de cambiar hábitos, valores y prácticas sociales para lograr ese objetivo. Se tiende a soslayar, desafortunadamente, la importancia de la unificación desarrollista de las élites como factor primigenio y detonante.

Ubicación de la experiencia de México

Ha llegado el momento de intentar, aunque sea esquemáticamente, ubicar a México en este proceso. Para empezar,

sería preciso señalar que éste, como lo indican su nivel de atraso relativo y la elevada incidencia de la pobreza, padece un entrapamiento que ha inhibido un mayor desarrollo. Empero, es preciso aclarar que no se trata de la trampa africana³, sino de una derivada de fallas sistémicas de coordinación.

La trampa del atraso en la que se encuentra actualmente México deriva de una fractura en la unidad de las élites y de la subsecuente lucha facciosa por ampliar sus cotos de poder, manteniendo un nivel relativamente elevado de exclusión social. La confrontación de las élites es relativamente reciente y se agudizó como producto de la experiencia traumática que vivió el país después de 1980. Se mantiene, en este caso, la gobernabilidad básica, pero queda bloqueada la adopción de políticas a nivel de profundidad, como las llaman Hoff y Stiglitz (2002: 426).

Los factores que desincentivan el cambio son básicamente dos: la peculiar pasividad de la mayor parte de la población, que sorprendió al politólogo estadounidense Roger Hansen (1971), y el hecho de que las élites en México gozan de enormes beneficios y prerrogativas, de modo que se alejan de la necesidad de cohesionarse en torno a un objetivo desarrollista y ampliar los espacios de movilización social.

Aun suponiendo que exista un factor inductor del cambio, no debe soslayarse la dificultad y los altos costos de una negociación o coordinación entre las élites para lograr un equilibrio favorable para la movilización social. Como veremos, es a este nivel que cobra relevancia la correlación de fuerzas sociales en sentido amplio.

¿Cómo plantear la posibilidad de romper la trampa del atraso? Veamos más de cerca la hipótesis propuesta por Hoff y Stiglitz (2002) de crisis o choques endógenos-exógenos. Partiendo de que el proceso histórico que viven países como México conforma una trayectoria, es decir, preserva su dirección por inercia, Hoff y Stiglitz postulan en la obra citada que probablemente se requiera una crisis para romper el condicionamiento o la atadura al pasado. Ambos advierten que esa crisis no llevaría necesariamente al sistema a una mejor situación, sino posiblemente a una peor (2002: 419). Ése parece ser el caso de México, que ha pasado y pasa por experiencias traumáticas, donde los

niveles de exclusión social se mantienen altos y el proceso de desarrollo es errático.

La noción de que una crisis profunda puede cambiar la trayectoria de un país (como es el caso de Corea del Sur después de la guerra, o de China después de la hambruna masiva tras la Revolución Cultural) debe complementarse con el planteamiento de que en una economía pueden permanecer en estado latente ciertos factores institucionales que detonen e incentiven la unificación de las élites, a la par que se verifican cambios en la base social. Tenemos así un escenario en el que, al menos en el caso de los países como México, Argentina y Colombia, se combinan de alguna manera los choques sociales traumáticos con la acumulación de factores latentes. En tal sentido, la conformación del factor de primer orden puede darse en alguno de los siguientes escenarios:

1. Las élites restablecen las condiciones de gobernabilidad en profundidad, respondiendo a lo que consideran un peligro derivado de una crisis severa y prolongada: la formación de un liderazgo autónomo en la base de la sociedad, probablemente en momentos en que el contexto internacional tiende a volverse adverso.
2. Una alianza entre élites subalternas y un nuevo liderazgo que surja en la base social. Ello podría alterar la cohesión de las élites en sentido positivo, dando lugar a una nueva jerarquía pro desarrollista.
3. La confrontación directa dentro de un movimiento social de base en el contexto de una coalición dominante disfuncional. En este caso se tendría que hablar de un movimiento de base con capacidad hegemónica, esto es, capacidad para dirigir intelectualmente el cambio social.

Esos tres escenarios no tienen el mismo grado de configuración en las tendencias actuales ni se puede asegurar la existencia de un nuevo liderazgo. El tercer escenario es el que ofrece menor grado de conformación y, dadas las condiciones de fractura social creadas por la persistencia de la pobreza, enfrenta obstáculos formidables y abre interrogantes sobre la plataforma de aglutinación y las líneas programáticas de un movimiento popular. Un gran obstáculo al cambio es la pasividad de la población, que aún persiste aunque la maquinaria del partido de Estado quedó fracturada. Al respecto, Roger Hansen (1971) señalaba que la población excluida en México está compuesta por tres tipos característicos: el localista, el subordinado y el participante. Nos interesan los dos primeros porque parece que persiste su influencia numérica en la sociedad mexicana actual. La actitud del localista, explica

³ Mobutu Sese Seko, dictador de Zaire (o República del Congo), aconsejó a Juvenal Habyarimana, dictador de Ruanda, que la regla básica para mantenerse en el poder era no invertir en escuelas y carreteras, porque de allí surgiría y se movilizarían los guerrilleros que lo habrían de derrocar. En referencia a las prácticas del dictador Mobutu, véase a Robinson, 2001: 34.

Hansen, se distingue porque no espera nada del gobierno, en gran parte como resultado de la ignorancia de lo que éste significa, aunque a veces es la suspicacia y la desconfianza lo que lo desconecta de él. El subordinado tiene conciencia de que existe el gobierno y a su vez está ligado afectivamente a él, pero sus relaciones se establecen de manera abstracta o general y adopta una actitud pasiva; aunque respeta la acción del gobierno y el legado revolucionario en el que se apoyó, es cínico y desconfiado, lo que lo lleva a evitar las actividades políticas y a esperar poco o nada para sí mismo de los gobernantes (1971: 236-243).

La observación de que la población excluida es pasiva y no espera prácticamente nada para sí es objeto de una muy viva controversia, ahora y durante la era PRI. Aún está por dilucidarse cuál es el balance entre la pasividad y la inconformidad social latente o abierta que se ha acumulado en México a causa de los desastres sociales, pero si el patrón histórico cambió, cabe la posibilidad de que se sustente un nuevo liderazgo. No obstante, pese a que se extienda la inconformidad social, no debemos olvidar el “cinismo” de los excluidos, que limita los alcances del cambio que tendería a situarse en el escenario I.

Lo que es preciso subrayar es que el entrampamiento actual que padece México no se encuentra en la incapacidad estatal *per se*, sino en la fragmentación y faccionalidad de las élites, que se traslada a la esfera de toma de decisiones y la debilita. Si las fuerzas inductoras que inciden sobre la cohesión y orientación estratégica de las élites (la extensión de la inconformidad social y el estancamiento económico) son débiles, se puede suponer que persistirá la situación de entrampamiento, dada la concurrencia de las fallas de coordinación. En este escenario, la acción popular puede ser crucial, pero como vimos, es incierta, lo que nos lleva a recordar la observación de Albert Hirschman sobre que la necesidad de que algo sea socialmente deseable o necesario no asegura su concreción (1996: 510).

A manera de conclusión

Hemos visto que, de acuerdo con un nuevo programa de investigación, representado por la *nueva teoría del desarrollo*, es necesario enfocar el funcionamiento integral de la sociedad, en particular la estructuración y el ejercicio del poder. En tal sentido, lo que antes se consideraban causas del desarrollo (acumulación de capital, innovación, etcétera) son en realidad las manifestaciones. Para el estudio de las causas es útil la aplicación de los conceptos de factor o fuerza de primero y segundo orden. Se hizo hincapié en la

regla básica del orden social, la depredación y el significado que tiene su ruptura. Los mecanismos subsecuentes de movilización social pueden variar dependiendo de la trayectoria histórica del país específico. En el caso de México, ha persistido la trampa del atraso, pero el prolongado periodo de inestabilidad social puede actuar como fuerza inductora, con las consecuencias arriba indicadas. El mecanismo específico de ese cambio, e incluso la posibilidad del mismo, son inciertos, ya que las sociedades funcionan como sistemas complejos.

Referencias

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of “the Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de <<http://www.elgermen.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/Amsden-The-Rise-of-the-rest.pdf>>.
- Barnes, B. (1991). *La naturaleza del poder*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Earle, T. (2002). *Bronze Age Economics: The Beginnings of Political Economy*. Boulder, Colorado, USA: Westview Press.
- Gerschenkron, A. (1968). *Atraso económico e industrialización*. Barcelona: Ariel.
- Hansen, R. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Hirschman, A. (1996, abril-junio). “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”. *El Trimestre Económico*, 63 (2), 489-524.
- Hoff, K. (2001). “Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development”. En Pleskovic, B. y Stern, N. (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000* (pp. 145-176). Washington: World Bank.
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (2002). “La teoría económica moderna y el desarrollo”. En Meier, G. y Stiglitz, J. (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva* (389-461). Bogotá: Alfaomega.
- Maddison, A. (1997). *La economía mundial 1980-1992: análisis y estadísticas*. París: OCDE (Perspectiva Económica).
- Maddison, A. (2007). *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essay in Macro-Economic History*. Nueva York: Oxford University Press.
- Maddison, A. (2009). *Data Base Historical Statistics of the World Economy, 1-2008*. París: OECD.

- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power: Vol. I. A History of Power from the Beginning to A. D. 1760 (I)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, G. (1995). *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Myrdal, G. (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (2a. ed.). México: FCE.
- North, D., Wallis, J. y Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rivera, M. Á. (2009). *Desarrollo económico y cambio institucional. Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*. México: UNAM/Juan Pablos Editor.
- Rivera, M. Á. (2012). *Desarrollo y dinámica socio-económica: una perspectiva institucionalista*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Robinson, J. (2001). *When is a State Predatory?* Massachusetts, USA: Harvard University/Department of Government.
- Wade, R. (1999). *El mercado dirigido: la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: FCE.
- World Bank (2011). *World Development Indicators 2011*. Washington: World Bank.

Anexo

Tabla 1 Comportamiento del coeficiente de atraso relativo en países tardíos representativos, 1900-2008 (porcentaje que representa el PIB per capita nacional con respecto al de Estados Unidos)						
	1900	1950	1970	1990	2003	2008
<i>Tardíos A</i>						
Corea del Sur	2	4	15	39	54	63
Singapur	3	5	7	23	74	90
China	16	4	7	13	16	22
India	15	6	6	7	8	10
Brasil	17	17	20	21	20	21
<i>Tardíos B</i>						
México	28	21	25	22	23	26
Argentina	67	52	49	36	18	35
Perú	20	23	25	14	11	17
Colombia	23	22	20	23	14	20
Indonesia	18	9	8	12	12	14
Filipinas	25	13	12	10	8	9
Nigeria	n.d.	6	6	5	3	5

Nota: n.d.: no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2007 y 2009).

Tabla 2 Porcentaje de pobreza en países tardíos tipo B			
Brasil	21.4	(Nacional)	2009
México	47	(Nacional)	2005
Argentina	36	(Urbana)	2001
	45	(Nacional)	2006
India	28	(Nacional)	1989
	15	(Nacional)	2000
Perú	32	(Nacional)	1994
	52	(Nacional)	2003
Nigeria	34	(Nacional)	1992
	47	(Nacional)	2004

Nota: De acuerdo con líneas nacionales, es decir, información de las agencias oficiales de cada país.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del World Bank (2011).

Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)

Marina Trejo Ramírez*
Agustín Andrade Robles*

Este artículo caracteriza y analiza las reformas estructurales aplicadas en México. Se examinan las principales medidas adoptadas en las reformas de primera y segunda generación y se realiza un balance general de sus resultados, en términos de sus éxitos e insuficiencias. En las reformas de tercera generación se plantea la complicada discusión de la reforma laboral y su aprobación; también se esboza lo referente a la reforma energética y fiscal. Se plantea que este conjunto de reformas no son nada nuevo, sino una continuidad de las anteriores, y que el centro de una verdadera reforma debe encontrarse en resolver los problemas de pobreza y desigualdad social, así como el pobre crecimiento económico.

El presente trabajo caracteriza y analiza las reformas estructurales que se han efectuado en nuestro país desde la década de los ochenta a la actualidad; dichas reformas, junto con los programas de estabilización y ajuste, constituyeron los instrumentos de política económica para estabilizar a la economía y sacarla de las crisis por las que constantemente atravesó; también fueron el instrumento mediante el cual se pretendió modernizar a la estructura económica, con la finalidad de alcanzar mejores estándares de producción y productividad, elementos necesarios para la inserción de la economía mexicana en el proceso

de globalización. Dadas las transformaciones que la economía mundial había venido experimentando desde la década de los setenta, con la crisis del modelo fordista-keynesiano, la revolución científico técnica, las transformaciones del sistema financiero y la crisis del proceso de industrialización, eran impostergables las reformas.

Se realiza un balance de estas reformas en dos direcciones: éxitos e insuficiencias. Los éxitos se manifestaron en diferentes planos, como el control de la inflación, la estabilidad del tipo de cambio, el control de las tasas de interés y el equilibrio fiscal. Es decir, se logró cierta estabilidad macroeconómica. Sin embargo, tuvieron insuficiencias sumamente serias en términos de sus objetivos principales,

ya que obtuvieron mediocres tasas de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 2.3% de 1982 al 2011. En términos de lo social se dio una disminución de los salarios reales, llegando hasta 75% en el caso del salario mínimo. Adicionalmente los niveles de aumento del empleo requeridos, de cuando menos un millón anual, se encontraron por debajo, de esta cifra.

Las reformas estructurales

Hablar hoy de las reformas estructurales nos obliga a reflexionar acerca de su importancia, sobre todo ahora que se encuentran en el centro de la discusión política la tercera generación de reformas estructurales. En la discusión

* Profesores de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de los candidatos a la Presidencia apenas finiquitada, buena parte se centró en el debate de las reformas que cada uno de los candidatos consideró ineludibles para reimpulsar el desarrollo de la economía. Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República se retomaron viejos proyectos sobre las reformas “necesarias” para reimpulsar el crecimiento económico, es decir, las reformas fiscal, energética, laboral y educativa; en el caso de la reforma laboral, se aprobó en el Congreso como iniciativa preferente.

En el contexto del anuncio de nuevas reformas por parte del presidente Enrique Peña Nieto es conveniente hacer una pausa para observar los saldos de las reformas estructurales de primera y segunda generación y de los programas de estabilización y ajuste que en su conjunto significaron un proyecto para el país que los entonces jóvenes tecnócratas impulsaron a partir de 1982, con el fin de observar los riesgos que pueden estar presentes en el nuevo proyecto de transformación de las estructuras de la economía.

Esta afirmación nos lleva a una explicación muy breve del contexto económico prevaleciente en los años en que se aplicaron las reformas, debido en parte al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, que quedó al descubierto con la crisis de 1982 y que tuvo igualmente su expresión en los grandes cambios que se desarrollaron en la economía mundial en el terreno de la crisis de la producción fordista-taylorista, la revolución científico-técnica y las reformas financieras impulsadas al inicio de la década de los setenta, que junto con la crisis del paradigma teórico keynesiano y el ascenso del paradigma neoclásico en su vertiente neoliberal trajeron consigo la oportunidad para el desarrollo de un puñado de economías emergentes, dentro de las que se encontraba la mexicana.

En esta nueva fase el eje del desarrollo ya no fue la economía cerrada, propia de la etapa de desarrollo anterior; los inversionistas privados recuperaron los espacios que habían perdido en la estructura de la producción durante la etapa “populista”, de esta forma el proceso de acumulación de capital volvió a ser comandado por los inversionistas privados desplazando a la inversión pública. En adición a lo anterior, el sector externo y el mercado se constituyeron en los elementos centrales del nuevo modelo, subordinando el papel que hasta ese momento jugaba el Estado en la economía.

La justificación fue la siguiente: si el sector externo se convertía en el eje del desarrollo, permitiría mayor eficiencia productiva con la incorporación de nuevas tecnologías al

proceso de producción, buscando así una integración de nuestro país al proceso de globalización, lo que en perspectiva cristalizaría en una mayor eficiencia y productividad del desarrollo. Sin embargo, la realidad rebasó estas perspectivas, ya que las cosas no sucedieron de tal forma debido a que el crecimiento de nuestra economía mantuvo niveles por debajo de las expectativas esperadas.

Este hecho se demuestra si comparamos el crecimiento que el PIB tuvo en el modelo de sustitución de importaciones, que fue de 6.31% en promedio anual, con el alcanzado en el neoliberalismo, que aunado a la inestabilidad de su comportamiento mantiene una tasa de crecimiento promedio anual durante el periodo de estudio de 2.3%, tal como se muestra en la Gráfica 1 (véase Anexo).

La crisis de 1982 dejó al descubierto que el crecimiento alcanzado a finales del modelo de sustitución de importaciones estuvo sustentado básicamente en tres elementos: un enorme endeudamiento externo, una importante renta generada por las exportaciones petroleras y los precios de monopolio que se fueron formando en el mercado interno debido a la política proteccionista del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la cual impedía la competencia externa y fue un factor que se tradujo en la obtención de ganancias extraordinarias.

El reto de superar la crisis de 1982 y lograr una estabilidad macroeconómica junto con el crecimiento implicó una reestructuración profunda en diferentes aspectos de la vida económica del país; en ello las reformas estructurales jugaron un papel fundamental. En estas reformas aplicadas en México identificamos claramente tres tipos: las de primera generación, que se ubican de 1984 a 1994; las de segunda generación, que van de 1996 a 2006; y las de tercera generación, que están en proceso de discusión.

Las reformas de primera generación

Las reformas de primera generación, junto con los programas de estabilización y ajuste —Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE); Programa de Aliento y Crecimiento (PAC); Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)—, tuvieron como objetivo estabilizar la economía e impulsarla hacia el crecimiento, lo cual implicó en un primer momento promover cambios importantes en el papel que el Estado había jugado durante el periodo de ISI. Entre los cambios más relevantes destacó una menor participación del Estado en la economía y dejar libre el paso al capital

privado nacional e internacional, proceso que derivó en profundos cambios en el país. Es decir, se requirió de una serie de reformas en varios planos, que constituyeron en su conjunto la introducción de un nuevo paradigma tecnoc-económico.

La dimensión de estas reformas exigió la redefinición del papel del Estado en la economía, la modificación en las funciones de muchas de las instituciones ya existentes y la creación de nuevas; se redefinieron las relaciones entre los trabajadores y los capitalistas; hubo un relevo generacional en la clase política y en los capitanes de la industria, lo cual trajo consigo reacomodos en el poder. De esta forma, poco a poco fue quedando atrás el modelo de sustitución de importaciones, imperando el libre mercado para la asignación y utilización de los recursos, el cual no está regulado, sino que está abierto a la competencia externa.

Así, el Estado redefinió su papel y empezó a dejar atrás su anterior característica de gran inversor en la economía para desarrollar una política de racionalización de su gasto, la cual implicó su adelgazamiento. Esto se logró a través de las siguientes medidas:

En primer lugar, el saneamiento fiscal, proceso al que se comprometió al firmar la Carta de Intención con los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; en sí, esta firma constituyó la plataforma de una serie de compromisos que obligaron a nuestro país a sanear las finanzas públicas para afrontar el problema del endeudamiento externo; adicionalmente se vio obligado a liberar recursos para hacer frente a sus compromisos con el sistema financiero internacional. El Estado se comprometió a reducir sus gastos, sobre todo los de inversión productiva, así como los subsidios al capital privado, que habían constituido un porcentaje importante de la ganancia en el modelo ISI.

Otro compromiso adquirido fue el de liberar los precios y tarifas de sus bienes y servicios, lo cual implicaba directamente un incremento de estos precios. Los gastos sociales, por su parte, fueron también reducidos; la tendencia a largo plazo era privatizarlos. Por tanto, los objetivos centrales de estas reformas eran el saneamiento fiscal, la liberalización comercial y la liberalización financiera, con el fin de lograr la estabilización macroeconómica. Veamos:

El primer objetivo debía ser cubierto mediante una reforma fiscal a fondo, que no había podido ser instrumentada, y mediante las privatizaciones de las empresas públicas, dicho proceso se conformó por dos etapas: una que ubicamos aproximadamente entre 1983 y 1985, y que

tuvo como fin fundamental desincorporar a las empresas menos eficientes sin entrar de manera prioritaria a la venta de dichas empresas. Una segunda etapa, que situamos de 1988 a 1994, en la que se desarrolló de manera más intensa el programa de privatizaciones, que incluyó a empresas con gran poder de mercado y viabilidad económica. Durante esta etapa se privatizaron importantes empresas, como Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Telmex, Grupo DINA; compañías mineras, como Cananea, siderúrgicas, complejos industriales; 18 bancos y diversas instituciones financieras (arrendadoras, aseguradoras, etc.). Con estas operaciones se redujo la participación del Estado en la generación del producto y el empleo nacional. La venta de las empresas generó recursos por un monto de 29 mil millones de dólares. Al final de dicho periodo existían sólo 210 empresas paraestatales, es decir, 18% de las que inicialmente se encontraban en poder del Gobierno Federal.

Un segundo elemento central de estas reformas fue la liberalización comercial, que tuvo como fin el desmantelamiento de las restricciones comerciales con la economía mundial, que llevaría a dar eficiencia, modernizar la economía nacional y reprimir el crecimiento de los precios, asociados a los altos aranceles. Para lograr estos fines, entre 1983 y 1985 se produjo una sustitución gradual de permisos previos de importación por aranceles, que se aceleró cuando en 1985 México inició negociaciones para adherirse al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés). Entre 1985 y 1988 la economía mexicana pasó de ser una de las economías más cerradas a una de las más abiertas; solamente 3% de las importaciones quedaron sujetas a permisos previos y el arancel promedio bajó de más de 50% a menos de 10%. Dicho proceso se profundizó con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC).

En relación con la liberalización financiera, tenemos que se inició en 1988 y se caracterizó por una serie de reformas en este sistema, tales como la liberalización de las tasas de interés, la sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez y la privatización bancaria. En mayo de 1990 se reformaron los artículos 28 y 123 de la Constitución con objeto de permitir el restablecimiento del régimen mixto de las prestaciones del servicio de banca y crédito; entre 1991 y 1992 se privatizaron todos los bancos comerciales; asimismo, se otorgó autonomía al Banco Central (Perrotini, 2004: 89-91).

A lo anterior tendría que haberse agregado un programa de reconversión industrial para modernizar el aparato productivo en manos del Estado mexicano, que en la práctica fue abandonado a partir de 1985, aunque se

mantuvo en el discurso del gobierno hasta finales de 1985 (Trejo, 2012). El planteamiento fue que con estas acciones se eliminaría a corto plazo el déficit fiscal, con lo que a su vez se lograría la estabilización macroeconómica y el control de la inflación.

Es cierto que con la aplicación de estas reformas y del conjunto de programas de estabilización y ajuste se lograron los objetivos de reducir significativamente el déficit fiscal y se controló notablemente la inflación. Y que el Estado liberó recursos para hacer frente a los compromisos financieros adquiridos, entre éstos el pago de la deuda externa. Todo este proceso posibilitó que se consiguiera un equilibrio macroeconómico, sin fomentar un desarrollo agrícola e industrial, y si bien se logró estabilizar al país de las crisis de 1982-1983 y 1986-1987, el costo fue muy alto en términos del crecimiento, ya que la política económica se orientó a la estabilización y dejó al crecimiento simplemente como una variable de ajuste. Gran error.

En todo el periodo en el que se aplicaron estas reformas de primera generación, notamos que no fue suficiente el logro de la estabilidad macroeconómica, sino que el objetivo –sobre todo en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (CSG)– era bajar la inflación a un dígito. Sin embargo, la crisis financiera de 1994, que fue el resultado de esta política económica, en combinación con la situación financiera internacional y con la crisis política, marcó su agotamiento, lo cual dio paso a las reformas de segunda generación.

Las reformas de segunda generación

Estas reformas se complementaron con un conjunto de programas a corto plazo –Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC); Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE); Programa para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica (PARAUSEE) y demás programas también de corto plazo del presidente Vicente Fox Quesada (VFQ)–. El objetivo continuaría siendo el crecimiento económico sostenido y a largo plazo. En lo inmediato, se pretendió estabilizar a la economía de los efectos de la crisis de 1994-1995 y posteriormente de las crisis de 2001-2003 y 2008. De ahí que una de las características de estas reformas de segunda generación fue la profundización de los objetivos de las de primera generación.

Un propósito adicional fue la profundización de la apertura comercial, por lo que se fortaleció la integración de la economía mexicana al proceso de globalización mediante

un tratado comercial que posibilitaría la formación de una zona comercial en América del Norte: el TLC, con lo que se ahondó en las medidas adoptadas en la primera etapa y se incorporaron tres elementos nuevos:

1. Profundizó el proceso de apertura comercial que se venía dando desde 1985, con la firma del TLC.
2. Mayor participación de la inversión extranjera directa.
3. El énfasis en el vínculo: competitividad internacional, inversión y crecimiento económico.

Al ahondar en el proceso de apertura comercial, lo que se observó en la economía mexicana a partir de la primera mitad de la década de los noventa fue un flujo importante de la inversión extranjera. Sin embargo, esta entrada de capital tuvo cierta peculiaridad; no era un capital invertido en actividades productivas, más bien se recicló en el sector financiero en inversiones en cartera y en la compra de deuda pública. Ello impidió que este tipo de inversiones tuviera un papel en la entrada de nueva tecnología, por el contrario, fue una inversión de corto plazo y altamente especulativa, como se pudo comprobar en la crisis de 1995.

En síntesis, esta segunda generación de reformas, junto con los programas de ajuste de corto plazo de política económica, logró contrarrestar los efectos negativos que los choques financieros (internos y externos) y la complicada situación política habían causado en la economía. Y si bien era uno de los objetivos, el crecimiento, que debió considerarse primordial, se vio nuevamente sacrificado, dejándolo como una variable más, ya que la política económica se orientó al ajuste y estabilización.

Balance de las reformas estructurales

En este apartado realizamos un balance general de las reformas económicas, ubicando sus resultados en dos sentidos: como éxitos e insuficiencias.

Las reformas estructurales de primera generación cumplieron con cierto éxito varios de sus objetivos centrales, como el control de ciertas variables macroeconómicas, por ejemplo, la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio, a lo que sumamos la redefinición de la participación del Estado en la economía, expresada en una injerencia “racional”, manifiesta en un equilibrio fiscal (Perrotini, 2004; Garrido, 2005: 77).

El comportamiento de la inflación fue ascendente desde la segunda mitad de la década de los setenta, llegando a su

techo en 1987, cuando su tasa de crecimiento alcanzó un nivel de 159.2%. Sin embargo, a partir de dicho momento se registró una tendencia a la baja que fue producto de las medidas asumidas por el Estado, en las que fueron centrales la apertura comercial, anclar el tipo de cambio o esterilizar el ahorro interno para evitar el crecimiento del circulante. Esta serie de medidas contribuyeron a que la inflación de tres dígitos pasara a ser de sólo uno, y si bien la crisis de 1995 trajo consigo un repunte, después de dicho evento los niveles de precios se volvieron a estabilizar. Ello queda de manifiesto con el análisis de la Gráfica 2 (véase Anexo), en la cual el año de 1987 representa el límite superior del proceso inflacionario, observándose cómo a partir de ese momento hay una baja continua, excepto en 1994, producto de la crisis; sin embargo, a partir de ese momento se observa una caída pronunciada, alcanzando la inflación niveles de un solo dígito, acercándose a los niveles de precios de su principal socio comercial.

En relación con el tipo de cambio, dicho indicador, después de su comportamiento altamente inestable entre 1982 y 1987¹, tendió a estabilizarse, primero, en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, con la introducción de una banda de flotación que logró controlar el desplazamiento del peso hasta el llamado *error de diciembre*, el cual generó una de las crisis más profundas en la historia del país. A partir de la segunda mitad de 1995 se instrumentó una nueva estrategia en la determinación del tipo de cambio, que se transformó en un tipo de cambio libre; si bien por cualquiera de los mecanismos de fijación del tipo de cambio dicho instrumento se vio impulsado a la sobrevaluación, debido a la entrada del capital externo que en algún momento se asentó como capital especulativo en la Bolsa Mexicana de Valores, también funcionó como un instrumento necesario para equilibrar la balanza de pagos y para controlar el exceso de circulante producido por la estabilización extranjera. Para ello se utilizaron diversos mecanismos; tal vez los más importantes fueron: primero, la estabilización de circulante mediante emisión de deuda interna, mecanismo que permitió retirar dinero de la circulación; y segundo, la flotación sucia del tipo de cambio que, ante cualquier especulación que desestabilizaba al peso, permitía que el Banco de México sofocara dichos intentos

desestabilizadores con la compra de dólares, con lo que lograba nuevamente realinear la paridad monetaria a niveles anteriores de los brotes de los estallidos especulativos.

Respecto a la tasa de interés, si tomamos a los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes) como punto referencial, es evidente que su tendencia en el periodo de estudio fue a la baja, aunque con claras fluctuaciones; sin embargo, el proceso de desregulación financiera le quitó al Banco de México la potestad de regular las tasas de interés del sistema bancario. Esto provocó que otros instrumentos financieros desarrollaran tasas muy altas, que hicieron casi imposible el flujo de capitales a actividades productivas, debido a su alto costo, convirtiéndose así en un cuello de botella para el crecimiento.

A pesar de estos logros incuestionables, existieron insuficiencias en el cambio estructural que llevaron a la economía mexicana a crisis recurrentes² a lo largo de estos años.

La primera evidencia de estas crisis la encontramos en la evolución del PIB, que mantuvo tasas de crecimiento moderadas, tal como se señaló antes; ello se reflejó en un crecimiento de 50% en este indicador en el periodo de análisis, respecto al que se dio en la fase del ISI. Por su parte, el crecimiento del PIB per cápita fue de sólo 0.35% promedio anual, frente a 3.5% del periodo que lo antecedió; el crecimiento de la producción industrial, que se supone es el eje del proceso de acumulación, fue de 2.6% promedio anual durante los 30 años del periodo de estudio (INEGI, 2010; INAE-FE-UNAM, 2012) y nos indica que esta variable se encuentra lejos del comportamiento que tuvo en la etapa de desarrollo estabilizador o del “populismo”, antecedentes inmediatos del periodo neoliberal (véase Gráfica 3 en Anexo).

Otros indicadores que se comportaron de una manera negativa fueron los salarios y el nivel de empleo, los cuales se encontraban en correlación directa con el nivel de vida de los asalariados. Concerniente a los salarios, se observa que de 1980 a 2011 tuvieron un deterioro de su poder adquisitivo de 73.7%, al pasar el salario mínimo de 176.3 pesos en el primer año a 46.4 pesos (Centro de Análisis Multidisciplinario, 2012), lo cual junto con los niveles de desempleo que en los últimos tres sexenios rebasan en promedio anual 4%, ello significó para 2010 que 5.5 millones de personas

¹ Durante estos años el tipo de cambio se desplazó bruscamente, teniendo en el primer año dos macrodevaluaciones, mientras en 1987 se presentó otra gran devaluación.

² En el periodo de estudio, identificamos las siguientes crisis: las de 1982-1983; 1986-1987; 1994-1995; 2001-2003 y 2008.

estuvieran desempleadas o bien trabajaran menos de 15 horas, siendo los jóvenes y los que tienen mayor grado de escolaridad los más afectados por esta situación (Ruiz y Ordaz, 2011). Estos factores sin duda alguna agudizan más el grado de pobreza del país.

Otro factor que muestra los desequilibrios acumulados en la economía mexicana se refiere a la estrategia de promoción de las exportaciones. Hay que establecer que el país ha vivido un periodo de auge exportador, hecho que ha coincidido con la puesta en funcionamiento del modelo económico vigente; sin embargo, hay que matizar el triunfalismo de quienes ven en este hecho la panacea del desarrollo y señalar que las exportaciones son generadas por un puñado de industrias, sobre todo las vinculadas con la electrónica. Este auge exportador de ninguna manera ha generado cadenas que impulsen a las pequeñas y medianas empresas para impactar de manera positiva al proceso productivo en el país, lo cual ha implicado la exclusión de un gran número de empresas de la estrategia de inserción de la economía mexicana del proceso de globalización.

De esta forma, se produce la idea de que el sector externo llevaría a la economía mexicana a nuevas dimensiones, en el sentido de que permitiría el suministro de divisas necesarias para financiar la importación de bienes de capital, aumentaría la competencia y eficiencia, y desarrollaría economías de escala, facilitando la difusión del conocimiento tecnológico y aprendizaje mediante la práctica. Si bien estos elementos se dieron, de ninguna manera son contundentes; ello lo podemos asegurar con el siguiente razonamiento:

Si bien la apertura de los mercados de capital y las políticas macroeconómicas, pro-cíclicas fueron las causantes de las tribulaciones económicas de la región, [se refiere a América Latina] la liberalización del comercio también tuvo su participación. Se abrieron los mercados, con la consiguiente eliminación de empleo y con la ingenua creencia de que seguía vigente la ley de Say, según la cual la oferta crea su propia demanda, esto no sucedió y se culpó a los países dado que el problema surgía de la excesiva rigidez del mercado laboral [...] aunque no es tanto de la rigidez de los salarios, sino de las políticas del FMI, que con frecuencia han minado la capacidad de las economías para crear nuevos empleos, al imponer tasas de interés más altas, entre otras medidas (Stiglitz, 2003: 24-25).

Las reformas de tercera generación

Con el regreso del PRI a la Presidencia de la República han iniciado las reformas de tercera generación. La reforma a la ley laboral está en proceso de análisis y se empieza a especular que la reforma fiscal a fondo será una de las prioridades de la nueva administración, a la que habrá de acompañar la reforma energética y educativa. De las tres últimas reformas, aún no hay nada oficial³ y, por tanto, éstas no serán materia de análisis en este momento. Sin embargo, la reforma laboral sí es objeto de análisis en este artículo, debido a que se encuentra en la mesa de la discusión; aunque aún no se sabe cuál será la resolución de la Cámara de Diputados, sí asumirá en forma íntegra los cambios que los senadores han propuesto para aprobar dicha iniciativa preferente.

Pero independientemente de las vías que tome su aprobación, es necesario destacar que dicha ley tiene elementos que levantaron gran polémica, uno de ellos es la subcontratación o *outsourcing*, que no es más que la intermediación realizada por algunas empresas en la contratación de personal para una compañía distinta. En esta labor de subcontratación, las *outsourcing* deberán cerciorarse de que la compañía contratante otorga condiciones adecuadas de seguridad, salud y ambiente laboral. La crítica a dicha contratación es la precarización de que será objeto la fuerza de trabajo, debido a que perderán el conjunto de prestaciones que hasta ahora mantienen.

En la propuesta de reforma laboral se plantea la creación de tres nuevas modalidades de contratación: por temporada, por capacitación inicial y por periodo de prueba. Con ello es evidente que se desarrolla una mayor flexibilización del trabajo.

También se plantea el pago por horas o por tiempo; la nueva ley establece que la jornada laboral no podrá exceder las ocho horas diarias y el empleado tendrá derecho a las prestaciones y los servicios de seguridad social. Los salarios de los obreros contratados en esta modalidad en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo que corresponda a una jornada.

La nueva ley agiliza el despido de trabajadores, pues indica que la patronal puede notificar del despido directamente al trabajador o a través de la Junta de Conciliación y Arbitraje, siendo necesario que la notificación sea hecha en persona.

³ Nota de la edición: El artículo fue recibido por *El Cotidiano* el 28 de noviembre de 2012.

Uno de los artículos más cuestionados de la nueva ley laboral es el 48, que establece que los sueldos caídos que se dan cuando el trabajador gana un juicio laboral por despido injustificado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje se limitarán a un año, cuando la ley actual no establece un límite para el pago de dichas percepciones.

La iniciativa de ley enviada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa manifiesta la necesidad de crear normas en favor de la democracia sindical, para ello advierte la necesidad de obligar a las organizaciones gremiales a elegir a sus líderes mediante el voto libre, directo y secreto⁴.

Con estas propuestas de reforma laboral es evidente que las élites de poder están pensando en que pueden obtener beneficios no de la generación de riqueza, sino más bien del debilitamiento de los derechos laborales (abaratamiento del costo de la fuerza de trabajo); la privatización del común y de los bienes públicos; mercados libres y libre comercio, además se centra en el comercio y la libre redistribución de la riqueza. El principal logro del neoliberalismo, afirma con razón David Harvey, “ha sido en redistribuir, en vez de generar, riqueza y renta”, gracias primordialmente a la estrategia de acumulación para los ricos mediante la desposesión de lo público y de los pobres, en este sentido el modelo neoliberal es fundamentalmente un proyecto de reestructuración de clase (Negri y Hardt, 2011: 272-273).

Acerca de la reforma fiscal y energética sólo hay esbozos de dichas iniciativas; lo seguro es que se enviarán al Congreso de la Unión en el transcurso de 2013. Por otra parte, en su viaje por Europa Enrique Peña Nieto delineó lo que busca de dicha reforma, al señalar la necesidad de un sistema fiscal simplificado que le imponga al gobierno un marco para una mayor rendición de cuentas y mayor transparencia que generen mayores incentivos para la inversión. Esta reforma necesariamente tiene que ir acompañada del sistema de seguridad social dada la íntima relación entre ambas reformas (Castillo, 2012).

Por su parte, Luis Videgaray, entonces jefe del equipo de transición, señaló que la reforma hacendaria impulsará el crecimiento económico, fortalecerá la capacidad financiera del Estado y promoverá la competitividad de las empresas con la simplificación del régimen fiscal. Se observa que ni el

“Presidente electo” ni su principal asesor en materia económica se aventuran a proporcionar más información sobre su propuesta de reforma fiscal, más bien están tratando el tema con mucho cuidado, dado que históricamente dicha reforma ha sido un tema difícil de procesar en el Congreso y que los últimos intentos de desarrollar una reforma fiscal privilegiando el aumento y la generalización de los impuestos indirectos no han sido aprobados en el Congreso. Sin embargo, no es necesario un proceso de ardua investigación para suponer cuáles serán las propuestas recaudatorias que el nuevo gobierno impulsará para intentar aumentar sus ingresos. Los puntos que estarán sin duda alguna en la discusión el próximo año son la modernización del sistema fiscal y la ampliación de la base tributaria, puntos en donde no habrá controversias al interior del Congreso de la Unión. El problema a que se enfrentarán será encontrar el monto en el que se gravarán los impuestos directos e indirectos, es decir, si la propuesta es reducir el Impuesto Sobre la Renta (ISR), o mantenerlo en el mismo nivel. Las anteriores propuestas de reforma se han centrado en el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) —Andrés Manuel López Obrador ya advirtió de la tentación de aumentar dicho impuesto a 22%, y de esta manera seguir la tendencia española en los niveles que ha adquirido dicho impuesto—; la otra parte del mismo movimiento es gravar con IVA a alimentos y medicinas, tal como lo intentaron los gobiernos panistas, sin éxito alguno.

Es de esperarse que los priistas no intenten una reforma innovadora y lo más probable es que con el apoyo del Partido Acción Nacional desarrollen una reforma *Hood Robin*, es decir, una reforma que privilegiará el aumento de los impuestos indirectos, en lugar de optar por una modificación fiscal de tipo progresivo que imponga una tasa impositiva acorde con el nivel de ingreso de cada uno de los contribuyentes.

En términos de la reforma energética, Enrique Peña Nieto se pronunció en su reciente gira por Alemania por promover la inversión privada en algunos sectores del proceso petrolero; dicha reforma incluirá además una apertura en hidrocarburos, mayor libertad financiera y de operación para Petróleos Mexicanos (Pemex) y un fuerte impulso a las energías renovables.

Un resumen de la posición de Peña Nieto es que se tomarán modelos que han sido exitosos para diseñar uno propio; se buscará mayor competitividad a partir de la participación del sector privado, sin que ello signifique la privatización; y se desarrollará la inversión en el sector,

⁴ Para mayor detalle, consultar “ABC de la reforma laboral de FCH” (2012, 24 de septiembre) e “Iniciativa de la Reforma Laboral de México 2012” (2012, 8 septiembre).

con el fin de ampliar la infraestructura para la exploración, producción y refinación.

Según Enrique Peña Nieto:

Se propone explorar las opciones que hay en otros ámbitos de generación de energía como el *shale gas* y las energías renovables, desarrollar un proyecto a largo plazo donde participe Pemex y se aliente la participación del sector privado.

El Estado mantiene la propiedad de las reservas y de la empresa nacional, incrementar su rentabilidad, promover una reforma estructural que podría incluir la modificación constitucional para la participación del sector privado tanto en actividades de exploración y producción como en industria (cit. por Carriles, 2012).

No obstante que las reformas a discutir en los próximos meses son una continuación de las que se efectuaron hace 25 años y que trajeron consigo un verdadero desastre en los intentos globalizadores del país, es indudable que existen sectores que se integraron de manera exitosa a este proceso; tal es el caso de industrias como la automotriz, electrónica y maquiladora, que son la base fundamental de la relación de intercambio de la economía mexicana con el mercado mundial; sin embargo, en este proceso quedaron desplazados muchos otros sectores necesarios para desarrollar una inserción equilibrada de México en la economía mundial.

Las nuevas reformas son una continuidad de las que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta, sin embargo, es necesaria una presión social para trascender el enfoque depredador que hacia los bienes públicos y los derechos sindicales han y pretenden instrumentar las élites de poder. De ahí que sea necesario pensar en un cambio de ritmo y dirección en la inserción de nuestro país en el proceso de globalización, es decir, se tiene que tomar en cuenta la experiencia de los países asiáticos que se incorporaron de manera exitosa a la economía mundial. Aunque para poder lograrlo tuvieron que cubrir ciertos prerrequisitos, como el desarrollo de la educación; obligar a las industrias extranjeras a transparentar sus paquetes tecnológicos (que fueron decodificados en un primer momento y después perfeccionados), lo cual les permitió ir desarrollando tecnología y, lo más importante, los introdujo en la economía del conocimiento y por tanto al desarrollo del trabajo intelectual como un elemento central que emerge en la economía contemporánea;

los empresarios debieran estar dispuestos a desarrollar inversiones riesgosas que les permitan generar riqueza. Sobre el papel del Estado, dicha institución debe dejar su rol subordinado a los intereses del gran capital y asumir una actitud que impulse la nueva posición de México en la economía mundial.

Sin embargo, junto con estas tareas se tienen que resolver otros problemas de carácter político y social, que parecen estar minimizados en la agenda de discusión del futuro presidente y que han sido orígenes de conflictos a partir de la puesta en funcionamiento del modelo neoliberal.

Conclusiones

A partir de lo analizado, es necesario señalar la importancia de lo social, que la tercera generación de reformas debe resolver priorizando los problemas de pobreza y desigualdad social que han llevado al país a una distribución inequitativa del ingreso que ha traído fuertes conflictos sociales.

Adicionalmente es necesario resolver lo que el costoso sistema político mexicano no ha logrado hacer, además de desgastar y llevar al desprestigio a las instituciones encargadas de las elecciones en el país. Se debe solucionar el problema de la democracia, que se ha sintetizado en procesos electorales cuestionados. Es imperioso, por tanto, consensar y crear mecanismos legales que otorguen plena igualdad a los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. El sufragio libre, que en apariencia es básico en cualquier democracia, es tremendamente complicado para el país, debido a que las élites del poder que no representan más de 1% de la población, se encargan de comprar el voto de las masas depauperadas. Los medios de comunicación son responsables, en gran medida, de la crisis de la democracia en el país por el poder que tienen, lo cual les permite crear la imagen del candidato favorecido por la élite de poder. Asimismo, otro problema de nuestra democracia son los altos recursos de campaña de algunos candidatos, lo cual sugiere que el dinero captado pueda ser de procedencia ilícita. En fin, se deben garantizar reglas que permitan al electorado estar seguro de su voto para evitar los conflictos poselectorales y, lo más importante, que la sociedad acepte los resultados, y así quien resulte ganador no gobierne a una sociedad dividida.

Otro problema más que es necesario resolver es el de los medios de comunicación. La nación tiene que rescatar para sí el conjunto del espectro de la telecomunicación y

concesionarlo dependiendo del nuevo proyecto de nación, teniendo cuidado de que dichos medios no caigan nuevamente en manos del monopolio existente.

Finalmente, la transformación estructural del país debe detener el narcotráfico, que en los últimos seis años ha dejado 60 mil muertos. Si para ello es necesario legalizar las drogas y hacer uso de nuestra soberanía nacional hay que hacerlo, así como Estados Unidos hace uso de la suya cuando vende de forma indiscriminada armas apoyándose en la segunda enmienda, que establece el derecho del pueblo a tener y portar armas, hecho que es propio de la soberanía de ese país, pero que ha contribuido al clima de violencia en México.

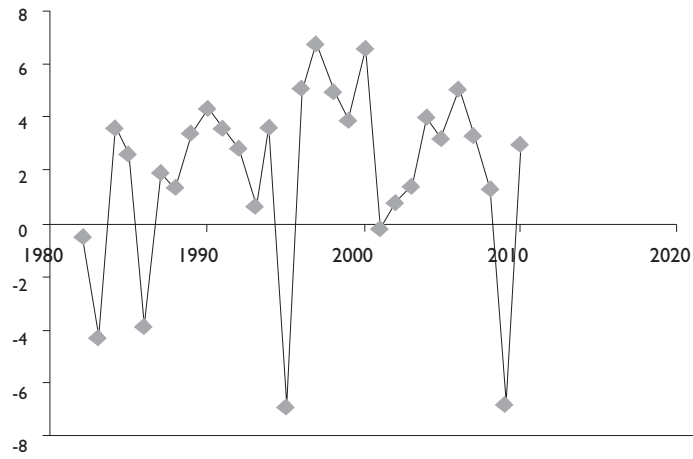
Como se puede observar, las reformas estructurales propuestas mantienen la lógica de las implementadas por un modelo que ha entrado en crisis, que a escala mundial no pudieron resolver el problema del crecimiento, que en este momento son un obstáculo para el desarrollo de las nuevas tecnologías, y que en el ámbito social han traído consigo un retroceso en términos de la distribución del ingreso, manifestado en el empobrecimiento de la población y en la conculcación de sus derechos políticos. Esto ha motivado el surgimiento de movimientos contestatarios, como los globalifóbicos, los indignados, los Occupy Wall Street, #YoSoy132, la revolución pingüina de Chile, que tienen algo en común: vivir en condiciones críticas, en un sistema en donde la desigualdad social es indicador de pobreza y las perspectivas de vida no son equitativas. En este sentido, las reformas indispensables en el momento actual rebasan las necesidades económicas, por lo que es urgente llevar a cabo grandes transformaciones políticas y sociales que le permitan al país transitar de una manera más efectiva a una mejor integración en la economía mundial.

Referencias

- “ABC de la reforma laboral de FCH” (2012, 24 de septiembre). *El Siglo de Torreón*. Recuperado de <<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/790137.el-abc-de-la-reforma-labora-de-fch-html>>.
- “Iniciativa de la Reforma Laboral de México 2012” (2012, 8 septiembre). *Yo Cancún*. Recuperado de <<http://www.yocancun.com/iniciativa-de-la-reforma-laboral-de-mexico-2012/>>.
- Academia de Investigación y Análisis Económico (INAE)-FE-UNAM (2012). Banco de datos.
- Álvarez, A. (2011). “25 años de teoría, práctica y mitos del neoliberalismo en México”. En Centro Mexicano de Estudios Sociales (Coord.), *La crisis actual del capitalismo* (pp. 70-99). México: Siglo XXI Editores.
- Aparicio, A. (2011, julio-agosto). “Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX”, *Economía Informa*, 369, 63-85.
- Banco de México (1990). *Informe anual 1989*. México: Banco de México.
- Banco de México (1996). *Informe anual 1995*. México: Banco de México.
- Banco de México (2007). *Informe anual 2006*. México: Banco de México.
- Banco de México (2012). *Informe anual 2011*. México: Banco de México.
- Carriles, L. (2012, 1 de noviembre). “Proponen vuelco a sector energético”. *El Universal*. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/98653.html>>.
- Castillo, M. (2012, 18 de octubre). “Se pronuncia Peña por una reforma fiscal progresiva”. *Milenio*. Recuperado de <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/013442alb0adfe089724154e96601a>>.
- Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM)-UNAM (2012, mayo). *Cuaderno de Investigación*, 96.
- Garrido, C. (2005). *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México: transformaciones contemporáneas y dilemas actuales*. México: UAM Azcapotzalco: Siglo XXI Editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Estadísticas históricas de México*. México: INEGI.
- Nafinsa (1986). *La economía mexicana en cifras*. México: Nafinsa.
- Nafinsa (1990). *La economía mexicana en cifras* (11ª ed.). México: Nafinsa.
- Nafinsa (1992). *La economía mexicana en cifras* (12ª ed.). México: Nafinsa.
- Negri, A. y Hardt, M. (2011). *Common Wealth. El proyecto de una revolución del común*. Madrid: Akal.
- Perrotini, I. (2004). “Restricciones estructurales del crecimiento en México, 1980-2003”. *Economía UNAM*, 1 (1), 86-100.
- Ruiz, P. y Ordaz, J. L. (2011). “Evolución reciente del empleo y el desempleo en México”. *Economía UNAM*, 8 (23), 91-105.
- Stiglitz, J. (2003, agosto). “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 80, 7-40.
- Trejo, M. (2012). *Economía mexicana y política económica 1982-2006*. Tesis de maestría inédita, UNAM-Facultad de Economía-División de Estudios de Posgrado, México.

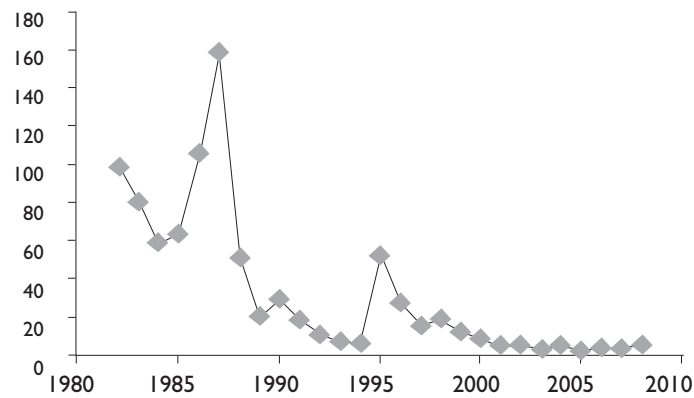
Anexo

Gráfica 1
Tasas de crecimiento del PIB, 1982-2012



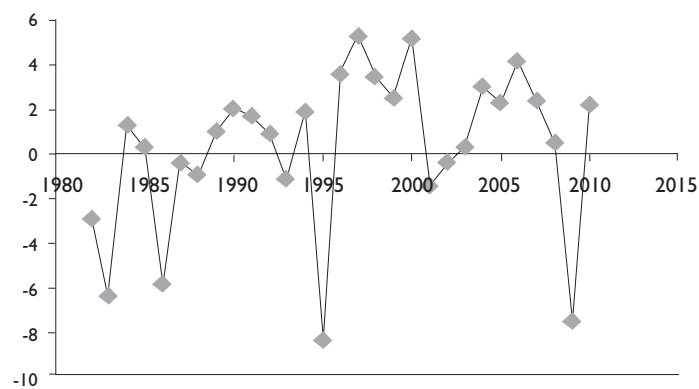
Fuente: Trejo, M. (2012: 25).

Gráfica 2
Inflación, 1982-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Nafinsa (1986, 1990, 1992) y Banco de México (1990, 1996, 2007, 2012).

Gráfica 3
PIB per capita, 1982-2010



Fuente: Aparicio, A. (2011, julio-agosto: 75-76).

Prospectiva de la agricultura en el desarrollo de México

Eduardo Pérez Haro*

Desde mediados de los años sesenta, el campo se convirtió en un sector cada vez más demandante de subsidios gubernamentales. Su papel como palanca del desarrollo industrial fue relevado primero por el petróleo y después por el sector exportador de manufacturas. No obstante, la coyuntura de crisis internacional en los países desarrollados y el aumento de la demanda en los grandes países emergentes lo colocan ahora como un sector generador de bienes y servicios de alta demanda y, por tanto, área rentable de interés de los inversionistas y del sistema financiero. Consecuentemente, el campo puede volver a jugar como un sector de ayuda a la economía y el desarrollo nacionales, en la oportunidad de precios elevados que le den rentabilidad por muchos años. Es menester reactivar al sector rural-agropecuario como parte del engranaje económico-productivo de la estrategia de crecimiento para reinsertar a México en la nueva etapa de desarrollo de la economía mundial.

Para Héctor Robles Berlanga

Suele decirse que ya no hay que distraer más tiempo en diagnósticos y, asimismo, que ya no hay que hablar de problemas sino de soluciones, que lo que hay que colocar por delante es el qué y el cómo. Consecuentemente, se consigna i) la seguridad alimentaria, ii) el incremento de la productividad, iii) el fomento productivo entre los productores comerciales de alto rendimiento, y iv) la política com-

pensatoria a la población y zonas rurales marginadas, a lo que se agrega v) mayores recursos para el campo, vi) tecnología, vii) infraestructura productiva y viii) apoyos a la comercialización. Bajo estos términos pareciera que se definen las principales vertientes de actuación de un plan sectorial que, por lo demás, crea concordancia de opiniones y del que sólo restaría revisar el diseño y aplicación de los programas institucionales de fomento y apoyo.

Ésta es la manera en la que comúnmente, y desde hace ya varios lustros, se ha expresado el enfoque para la atención de los problemas del campo, al cual sólo se le ha contrapuesto

la idea de la soberanía alimentaria y la de elevar los apoyos gubernamentales al sector de los pequeños productores. El tema de la pobreza rural ha carecido de representantes y voceros; por tanto, ha sido administrado por esquemas de política social desde distintas dependencias institucionales, sin enfrentar mayores resistencias que no sean las que se expresan en la emigración e, inevitablemente, en el engrosamiento de las filas del crimen organizado.

Sin embargo, hace ya casi medio siglo que México entró a una creciente dependencia de las importaciones alimentarias y, por ende, que el sector

* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Área de Investigación y Análisis Económico. Correo electrónico: <eph_analisis@yahoo.com.mx>.

perdió su capacidad para auxiliar a la economía nacional, convirtiéndose en una zona de empobrecimiento, pérdida de recursos naturales y alto costo fiscal; claro está, sin desconocer la prosperidad de algunas zonas, fundamentalmente el noroeste y el Bajío, y algunas otras regiones del territorio nacional. En otras palabras, las posiciones que se han colocado para la planeación y programación de las políticas públicas del sector rural-agropecuario no han sido suficientes. El asunto del campo se ha deteriorado; sus beneficiarios son muy pocos. Y aunque algunos dirán que la cosa no es para alarmarse, lo cierto es que el tiempo no perdona, lo que no se hace en su momento después cuesta el doble o más y los tiempos que se avecinan no parecen fáciles. Es ocasión propicia para revisar la cuestión con mayor detenimiento.

La agricultura y su relación con la estrategia general de crecimiento y desarrollo de la economía nacional

La relación entre el sector rural-agropecuario y el resto de la economía depende de su posibilidad de servir desde el punto de vista del ingreso. Cuando la agricultura mexicana pudo desarrollarse (1935-1965), no fue sólo por el empuje detrás de la consigna de ser más productivos sino porque se conjugaron condiciones internas y externas que lo posibilitaron, y cuando éstas se modificaron, la historia de crecimiento y desarrollo terminó al menos para la gran mayoría de los productores.

Una vez concluidos los últimos brotes armados e instituido el poder de la Revolución Mexicana (principios de la década de los años treinta del siglo pasado), el proyecto nacional con la acción de gobierno realizó el reparto de la tierra, desarrolló la infraestructura hidroagrícola, facilitó el acceso al crédito, favoreció la organización de los productores, configuró los órganos auxiliares de la comercialización e incluso estableció precios de garantía. Era una época (ya a principios de la década de los cuarenta) en la que paralelamente se asentaban las bases y se llevaba a cabo el despliegue de la industrialización. El proyecto era definido en el interés de inscribir a México en correspondencia con los progresos que se registraban en los países más avanzados, sobre todo Estados Unidos por nuestra particular vecindad.

En el exterior se vivían tiempos difíciles pues las grandes potencias económicas se enfrentaban en una conflagración mundial por segunda ocasión en lo que corría del siglo: la Segunda Guerra Mundial (1940-1945). Paradójicamente,

para México se tradujo en un incremento de la demanda de materias primas y alimentos, pues los países avanzados habían tenido que desatender sus actividades productivas para ocuparse de la guerra (Pérez Haro, 2002).

En ese marco de condiciones se desplegó una etapa en la que la agricultura mexicana creció y pudo satisfacer la demanda interna, además de exportar, logrando una canasta de consumo doméstico —a buenos precios— en favor del menor costo de la mano de obra para el fomento de las actividades industriales-urbanas, a la vez que el producto de sus ventas al exterior permitió el cobro en dólares, los cuales se depositaban en la banca mexicana y con ellos el sistema financiero podía cubrir la demanda de divisas de los industriales que tenían que realizar las importaciones de equipo y maquinaria para su expansión.

Esta situación pudo prolongarse más allá del periodo de la conflagración pues, concluida la guerra, siguió una etapa de reconstrucción. Sin embargo, dentro de ese proceso, los países que venían de la guerra no sólo restauraron los efectos de la devastación sino que reconfiguraron sus estructuras productivas tanto industriales como agrícolas. En otras palabras, se convirtieron en países productores de lo que importaban, a tal grado que no sólo cubrían sus necesidades sino que se convirtieron en exportadores¹. Paralelamente, en estos países se abrían espacio materias primas sintéticas (como el *nylon*)² que sustituyeron a las fibras naturales como el henequén y el algodón, que hacían parte importante de las exportaciones mexicanas. Llegado el momento de esa nueva condición de los países desarrollados (para nosotros, especialmente Estados Unidos), México vio desaparecer a sus clientes, y por no tener qué venderles tuvo que empezar a comprarles.

El problema no sólo fue para el sector agrícola sino también para el conjunto de la economía. Particularmente, la industrialización de México no había actuado con la mejor estrategia, pues se había concentrado en la fabricación de bienes de consumo sin dotarse de las capacidades para generar bienes de producción, esto es, equipo y maquinaria; y al no tener ya el flujo de divisas provenientes de las

¹ No se adentraron a sustituir importaciones de todo producto agropecuario porque en algunos productos sus condiciones agroclimáticas no lo posibilitan, como lo ejemplifican los productos tropicales o las mismas frutas y verduras durante sus épocas de invierno, pero sí en granos, oleaginosas y carnes.

² El nylon (o nailon, transcripción en español del nombre en inglés) es una fibra textil elástica y resistente, no la ataca la polilla y no precisa planchado. Se utiliza en la confección de medias, tejidos y telas de punto, así como de cuerdas y sedales.

exportaciones agrícolas, se creaba un *cuello de botella* en el financiamiento de las importaciones de refacciones y maquinaria para la continuación del desarrollo industrial. El crecimiento se veía coartado; el desarrollo se había complicado para mediados de la década de los sesenta.

Desde finales de esta década y a partir de los setenta, México se afanó en sostener el crecimiento económico y para ello apeló al endeudamiento externo. Durante la segunda mitad de esta década articuló la idea de apoyarse en los ingresos provenientes de las ventas de petróleo. El descubrimiento de importantes yacimientos y los altos precios de los hidrocarburos facilitaron la idea y hubo oportunidad de obtener importantes préstamos, creando un puente financiero en tanto nos reencontrábamos con la senda de crecimiento y desarrollo. De pronto, iniciada la década de los ochenta, se colapsaron los precios del petróleo. México estaba fuertemente endeudado y aún no había realizado la renovación de la planta industrial que para entonces estaba rezagada y envejecida; el campo apenas se preparaba para su recuperación con aquel famoso intento del Sistema Alimentario Mexicano, que sólo en eso quedaría.

El espejismo del oro negro se esfumaba y, asimismo, la idea de que el petróleo relevaría el papel que había jugado la agricultura en el apalancamiento financiero se desvaneció. México se estrelló contra una realidad muy complicada pues no contaba con un sector agrícola ni industrial capaces de sustentar el reencuentro de la economía mexicana con su crecimiento, y el peso de la deuda resultaba aplastante.

Bajo este cuadro de condiciones tan adversas no sólo se había frustrado el intento de recuperar la ruta ya conocida del crecimiento económico, sino que prácticamente daba de sí el modelo de sustitución de importaciones, de economía cerrada y amplia intervención del Estado. La década de los ochenta significó un momento de elevadísima complejidad pues había que pagar la deuda y rehacer la estructura de producción en la ciudad y el campo, mientras que el mundo se adentraba a una nueva etapa de desarrollo impulsada por la revolución tecnológica.

La Segunda Guerra Mundial no sólo había significado la hecatombe y el reordenamiento de las hegemonías, en su seno había tenido lugar el surgimiento de importantes innovaciones que en su devenir representarían una estela de incesantes cambios tecnológicos que, llevados a la esfera de la producción, abrirían una época de sucesivas transformaciones que nos traerían hasta la reciente globalización, ahora en su era digital. Transistores, semiconductores, microprocesadores, computadoras personales, *software*, redes, Internet, digitalización de procesos productivos, ser-

vicios, comunicación, transportación, etcétera, encadenan cambios sucesivos de nuevos productos y nuevos circuitos comerciales, basados en nuevas formas de organización de la producción, pues permiten abandonar la integración vertical de las empresas y la producción en masa (fordismo-taylorismo), para establecer empresas flexibles que pueden subdividir la fabricación de partes y componentes, y el ensamble y movilización de los productos finales, ya no sólo entre diferentes unidades fabriles o empresariales sino entre países y regiones, abatiendo costos y expandiendo las plataformas nacionales de producción y consumo, todo ello tanto en las manufacturas como en los servicios (Dabat, Rivera y Wilkie, 2004).

Cuando México y su modelo de desarrollo sufrieron crisis al inicio de la década de los ochenta, nuevos vientos soplaban en el mundo; ya se había iniciado la globalización como resultado de una nueva época productiva y se procesaba la liberalización comercial para darle cauce a la nueva capacidad tecnoproductiva global. Ciertamente, la horma de la economía cerrada ya no tenía lugar, sino al contrario, México se había relacionado con el mundo exterior aprovechando una circunstancia (la Segunda Guerra Mundial) pero no se percató de que su oportunidad de fondo no se limitaba a las ganancias extraordinarias por la venta de materias primas y alimentos para sustituir importaciones de bienes de consumo, sino en haber cimentado la capacidad de consolidar la producción de bienes de capital, esto es, generar lo que se requiere para producir y no sólo lo que se consume.

Medios de producción, mano de obra competente, capacidad de innovación, fuentes de financiamiento, relaciones comerciales con mecanismos de aprendizaje y adaptación a las cambiantes exigencias de la demanda y la competencia eran desde entonces los temas. México no atendió estas exigencias, y de pronto entró en crisis, sin poder evitar el replantearse su estrategia, en correspondencia con el nuevo protocolo internacional, para reinscribirse en el desarrollo mundial. Entonces, se aprestó al sacrificio social y público de pagar la deuda y cambiar la estrategia de desarrollo, perfilando la apertura comercial y su inscripción en la globalización.

México se enfila en ese proceso durante la década de los ochenta y principios de los noventa. Se introduce el esquema de austeridad del gasto, se reestructura la deuda, se inicia la apertura de la economía mediante el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), se desregula la economía, se modifica la intervención directa del Estado en la economía, se privatizan las empresas pú-

blicas, se crea la posibilidad de enajenación de las tierras ejidales, etcétera. México se alinea con la nomenclatura neoliberal, remonta el cerco del aislamiento y se mete al proceso de globalización, multiplica sus operaciones comerciales y logra hacer del sector de exportaciones el mecanismo para desentramar su balanza de pagos y evitar su colapso.

No obstante, México lo hace presa de la inercia de poderes que se crearon en la etapa precedente y ello se traduce en una reinserción errática, parcial y plagada de insuficiencias que lo someterán a una tasa de crecimiento promedio muy por debajo de los requerimientos (tasa media de crecimiento anual del PIB de 2.1%, entre 1982 y 2012), con una polarización productiva, regional y social que se convierte en una deficiencia de carácter estructural, mientras que en el ámbito internacional se procesa una reestructuración que forcejea en medio de una crisis financiera que amenaza el desarrollo mundial; dos planos de dificultad que no pueden obviarse so pena de cambiar su estabilidad macroeconómica y débil crecimiento por su abierta inscripción en una crisis no sólo de crecimiento económico, sino de descomposición social y de gobernanza.

Entre las deficiencias de su inserción a la globalización está el haberse ligado desde una condición segmentada, unilateral y pasiva, al haberse restringido a una relación comercial en el circuito de electropartes y automotriz (en el sector industrial) y en la agricultura de frutas y verduras de invierno con Estados Unidos (en el sector agropecuario), lo que trajo un desarrollo subordinado, sin aprendizajes tecnológicos y sin formación de capital fijo, perdiendo la posibilidad de abrirse en otros componentes de las nuevas tecnologías, como podrían ser la computación, las telecomunicaciones, la transportación y la integración de los sistemas digitales al resto de actividades de la producción de bienes y servicios para el mercado interno; esto es, la reconversión de la planta productiva nacional, el desarrollo paralelo de la educación, la ciencia y la tecnología, la competitividad del sistema financiero y la integración de las cadenas productivas para la modernización amplia de la planta productiva nacional y en particular del sector rural-agropecuario, etcétera.

El resultado es el de un sector exportador reducido y altamente centralizado teniendo como contraparte una extendida desestructuración de la planta productiva nacional, con un rezago tecnológico impresionante, una desarticulación de las cadenas productivas y, entre el sector rural y urbano, con un sector financiero especulativo y una banca en el comercio de comisiones y elevados intereses sin presencia en el sector productivo. También, la prevalencia

de poderes bajo control monopólico en los campos de actividad-negocio, sean sindicatos o comunicaciones, cervezas o cemento, vidrio o telenovelas, partidos políticos o empresas públicas, que terminan por disminuir el margen de dirección, regulación y operación del Estado en su más amplia expresión. Bajo estas condiciones no podemos decir que México sea un país en vías de desarrollo, sino un país entrampado en su falta del mismo, y no lo digo por calificar una circunstancia sino por caracterizarla en vías de recategorizarla y replantear las cosas desde su base real.

Para destrabar su situación, México tiene que reconocer el imperativo de subirse al actual ciclo tecnológico productivo de la era digital fuera de todo prurito modernizador, pues no se trata de estar a la moda sino de adaptarse a las nuevas exigencias de la competencia de los mercados para elevar el ingreso nacional, esto es, crecer con base en producir a la altura de las nuevas características de la demanda y para ello reconvertir las capacidades internas, que ciertamente pasa por: i) acortar las asimetrías tecnoproductivas entre las grandes, medianas y pequeñas empresas, ii) abatir el desequilibrio regional, iii) reducir la pobreza, iv) erradicar la inseguridad, y v) restituir la base de gobernabilidad, pero en correspondencia con: vi) educación concordante con una estrategia de aprendizaje tecnológico y productivo propio de la era digital, vii) ciencia y tecnología para la adaptación e innovación tecnoproductiva, viii) acceso universal a la información digital, ix) diversificación y reconversión de la planta productiva, y x) integración flexible de la economía industrial, agropecuaria y de servicios.

Inscripción incorrecta en la globalización: deficiencias nacionales y fallas estructurales por corregir en la concentración productiva agropecuaria

Esta descripción del proceso del desarrollo económico de México, a pesar de ser muy somera, ayuda a identificar los periodos de crecimiento sostenido (1942-1981) y su bajo y accidentado crecimiento (1982-2012), así como las insuficiencias del patrón de desarrollo, además de apuntar el papel de la agricultura en relación con su función dentro del desarrollo de la economía nacional. Dicho en otras palabras, no existe una suerte de sector rural-agropecuario al margen de la economía nacional, ni de ésta en relación con la economía mundial.

Cuando se le dotó de las condiciones que el momento reclamó y se reconocieron las posibilidades de asignarle un papel dentro de la estrategia general de crecimiento

y desarrollo, la agricultura prosperó y sirvió no sólo para producir alimentos y hacer justicia entre la población rural, sino que funcionó para el país en su proyecto de desarrollo. No podemos negar que se llevó a cabo con deficiencias, que “nos dormimos en nuestros laureles”, mientras tanto, el mundo cambió y nos sorprendió; errores de la primera etapa de los que es preciso aprender para evitar tropezar con la misma piedra. “Doblar fierros”, es decir, amoldar políticas e instrumentos para favorecer y proteger intereses particulares sin responder a las exigencias estructurales del desarrollo tiene un costo de dimensiones históricas.

Seamos claros, no era estrictamente una falla técnica o simple miopía; desde entonces se creaban poderes económicos y políticos para los que los cambios necesarios no eran el mejor negocio y por ello se “obligaban” determinadas definiciones de política y estrategia, en contraposición con las exigencias de la propia lógica del desarrollo técnico, económico e institucional. Me refiero a pender de la sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero (manufacturas de consumo) sin respaldar, con la fuerza necesaria, el largo plazo basado en la formación bruta de capital fijo en el sector de medios de producción, y del periodo de crecimiento con endeudamiento sin mayor estrategia de cambio en la capacidad productiva (década de los setenta). En otras palabras, se impusieron los sectores que se veían favorecidos por esa modalidad parcializada del desarrollo, inhibiendo el papel del Estado y sacrificando el mejor acoplamiento de México con el mundo desarrollado.

Ello mismo se extendió en el periodo subsiguiente (1982-2012). Cuando México perdió el petróleo como opción de relevo del sector agropecuario para apalancar el financiamiento del desarrollo y optó por estimular al sector exportador, volcó sus políticas de apoyo en segmentos muy definidos en el sector industrial y de servicios conexos y, de manera análoga, en el sector agropecuario optó por los sectores menos rezagados y que de suyo ya reunían las mejores condiciones de infraestructura y tecnología para la producción. Eran los que podían ofrecer resultados más rápidos y acreditar en esa circunstancia la acción pública; la determinación, en principio, parecería razonable, mas ésa no era la lógica de la apertura comercial y de la integración a la globalización, pues no sólo se trataba de multiplicar el comercio y robustecer los agregados macroeconómicos, aunque necesariamente por ahí pasa la economía, sino de reestructurar la planta productiva pues, como hemos referido, estaba vieja y desmantelada, máxime en el sector rural-agropecuario.

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte presuponía una estrategia de desgravación gradual a efecto de crear los tiempos de reconversión productiva de conformidad con los parámetros internacionales de competencia; era asunto de orden nacional. Por tanto, era tarea del Estado direccionar ese proceso en amplitud y profundidad, que no sólo de los elegidos para encabezar las exportaciones de oportunidad que ofrecía la apertura. Pero la cuestión se asumió así, con ese sesgo que al paso del tiempo se ha convertido en una distorsión, en una deficiencia y en un problema estructural por resolver. Nos referimos a que en el sector agropecuario la apertura dejó correr la oportunidad de las exportaciones en frutas y verduras para los productores que reunían condiciones de infraestructura de riego y maquinaria, al igual que a los fruticultores, ambos con ventanas de oportunidad temporal en la época de invierno, y en la misma lógica a los agricultores que podrían cubrir buena parte de los requerimientos internos en el abasto de granos, fundamentalmente de maíz.

El resultado en la macroeconomía del sector fue la multiplicación de las exportaciones y en general del comercio agropecuario con Estados Unidos; la agroindustria y, por ende, los indicadores de exportación se favorecieron especialmente por el *boom* del tequila y la cerveza nacionales. En pocas palabras, el sector agropecuario y la agroindustria crecieron a ritmos y niveles superiores al resto de la economía y ello permitió un discurso de buenos resultados y, sin duda, la prosperidad de los productores y las zonas en las que se concentraron esas actividades. Pero con todo ello las balanzas comerciales agropecuaria y agroalimentaria desde entonces han sido y siguen siendo deficitarias (véase Anexo, Gráficas 1 y 2).

Este hecho revela que los productores de exportación han cumplido y les ha ido bien, pero ello no construye realidades nacionales. Adicionalmente debe observarse que la debilidad agroalimentaria, su insuficiente integración industrial y la relación negativa en el comercio exterior acentuada durante la última década tienen una debilidad superior en la base y es algo que ya hemos dejado ver entre las líneas anteriores: la elevada concentración de la actividad productiva, que trae consecuencias negativas de diferente carácter.

Entre los efectos negativos de la concentración, sin duda, el más delicado está en la polarización de la estructura socioproductiva, lo cual implica desequilibrios regionales de orden tecnoproductivo y socioeconómico, esto es, atraso y pobreza, con todo lo que ello significa para las finanzas públicas y la gobernabilidad, en términos del alto costo fiscal

y la erosión social, sin desconocer las deformaciones de la estructura social, la subutilización/pérdida de recursos naturales, configuración de cacicazgos político-económicos de personas y agrupaciones de ricos y de pobres, y más aún, fragilidad de las estructuras del Estado para la gobernanza, esto es, porosidad en la que trasmina la inseguridad y los controles del crimen organizado.

Para ilustrar el problema usemos como ejemplo el representativo caso del maíz en el año 2010³. En este caso, el maíz ocupa 33.73% de la superficie total cultivada, con 7.86 millones de hectáreas de las 23.3 millones de hectáreas de superficie agrícola total en las que se soporta la agricultura mexicana.

De esa superficie (7.86 millones de hectáreas de maíz), Sinaloa y Jalisco ocupan 1.13 millones de hectáreas en las que producen 8.62 millones de toneladas, que equivalen al 37.01% del total de la producción de maíz, cuyo cultivo se expande por las 32 entidades del territorio nacional (véase Anexo, Tabla 1).

Estas cifras demuestran que tan sólo dos entidades de las 32 concentran más de la tercera parte de la actividad nacional, lo que en cualquier actividad es mucho. No obstante, en esto cabe introducir una aclaración que juega como un elemento adicional que acentúa el fenómeno de la concentración que venimos argumentando. El volumen de 23.3 millones de toneladas de maíz que se registran en las estadísticas oficiales podrá descontar alrededor de 5 millones de toneladas que se le imputan al autoconsumo producido entre los llamados productores de subsistencia y que, por ende, no ingresan esa producción a los circuitos comerciales, lo que significaría que tan sólo estas dos entidades producen cerca del 50% del grano comercializable.

Este nivel de concentración denota la fuerza de los agricultores que han sido históricamente apoyados por el gobierno con los factores de infraestructura e insumos como agua, tarifas eléctricas, crédito, etcétera, pero también pone al descubierto la fragilidad de la estructura nacional de producción para la seguridad alimentaria.

Recientemente, entre los fenómenos agroclimáticos extremos, el 4 y 5 de febrero de 2011, en el norte y noroeste se presentó una helada que, entre otras afectaciones, destruyó 450 mil hectáreas de las 500 mil que se

venían sembrando normalmente en Sinaloa y que, de hecho, se habían sembrado en ese año, básicamente de maíz. Con ello se generó un boquete en la disponibilidad del grano que obligó gastos extraordinarios del gobierno, que sin tener margen de ampliación del presupuesto tuvo que echar mano de recursos que originalmente tenían otro destino. Y aunque se reaccionó con prontitud (resiembras y traslación de cultivos a entidades del sur), no se pudo evitar un significativo volumen de importaciones; y si bien éstas correrían por cuenta de los grandes comercializadores, tuvieron que solicitar apoyos gubernamentales para poderlas llevar a cabo. Al final, el apoyo de ese año se fue a más de 12 mil millones de pesos, cerca del 18% del valor de la producción nacional de maíz de ese año (véase Anexo, Tabla 2). El desequilibrio derivado de la concentración dejó al descubierto que la fuerza productiva de estas entidades es debilidad nacional, y ello no es culpa de los productores sino responsabilidad del Estado.

La diferenciación tecnoproductiva entre las concentradas regiones de alto rendimiento y el resto de las áreas de producción nacional de maíz no es obra de la naturaleza ni se ha forjado sola. Podría decirse que la concentración de la producción responde al productivismo de unos y la improductividad de los otros, pero ése es un enfoque que no hace una lectura completa y por tanto no ayuda; debe explicarse que detrás de este productivismo está la historia del apoyo gubernamental, desde las obras hidráulicas de la época de Álvaro Obregón (Romero y Carrillo, 2009), hasta los precios de garantía en la época de Hank González, incluyendo los niveles de apoyo que actualmente tienen. De lo contrario, esa manera de explicarlo termina sobrevalorando a los grandes productores y subestimando a la mayoría de los pequeños productores nacionales, con juicios que por fuerza de repetirse, al paso del tiempo han construido concepciones (ideologías) equivocadas que no son inocuas, sino que trascienden y no para bien. Después de medio siglo, ahora resulta que unos son muy trabajadores y otros son flojos, ideas que han contribuido al empoderamiento de unos y a la atomización de los otros⁴.

³ No usamos el año de 2012 dado que aún no hay cifras para usarse como ejemplo; el año precedente, 2011, fue un año atípico a causa de los desastres provocados por los fenómenos agroclimáticos, y por tal circunstancia no es representativo para este argumento sobre la concentración de la actividad productiva.

⁴ Una diferenciación en estos términos no sólo tiene en contra los juegos de la razón que durante siglos ha debatido las formas de la discriminación, sino que prácticamente se entrapa pues, como hemos expresado y lo venimos analizando, los pequeños productores no son prescindibles; ya que su rezago produce desequilibrios e incompetencias que al fin se reflejan en el abatimiento de los agregados macroeconómicos en detrimento del sector agropecuario y del conjunto de la economía, con lo que los pequeños productores ahora se tornan imprescindibles, pues sin ellos no habrá alimentos baratos ni reequilibrio comercial agro-

Ciertamente, no por naturaleza pero sí como resultado de un prolongado proceso histórico se han construido procesos de concentración de poder no sólo actitudinales, sino reales. Los fenómenos de alta centralización de los procesos de producción y comercialización no se revelan en los grandes agregados estadísticos de la macroeconomía del sector; tales como su producción total, la tasa de crecimiento del sector, el incremento de las exportaciones, la seguridad en el abasto, etcétera, sino en los precios, la intermediación de los procesos de beneficiado del producto, la comercialización, transformación, etcétera, induciendo la concentración económica, la oligopolización de las economías, el freno tecnoeconómico y el embudo distributivo que ello significa, como se puede apreciar en el cuadro de superficie sembrada y número de empresas por tipo de producto (véase Anexo, Tabla 3).

No obstante, la paradoja que muestra el cuadro anterior es que, en términos generales, estas grandes agroindustrias y agroempresas son, al mismo tiempo, prueba de la importancia y la capacidad de los pequeños productores, pues en su mayoría las hectáreas en cuyos cultivos se sustentan son minifundios, como bien lo describe y analiza Héctor Robles Berlanga (2012) en su trabajo sobre el papel de los pequeños productores en la nueva estrategia de desarrollo.

Oportunidad ante los altos precios de los productos alimentarios y no alimentarios del sector rural-agropecuario

Desde el punto de vista de la economía del crecimiento y el desarrollo, la concentración de la actividad agrícola configura una traba estructural (volvamos a decirlo: alto costo fiscal, rezago tecnológico en los sectores avanzados –sí, en los sectores avanzados–, mayores costos de producción, desequilibrio regional, desigualdad productiva, centralización y desigualdad social), para aprovechar la época de oportunidad; no es una coyuntura sino un periodo de reestructuración mundial que debe tener su correlato en nuestro país (Pérez Haro, 2012a). Hablar de centralización y desigualdad es sinónimo de desequilibrio, y por tanto de dificultad que al paso del tiempo se traduce en atraso e incapacidad para responder a una oportunidad como la que representan actualmente los precios altos (véase Anexo, Tablas 4 y 5; Gráficas 3 y 4).

pecuario ni agroalimentario y, menos aún, seguridad alimentaria. Sabemos que superar sus insuficiencias de distinto orden para que realmente sean productivos es una tarea compleja y de mediano plazo, pero que hay que emprender sin dilación.

Los altos precios del mercado internacional configuran una problemática difícil de discernir; dado que por el lado de la demanda los altos precios complican el acceso a los sectores de ingresos bajos y medios, asunto que pasa por las complicadas condiciones de empleo-ingreso; pero desde el lado de la oferta, los altos precios, como suele decir Juan Carlos Anaya Castellanos, son en la práctica el mejor fertilizante de la producción, y la producción, el mejor mecanismo para la contención en el alza de los precios. Luego entonces, la producción y la productividad se perfilan como el asunto a perseguir, lo que embona de manera natural con el objetivo de seguridad alimentaria; o si se quiere, puede colocarse inversamente: la seguridad alimentaria presupone una estrategia de producción y comercio, y aunque no se refiere exclusivamente a maíz, éste es, sin duda, lo más representativo para perfilar un eje ordenador y apuntalar una imagen-objetivo de ese carácter para la agricultura nacional.

Esa circunstancia a su vez depende de otros factores. En principio, las agriculturas se han enfrentado a la competencia de la industria y los servicios en los que la dinámica de rotación del capital es mucho más rápida desde el momento en el que no dependen del clima, para decirlo en pocas palabras. Bajo esa circunstancia, las agriculturas tienden a ser subsidiadas por la economía urbana, y entre tanto se desarrollan hasta adquirir las condiciones de una industria agrícola, con lo que se “empareja”, desde el punto de vista de la inversión y la ganancia. Eso es desde la perspectiva de la oferta, pero también dependen de la demanda, pues cuando ésta se incrementa se presionan los precios al alza, la oferta de los productos del campo se vende mejor y, por tanto, el ingreso aumenta.

Una agricultura que está favorecida por una situación de estas características requerirá de menor subsidio, y ésa es una manera de contribuir a la economía nacional pues, en términos relativos, disminuye su costo fiscal y aporta suficiencia de alimentos, contribuyendo a la regulación de los precios de la canasta de consumo y, por tanto, del precio del trabajo en favor de menores costos a la actividad industrial y de servicios; empero, todo ello depende de su capacidad productiva y de competencia con respecto a la demanda. Es en este sentido, cuando suele referirse la *máxima de la productividad* a manera de una respuesta general al cómo; por ejemplo, cuando se afirma que:

Con el nivel de superficie cosechada pero con un incremento en los rendimientos, podemos procurar [...], que el rendimiento de maíz blanco promedio nacional llegue aproximadamente a 3.7 toneladas por hectárea, [con lo

que] podríamos estar hablando de que México puede llegar a producir 25 millones de toneladas (Sherwell, 2012).

Lo que tendríamos que subrayar es que la producción y la productividad no son asunto simple de altos rendimientos, como se ha referido. Una correcta inscripción de una estrategia de producción y productividad tendría que resolverse gradualmente pero con respecto a parámetros internacionales de rendimientos relacionados con costos, subsidios y calidades, conceptos que sin duda ajustan y depuran el número y localización geográfica en cuanto a la comprensión y concepción que converge (casi como un dato fijo) con los agricultores medios y, en su mayoría, grandes de las zonas de buen temporal y riego.

Empero, los productores de alto rendimiento se encuentran cerca del límite de sus capacidades de rendimiento y extensión, tornándose muy rígidos; son prácticamente inelásticos desde el punto de vista lineal de su trayectoria productiva, amén de los márgenes que las nuevas tecnologías pudiesen crear y de la disminución de sus costos. No obstante, el análisis que estamos colocando en estas líneas no sugiere darles la espalda, sino sencillamente reconocer sus limitaciones y, por el contrario, considerarles como agentes de fomento en nuevos esquemas de asociación con los pequeños productores y de manera relevante en su extensión a otros eslabones de las cadenas agroalimentarias, precisamente en la integración comercial y agroindustrial aún pendiente, con las honrosas excepciones de la cerveza y el tequila.

La concepción tradicional de productividad, el hecho de no mover la *geoestructura de producción* supone dejar a los productores de alto rendimiento con este encargo, que no es ninguna novedad, sólo que en varias décadas no lo han podido llevar más allá de donde están, es decir, del déficit de las balanzas comercial y agroalimentaria, y que, por tanto, es menester revisar esta arraigada idea junto con aquella que considera a los productores pobres del sector rural sólo como pobres y desestima que también son productores, fundamentalmente así definidos por la inviabilidad de sus economías dado el reducido tamaño de sus predios y porque tienden a localizarse en áreas agrestes del semidesierto, zonas de montaña y regiones tropicales, que resultan poco aptas para las actividades agropecuarias y, por último, porque son un sector muy desorganizado.

Hay mucho de verdad en ello, aunque no completamente, y lo que lleva de verdad hoy se inscribe en otras

circunstancias de la demanda interna e internacional que no puede ser omitida porque ahí está, no es una conjetura; demanda alimentaria y no alimentaria, como la bioenergía, la mineral o la de servicios ambientales, que tienen su mejor potencial en las tierras de los pequeños productores. Habría que recordar que este sector de pequeños productores representa más de 50% de la estructura de propiedad del territorio nacional en lo que refiere a ejidos y comunidades (véase Anexo, Tabla 6).

Si se atiende el acercamiento de Héctor Robles (2012) y la lectura se realiza desde el punto de vista del tamaño de la propiedad, se nos revela que somos un país cuyos poseedores y propietarios son en su mayoría minifundistas, esto es, pequeños productores. Nótese que no hemos venido hablando de ejidatarios sino de pequeños productores y éstos son 2,688,611 de un total de 3,755,043, es decir, más del 70% de los propietarios y, dado ese orden de magnitud, no está al alcance del gobierno administrarlo con políticas de ayuda⁵ ni resulta prescindible esta tierra susceptible de explotación económico-productiva en una estrategia de reactivación del campo. No se requieren grandes explicaciones (que se pueden dar si es necesario), pues aritméticamente no da.

El proyecto nacional de desarrollo tiene como elemento preponderante y eje ordenador el crecimiento económico, lo cual presupone aumento en la disponibilidad de satisfactores y de ingresos, y sobre esa base, disminución relativa de los desequilibrios y desigualdades, con la consecuente estabilidad y seguridad nacionales. Tenemos que decir que ese encadenamiento de positivos resultados y consecuencias políticas no sucede sólo por el hecho de crecer económicamente, es decir, no viene de manera automática; se precisa que crezca de una manera en la cual tenga lugar el aumento de la competitividad nacional y el empleo como principal mecanismo para la distribución del ingreso (Pérez Haro, 2012b).

Las condicionantes de elevar la competitividad y el empleo son exigencias de la economía mundial sin las

⁵ Es muy importante precisar que el planteamiento que se expone sobre la condición de los pequeños productores en tanto que productores no elimina que sean pobres y, por tanto, beneficiarios de los programas de apoyo y compensación a sus diferentes condiciones de pobreza. En todo caso, debe entenderse que el auxilio contingente y de corto plazo hace de los apoyos de la política social un factor de primer orden; empero, en el mediano y largo plazos la condición como productores es la de mayor importancia, mas no por ello es postergable, sino que ambas acciones corren en paralelo.

cuales no es posible transitar; es decir, sin las cuales no es posible hacer crecer la economía de un país, en este caso, México y, por tanto, no será posible corregir distorsiones de la realidad nacional ni el atraso que caracteriza al país respecto de los países desarrollados (como Estados Unidos, Alemania o Japón) o aun respecto de los países emergentes más relevantes (como China, Rusia o la India), no sólo por el nivel de crecimiento que presentan, sino por la particular condición y calidad de los cimientos tecnoproductivos y socioinstitucionales en los que se soportan.

En resumen: 1) No puede continuar el echo de que el sector agropecuario esté desenganchado de la maquinaria general de producción para el crecimiento económico, 2) No hay manera de financiar la pobreza rural so pena de un desequilibrio fiscal estructural ni hay razón histórica o técnica para tal idea, 3) No hay posibilidad de subrogar las responsabilidades nacionales y, por tanto, del Estado a ningún sector social en particular, por muy emprendedor que sea; los problemas nacionales, ya sea vistos como superación de dificultades o como objetivos-meta, son asuntos de la nación y por tanto del Estado.

Es correcto decir que hay que ser más productivos para superar el atraso y consolidar la seguridad alimentaria, pero la expresión general no es suficiente. Resulta una verdad en la que todo mundo se acomoda, pero cada quien entiende lo que quiere. Digamos que a todos les sirve para hacer política, pero mientras no se expliciten sus implicaciones y tareas no sirve para construir los acuerdos entre los actores y agentes intervinientes; por tanto, no se traducen en la estrategia operativa ni en los instrumentos programáticos y las reglas de operación para llevarlos a cabo. Es decir, no se cierra políticamente y ello termina por separar el Plan Nacional de Desarrollo de las políticas públicas y de las actividades de los agentes y sectores.

Los productores de alto rendimiento no pueden con el tamaño de los objetivos nacionales del sector, como tampoco será posible hacer de los pequeños productores una panacea; en la ecuación ambos son necesarios detrás de una estrategia de reordenamiento regional de la producción, de mejoramiento de la productividad con progresividad tecnológica, basada en nuevos esquemas organizativos, en un patrón de actividad cuya diversificación responda a la demanda alimentaria y no alimentaria, pues a estas alturas es claro que el sector rural no sólo es depositario de la producción de alimentos, aunque inequívocamente ésa sea su función por antonomasia, y que todo ello no sólo es deseable sino posible, dadas las condiciones de una época de crisis, de

cambio estructural tecnoproductivo y de reordenamiento mundial, que para el sector rural ofrece altos precios y, por consecuencia, rentabilidad y financiamiento.

A manera de conclusiones: síntesis del diagnóstico y propuesta de estrategia

Para concluir con un esquema propositivo sobre el qué, el cómo, con quién y dónde, habría que puntualizar que reactivar el campo mexicano responde, por un lado, al reconocimiento de tener en el sector agropecuario (véase Anexo, Tabla 7) insuficiencias estructurales y alto potencial; y por otro, el reconocimiento de tener por delante tres décadas de altos precios agropecuarios y rurales, creándose una oportunidad de alta rentabilidad en las actividades del sector (véase Anexo, Tabla 8).

En síntesis, se trata de una estrategia que actúa en:

- i. El plano tradicional de fomento agropecuario con la agricultura comercial de riego y buen temporal, entre medianos y grandes productores y;
- ii. Otro plano de innovación de esquemas de compactación de áreas con pequeños y medianos productores (privados, ejidales y comuneros).

Huelga subrayar el imperativo de inscribir las acciones en los compromisos de la agenda contemporánea de sustentabilidad, equidad de género y superación de la pobreza, en la certeza de que se trata de aspectos que inciden como factores técnicos y sociales de la mayor importancia en la economía política del crecimiento y el desarrollo nacionales. Los aspectos agua, agrario y organización social toman especial significación y precisan un tratamiento puntual en la estrategia.

Lo importante es aprovechar una etapa en la que el mercado premia con altos precios a la agricultura comercial, liberando recursos gubernamentales que pueden emprender el desarrollo de nuevas zonas de producción para resarcir el déficit interno y crear nuevas plataformas de exportación frente al crecimiento de la demanda alimentaria internacional.

Referencias

Dabat, A., Rivera, M. A. y Wilkie, W. J. (2004). *Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial mundial*. México: UdeG/UNAM/UCLA/Programa México/Profmex/Juan Pablos Editor.

Pérez Haro, E. (2002). “La participación social como instrumento de desarrollo rural. El Programa de Zonas Marginadas de México”. En Pérez Correa, E. y Sumpsi, J. (Coords.), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa* (pp. 213-237). Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Pérez Haro, E. (2012a, julio-agosto). “Tareas del cambio ante la crisis económica global y del cambio del paradigma universal del desarrollo”. *El Cotidiano*, 27 (174), 103-110.

Pérez Haro, E. (2012b, noviembre). “Crecimiento económico: política económica y economía política en México”. *Economía y Democracia*, 8 (31), 12-20. Recuperado de <www.economiaydemocracia.com.mx>.

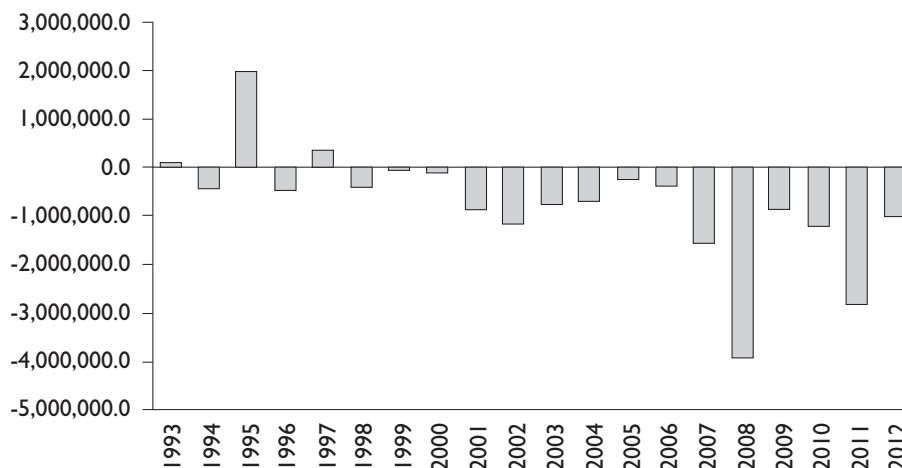
Robles, H. M. (2012). “El papel central de los pequeños productores en una nueva estrategia de desarrollo rural”. En Calva, J. L. (Coord.), *Políticas agropecuarias, forestales y pesqueras: análisis estratégico para el desarrollo* (pp. 95-115). México: Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor.

Romero, M. E. y Carrillo, A. (Coords.) (2009). *Empresa y agricultura comercial en el Noroeste de México*. México: Facultad de Economía-UNAM.

Sherwell, P. (2012). “Un escenario base fundamental”. En *Visión prospectiva del sector rural* (pp. 25-30). México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

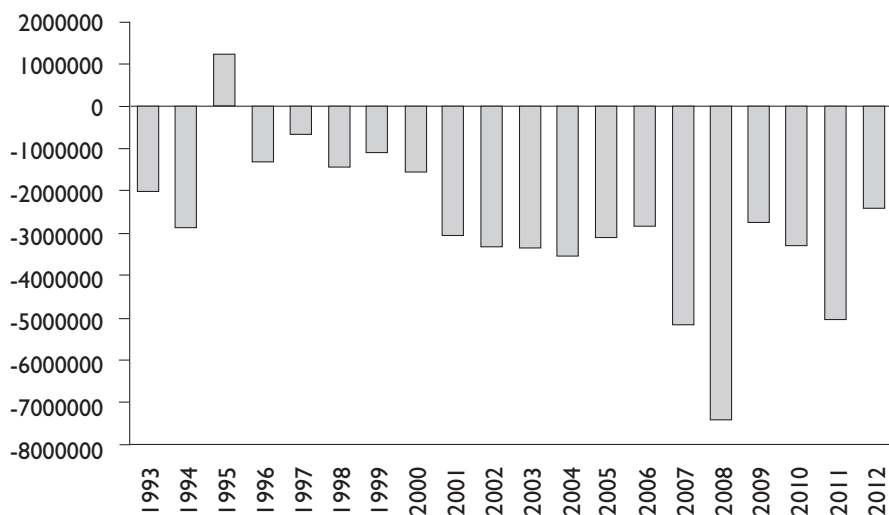
Anexo

Gráfica I
Balanza agropecuaria
en México, 1993-2012



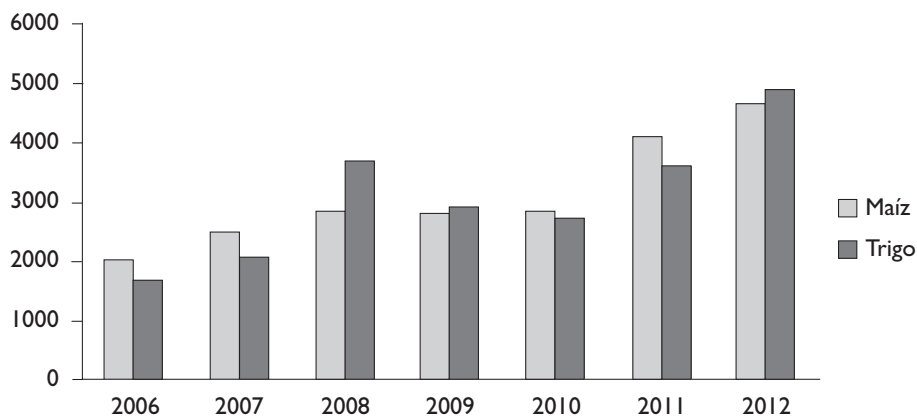
Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México.

Gráfica 2
Balanza comercial agroalimentaria en México, 1993-2012
 (miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México.

Gráfica 3
Tendencia alcista en el precio de maíz y trigo, 2006-2012



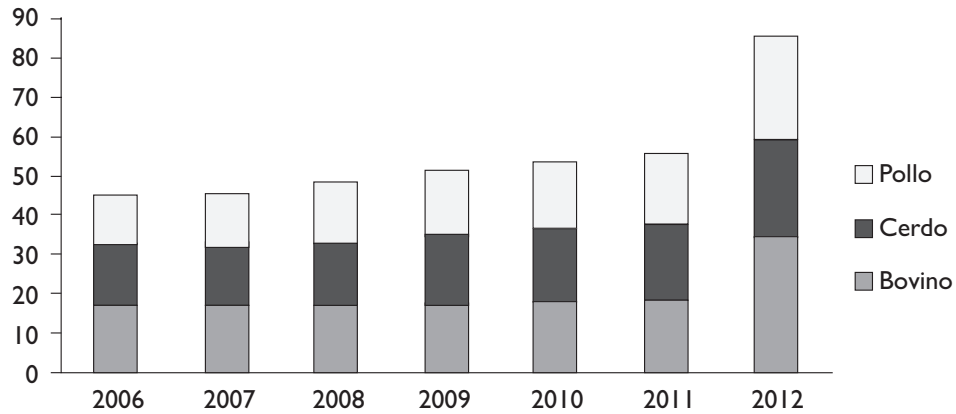
Fuente: SIAP-GCMA.

Tabla 4
Tendencia alcista en el precio de maíz y trigo, 2006-2012

UM	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(\$/Ton)	2,010.55	2,441.99	2,817.04	2,802.05	2,816.48	4,077.81	4,629.31
(\$/Ton)	1,676.60	2,073.18	3,679.90	2,892.27	2,695.19	3,595.66	4,894.21

Fuente: SIAP-GCMA.

Gráfica 4
Tendencia alcista de los precios
en carnes, 2006-2012



Fuente: SIAP-GCMA.

Tabla 5
Tendencia alcista en el precio de carnes, 2006-2012

UM	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(\$/kg)	16.72	16.79	17.14	17.58	17.78	18.07	34.34
(\$/kg)	15.45	14.55	15.79	17.36	18.61	19.37	24.72
(\$/kg)	12.48	13.64	14.91	15.8	16.51	17.55	26.34

Fuente: SIAP-GCMA.

Tabla I
Concentración de la producción de maíz, 2010

Ubicación	Superficie sembrada (ha)	(%)	Producción (ton)	(%)
Sinaloa	532,791.14	6.78	5,227,872.02	22.44
Jalisco	603,798.81	7.68	3,395,071.76	14.57
Subtotal A	1,136,589.95	14.46	8,622,943.78	37.01
Otros	6,724,115.54	85.54	14,678,935.20	62.99
Total	7,860,705.49	100.00	23,301,878.98	100.00
Autoconsumo			5,000,000.00	27.30
Total			18,301,878.00	100.00
Subtotal A	1,136,589.95	14.46	8,622,943.78	47.11
Otros			9,678,934.22	52.89

Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP-SAGARPA.

Tabla 2
Apoyo institucional al maíz

Año	Superficie sembrada (mill de ha)	Superficie cosechada (mill de ha)	Rendimiento (ton/ha)	Producción (mill de ton)	Valor de producción (mmdp)	Apoyos (mmdp)	Porcentaje de apoyo
2011	7.04	6.06	4.02	17.63	71.91	12.66	17.61

Fuente: SAGARPA.

Tabla 3
Superficie sembrada y número de empresas por tipo de producto

Producto	Hectáreas	%	Empresas
Frutas	1,360,140	34.9	6
Caña de azúcar	719,000	18.4	12
Café	680,000	17.4	5
Hortalizas	642,417	16.5	22
Cebada	329,853	8.5	2
Tequila	165,475	4.2	4
Tabaco	4,327	0.1	3
Total	3,901,212	100	
Maíz			6
Leche			5
Aves			3

Fuente: Robles, H. M. (2012). "El papel central de los pequeños productores en una nueva estrategia de desarrollo rural". En Calva, J. L. (Coord.), *Políticas agropecuarias, forestales y pesqueras: análisis estratégico para el desarrollo* (pp. 95-115). México: Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor.

Tabla 6
Estructura agraria de México

Régimen de Propiedad	Núcleos	Sujetos de derecho	%	Superficie	%
Ejidos y comunidades	31,518	5,653,726	75.7	105,949,097	54.1
Propiedad privada		1,606,573	21.6	70,014,724	35.7
Colonias	654	62,346	0.8	3,847,792	2.0
Terrenos nacionales		144,000	1.9	7,200,000	3.7
Otros				8,892,832	4.5
Total	32,172	7,466,645	100.0	195,904,445	100.0

Fuente: Robles, H. M. (2012). "El papel central de los pequeños productores en una nueva estrategia de desarrollo rural". En Calva, J. L. (Coord.), *Políticas agropecuarias, forestales y pesqueras: análisis estratégico para el desarrollo* (pp. 95-115). México: Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor.

Tabla 7
Síntesis del diagnóstico

<i>Problema/causa</i>	<i>Ámbito de expresión</i>	<i>Impacto nacional-macro</i>
1. Balanza comercial negativa	• Granos, carnes y derivados	• Desequilibrio en la balanza de pagos
2. Desequilibrio productivo, regional y social	• Gran agricultura con agua/pequeña agricultura sin agua • Centro norte/centro sur • 100 mil grandes-medianos productores/ 3 millones pequeños productores	• Vector de incompetitividad • Subutilización de recursos naturales, financieros y de mano de obra • Pobreza y erosión social
3. Demanda creciente de recursos fiscales	• Subsidios crecientes a grandes, medianos y pequeños productores	• Déficit público/inflación
4. Deterioro acelerado de recursos naturales: agua, suelo, aire	• Abatimiento del potencial productivo	• Aumento de la vulnerabilidad de las áreas • Incremento del costo público por siniestralidad
5. Rezago minero, forestal y pesquero	• Pérdidas virtuales en sectores de mayor rentabilidad actual	• Presiones sobre la propiedad y explotación de estos sectores

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8
Estrategia y mecánica operativa

<i>Factor limitante</i>	<i>Estrategia</i>	<i>Mecánica operativa</i>
1) El desequilibrio regional	• Reordenamiento regional de la producción • Mantenimiento y desarrollo de la agricultura comercial bajo-noroeste • Emergencia de las actividades en el centro/sur.	• Subsidios progresivos en infraestructura, tecnología y asistencia técnica • En genética, biofertilización, riego, caminos, beneficios y almacenamiento
2) La subutilización del suelo y otros recursos naturales	• Compactación de tierras con economías de escala en empresas sociales y/o de asociación con privados	• Agregar a la disponibilidad de agua y mano de obra, esquemas de control de riesgos
3) El envejecimiento y feminización en la propiedad de la tierra	• Integración de jóvenes y mujeres en la gestión de empresas	• Emplear en forma asociada
4) La desorganización de los productores en la producción y el comercio	• Organización de productores como socios de las empresas con agricultura por contrato	• Esquema de relevo generacional con sesión de derechos agrarios
5) La balanza comercial negativa	• Ecuación de seguridad alimentaria sustentada en equilibrio nutricional • Innovación y cambio del patrón de cultivos con estímulo a productos exóticos de exportación	• Direccionar, con bienes públicos, plataformas regionales de producción calorías-granos, proteínas-ganaderías, vitaminas-frutas y hortalizas en agricultura protegida
6) La pobreza	• Integración vertical de los campesinos en las empresas asociadas con el capital privado y su participación como trabajadores	• Acuerdos con organizaciones económicas regionales ya existentes y creación de nuevas figuras asociativas
7) La pérdida de los recursos naturales	• Estrategias de manejo de producción y manejo sustentables con generación de bonos comercializables de captura carbono	• Manejo de cuencas, conservación de suelos en sierras y semidesierto con medición y certificación de carbono incremental • Gestión de mercados ambientales internacionales con los sectores financiero, industrial y de servicios
8) La desarticulación entre la oferta institucional y la demanda social	• Extensionismo de gestión organizacional, asistencia técnica y vinculación de mercados	• Revisión de reglas de operación y desarrollo del mercado privado de servicios profesionales, con derechos de asociación por resultados

Fuente: Elaboración propia.

El impacto geopolítico de la revolución del gas de esquisto: consideraciones para México

Rosío Vargas Suárez*

Heberto Barrios Castillo**

El gas de esquisto (*shale gas*) y su complemento, el petróleo de esquisto (*shale oil*), no son sólo recursos energéticos adicionales o fuentes alternas a las convencionales, sino que representan la posibilidad de un nuevo posicionamiento geoestratégico para Estados Unidos de América que lo colocaría en una posición de igual a igual con socios y rivales. Por ello se avizora una verdadera revolución capaz de modificar los equilibrios energéticos a nivel mundial, que afectarían la posición de importantes productores de gas natural en el mundo. Para el caso de México, se multiplicarían las presiones externas para proceder a su explotación modificando el régimen de propiedad para la explotación del recurso, y se prevé una mayor injerencia en la gestión de Pemex, todo ello a través de sucesivas “reformas energéticas” que, de llevarse a cabo, afectarán el proyecto nacional emanado de la Constitución Mexicana.

El conocimiento del esquisto (*shale*) no es reciente; de su potencial se tenían noticias hace más de 40 años. Lo

* Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; maestra en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y doctora en Ingeniería Energética por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora de tiempo completo en el Centro de Investigaciones de América del Norte de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

** Ingeniero Mecánico por la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional; maestro en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración Pública.

que es nuevo es la tecnología para su explotación; se trata de la nueva aplicación de la perforación horizontal junto con tratamientos de fracturamiento hidráulico (*hydrofracking*), proceso que implica dirigir un pozo vertical horizontalmente y entonces se utiliza una mezcla a base de agua y productos químicos en grandes volúmenes para fracturar el esquisto y permitir que el gas natural atrapado en la roca fluya al yacimiento/pozo. Esto es lo que ha permitido que Estados Unidos viva lo que llaman la “Revolución del gas de esquisto”, donde la producción de gas natural ha sobrepasado el récord

alcanzado en 1973. La producción del esquisto, junto con la tradicional, procedente del Golfo de México, ha logrado revertir la tendencia declinante de la curva de producción petrolera de largo plazo de Estados Unidos. Esto se considera un gran logro dada su tendencia considerada irreversible. La situación actual es vista como un cambio de paradigma en la industria petrolera estadounidense, trayectoria que se espera se sostenga en el tiempo en vista de la abundancia de recursos técnicamente recuperables (una tercera parte de los recursos gaseros totales en Estados Unidos).

Lo anterior está llevando a diseñar escenarios otrora inconcebibles, como aquel que plantea que Estados Unidos alcanzaría la autosuficiencia petrolera en unos 15 años a partir de una oferta procedente de fuentes internas, más una producción petrolera de 3 millones proveniente de sus dos vecinos geográficos. Esto implica que México tendría que maximizar su producción con sus recursos remanentes, a fin de cumplir con su cuota de exportación. ¿Qué significa realmente, la revolución del gas de esquisto para Estados Unidos? ¿De qué forma se inserta México? ¿Cuál podría ser el costo/beneficio para México?

Un proyecto geopolítico

En primer lugar, el desarrollo tecnológico para la explotación de los esquistos se inscribe y es producto de las estrategias de seguridad energética (de Estados Unidos y otros países industrializados) que han procurado la diversificación de fuentes geográficas de suministro petrolero, así como políticas y acciones para diversificar la oferta de combustibles con el fin de amortiguar cualquier impacto adverso ante una interrupción en el suministro de petróleo, principalmente, pero también de otros energéticos, frente al agotamiento del petróleo barato.

Otro objetivo de dicha estrategia de seguridad energética se relaciona con la construcción de la capacidad de “resistencia” (o *resiliencia*, según anglicismo derivado de *resilience*), a partir de la ampliación de un “margen de seguridad” (aumento de la capacidad de producción) que garantice el suministro de energía y facilite la recuperación del sector energético en caso de interrupciones o problemas de suministro¹.

Una manera más de garantizar la seguridad energética consistiría en favorecer la creación de condiciones para la interdependencia en este rubro entre países productores y consumidores, cuyo antecedente más remoto se encuentra en las políticas del presidente Harry Truman (en cuya

¹ El gas de esquisto, en particular, se suma a la diversidad de fuentes de energía que mejoran el suministro de combustible de resistencia. Este gas entra en la categoría de gas no convencional natural, definido por el Consejo Nacional del Petróleo como el gas que viene de depósitos de mínima permeabilidad, productores de gas natural seco, los cuales se pueden producir de forma económica, pero no se encuentran en reservorios convencionales. También se incluyen en esta categoría arenas compactas de gas, metano de carbón e hidratos de gas. El gas de esquisto es el que hasta ahora ha mostrado ser el más productivo (National Petroleum Council, 2011).

gestión se formó la Comisión Paley, que rindió su Informe en 1952)². Hoy el gas de esquisto se ha vuelto un recurso importante en el proyecto de integración de América del Norte, bajo el reconocimiento de las bondades de la integración energética como forma de apoyar la seguridad de sus países en esta materia. Todo lo anterior basado en los mecanismos de mercado y el uso de información especializada (Yerguin, 2006).

El anuncio de la Presidencia de México en 2011 sobre “cambios estructurales en el mercado del gas” como política, con motivo del anuncio de millonarias inversiones en dos gasoductos para importación (noreste y Ramones-centro), indica que va en este sentido complementario.

Si bien el desarrollo histórico de la tecnología de los esquistos es una respuesta a su estrategia de seguridad energética, la interpretación que se puede dar en un contexto actual va más allá de la importancia cuantitativa dentro de los balances energéticos para inscribirse en una estrategia de reposicionamiento hegemónico frente a sus competidores y vecinos, en un contexto internacional que en materia de energía es marcadamente adverso a los intereses de Estados Unidos, considerando su dependencia estratégica en materia de petróleo convencional. La tesis que sostenemos es que la importancia del potencial hidrocarbúrico basado en los esquistos radica en objetivos geopolíticos y de política exterior orientados a apuntalar el liderazgo internacional de Estados Unidos en un mundo de tendencias a la multipolaridad y de renacimiento de nacionalismos. Se trata de un reposicionamiento hegemónico a partir del uso de un potencial energético que colocaría a Estados Unidos en una posición de igual a igual con socios y rivales. Entre los factores geopolíticos (Medlock III, Myers y Hartley, 2011) que afectaría:

1. Principalmente, el aumento de la oferta interna con sus efectos para favorecer la seguridad energética de Estados Unidos. El petróleo y el auge del gas de esquisto están transformando el mapa energético de esa nación, y aún es difícil predecir el alcance de sus impactos. Desde 2008 la producción nacional de gas natural ha aumentado en 15%, generando una oferta excedente que ha obligado a

² Después de la primera y segunda crisis petroleras, las naciones desarrolladas consumidoras de petróleo desplegaron una serie de medidas con la finalidad de evitar nuevas interrupciones al suministro petrolero, alentando las políticas y acciones encaminadas a fortalecer los vínculos entre países productores y consumidores.

bajar el precio del gas en casi dos tercios. De igual forma, el gas natural abundante y barato tiende a desplazar el crecimiento esperado de la energía renovable, como la eólica y la solar, y ha reducido el consumo nacional de carbón.

La producción nacional de petróleo a partir de esquisto ha aumentado desde el 2008, por lo que las importaciones de petróleo convencional se han reducido 40% respecto del consumo total, el nivel más bajo en dos décadas, respecto de un máximo de 60%, respecto del consumo nacional en el 2005. El *boom* del gas natural ha llevado a un aumento de la producción, generando beneficios, a partir de la caída de los precios del gas, para los consumidores, así como empleos en donde se explota.

2. El contar con tan abundantes recursos permite hacer frente al desafío que significa el control y poder de las empresas estatales en la industria petrolera mundial. En términos de reservas petroleras y gaseras probadas, éstas poseen 87% de las mundiales (González, Sáez y Lago, 2008: 18), lo cual significa desventajas para las naciones desarrolladas, habida cuenta de sus limitaciones en el control de las reservas convencionales mundiales, lo que se traduce en una producción que ha dejado de tener una tendencia creciente y que en ciertas latitudes viene en franca declinación, como ocurre con el petróleo del Mar del Norte. Es claro que el desafío no sólo corresponde al espacio geográfico en donde se localizan las reservas; tiene también que ver con la condición de empresas estatales, como las entidades que las controlan³.
3. La posibilidad de una producción abundante de gas natural permite a Estados Unidos no sólo reducir su dependencia de otras fuentes de abastecimiento, sino convertirse en un exportador de gas, lo cual podría debilitar a las actuales potencias gaseras (así lo han planteado diversos foros académicos) del planeta, tales como Rusia, Irán, Venezuela y el Medio Oriente, ya que la dependencia creciente de estos países productores, por parte de Occidente, es un hecho, al no existir producción petrolera y gasera localizada en espacios

³ No es gratuito que el centro de pensamiento que más ha estudiado a las empresas estatales (National Oil Corporations [NOC, por sus siglas en inglés]) sea ahora el que refiera el potencial de los recursos de esquistos como la posibilidad de sustentar una estrategia geopolítica.

alternativos (Medlock III, Myers y Hartley, 2011: 33-43). Con ello se intenta también reducir el papel de Rusia, Venezuela e Irán como abastecedores de gas a Europa y otras regiones del mundo.

El temor de las potencias occidentales hacia aquéllos no sólo radica en la posibilidad de que coordinen esfuerzos para formar un cartel de gas, sino de que utilicen el arma de negociación de la energía para lograr sus demandas en el ámbito internacional, tal como sucedió con los países árabes en 1973 (los *fantasmas* siguen presentes). De aquí que, de contar con una oferta alternativa, Estados Unidos conseguirá debilitar la posición rusa en Europa, ya que Rusia suministra 88% de sus exportaciones petroleras a la Unión Europea y 70% del total de sus exportaciones de gas natural a este mercado (Oettinger y Shmatko, 2010: 2).

En Estados Unidos y el Medio Oriente, la producción de hidrocarburos a partir de esquistos se evalúa desde la posibilidad de aumentar también la producción nacional de petróleo, lo cual permitiría reducir su dependencia de esa región.

4. Las evaluaciones sobre los impactos del auge estadounidense incorporan también la variable Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Los pronósticos sobre la situación futura, prácticamente de forma general, habían estimado que la demanda mundial de los próximos 20 años sería satisfecha por los productores de la OPEP. Esto debido a que su producción tiene tasas positivas y sus recursos no muestran signos declinantes, como ocurre con la producción no OPEP, que ya alcanzó su pico de producción. Con el gas de esquisto esto deja de ser así, por el potencial futuro que promete en Estados Unidos, pero también en algunas otras latitudes. Las dificultades para su explotación se relacionarían con la posibilidad de acceder a la tecnología, introducir modificaciones regulatorias para elevar la rentabilidad de la producción, las condicionalidades para incorporar o no efectos multiplicadores en beneficio de otras industrias y/o objetivos de la política nacional en su explotación, así como los devastadores efectos ambientales resultantes de la utilización de *fracking*, como los grandes volúmenes de agua a utilizar, los metales y otros materiales dañinos que se tienen que extraer.
5. Otro efecto previsible tiene que ver con el desplazamiento de importaciones estadounidenses, en particular de gas natural licuado (GNL), si bien se considera que no se amenaza su comercio. En 2012 las importaciones

del GNL evidenciaron la situación interna del gas al reducirse las compras estadounidenses 19%, respecto a 2010, lo que significa el nivel más bajo desde 2002. Las importaciones tienen origen en Egipto, Qatar, Trinidad y Tobago, así como Yemen, países de donde proviene 90% del total de compras. Las importaciones de Nigeria, Egipto y Trinidad y Tobago significaron la mayor parte de la caída de las importaciones en el 2011 (Energy Information Administration-Department of Energy, 2012: 7).

6. Los esquistos y el proyecto de independencia energética. Desde Richard Nixon, con especial énfasis en el periodo de Jimmy Carter, varios mandatarios estadounidenses han buscado la independencia energética de su país con el fin de eludir situaciones de vulnerabilidad, sin lograrlo. Pese a ello, el objetivo ha resurgido debido a la disminución de las importaciones a un 40% respecto del consumo nacional en 2011. Esto se ha debido a la crisis económica, a las mejoras en la eficiencia, así como a cambios en el comportamiento del consumidor. Al mismo tiempo, la producción nacional de todo tipo de energía ha aumentado, impulsada por la mejora de las técnicas de perforación y el descubrimiento de grandes reservas de petróleo en Dakota del Norte y de gas natural en estados como Pensilvania, Ohio, Nueva York y Virginia Occidental; si bien la producción también está en auge en estados tradicionalmente productores de petróleo, como Texas, Oklahoma y Luisiana. Después de cinco años de rápido crecimiento, el aumento en unos 2 millones de barriles diarios de producción de petróleo en 2012 y la espera de 6.3 millones de barriles diarios, en promedio, según la Administración de Información de Energía, se espera que el petróleo no convencional supere al convencional hasta alcanzar la cifra de 4.5 millones de barriles diarios para el 2020, lo que representa cerca de dos tercios de la producción total de crudo y condensado de Estados Unidos. Con estas sorpresas se estima que en 2013 la oferta interna de Estados Unidos se coloque cerca del volumen producido por Arabia Saudita (11.6 millones de barriles diarios), lo cual fortalecería su participación dentro de las ligas mayores de los productores. En esta feria de cifras, los derroteros se colocan aun más alto al intentar incorporar, como parte de las metas nacionales, a la producción de Canadá y de México hasta llegar a 18 millones de barriles diarios, según las propuestas de los candidatos en la contienda electoral

por la Presidencia en noviembre de 2012 (Brooks, 2012: 19)⁴. La consideración de la producción de la oferta regional significaría aumentar la producción total entre 3 y 4 millones de barriles diarios para los siguientes cuatro años, logrando un potencial productivo para los próximos 100 años (Wallace, 2012: 88-94). No obstante, las implicaciones de tales metas no han sido discutidas por las sociedades de los países involucrados, lo cual sería necesario habida cuenta de todo lo que implicará hacer suyas las metas productivas del socio mayor en la región.

Es claro que no todos los países reúnen las condiciones geológicas para explotar sus recursos; algunos tampoco podrían aplicar las tecnologías requeridas y muchos tendrían que modificar los derechos de propiedad del suelo y subsuelo a fin de lograr un “acceso libre” para los inversionistas transnacionales que quisieran producir este combustible, a fin de hacer rentable su explotación (Maugeri, 2012). Estos factores se relacionan con la estructura de mercado y la política gubernamental, aspectos que tocan temas medulares, como los relacionados con los derechos de propiedad. En los casos de Canadá y Estados Unidos rige el derecho anglosajón (*Common Law*), por lo que los recursos son considerados como bienes “libres”, prevaleciendo un régimen de concesiones que hace que el terreno forme parte de los activos físicos de las empresas. Además, la extensa infraestructura para transportar el gas, la cantidad de pozos perforados y el régimen de propiedad hacen que los costos de producción sean muy bajos, poniendo a Estados Unidos en una ventaja comparativa en este tipo de explotación frente a otros posibles productores. La situación es diferente en territorio mexicano, donde los recursos del suelo y el subsuelo corresponden a la Nación, que es la propietaria de los mismos. Por ello, la explotación del gas de esquisto en México, bajo propuesta de los círculos de poder de Estados Unidos, así como los derroteros para maximizar todas las opciones productivas, son premisas que no sólo tocan la columna vertebral del sistema económico y productivo del país, sino la viabilidad e identidad como país. Es necesario, por tanto, conocerlas, difundirlas y discutir las a fondo por medio del pensamiento crítico.

⁴ La propuesta energética de Romney busca más injerencia de Estados Unidos en Pemex.

Las implicaciones para México de la explotación del gas de esquisto

El gran potencial y el auge de producción del gas de esquisto en Estados Unidos se colocan como eje de un diseño geopolítico global dirigido a lograr la integración profunda en materia de energía y la independencia energética para Estados Unidos. Sin embargo, para llevar a cabo esta nueva geopolítica es claro que además de sus recursos estimados propios debe contar, y así lo planea, con la disponibilidad de los recursos de sus vecinos (Canadá y México) en un ejercicio de geopolítica pura que lo lleva a promover la exploración y realizar preparativos para la producción máxima en ambos países. En este sentido, el Instituto Baker ya ha hecho algunas predicciones del gas de esquisto en América del Norte, a través del simulador de la Universidad de Rice (RWGTM), en el que se concluye que en el subcontinente se estiman reservas del orden de los 937 bpc (billones de pies cúbicos) de gas (937 bcf, por las siglas en inglés, o 937 tcf [trillones], en unidades inglesas), correspondiendo 165 bpc a Canadá y 135 bpc a México. Con un costo estimado (*breakeven price*, precio promedio que se requiere para desarrollar hasta 60% de los recursos técnicamente recuperables identificados) de 5.3 usdl (dólares de Estados Unidos) y 7.02 usdl, respectivamente (Medlock III, Myers y Hartley, 2011: 23). En el caso de México, considerando las regiones, se estiman recursos prospectivos en la región de Burgos del orden de 90 bcf; en Sabinas, 20 bcf y en Tampico, 25 bcf. Sin embargo, en el caso de México la divergencia y disparidad de cifras sobre el potencial del esquisto es enorme. Lo anterior se acentúa con las estimaciones realizadas por la propia Secretaría de Energía (Sener) y Pemex.

En la Estrategia Nacional de Energía 2012-2026 (Sener, 2012) se dice que Pemex inició la evaluación del potencial e identificó cinco regiones cuyos recursos se calculan entre 150 y 459 bpc; lo cual contrasta con la anterior evaluación de la Estrategia Nacional de Energía, que prácticamente no menciona el tema. También es de destacar el viraje radical en el diseño de la política nacional de producción de gas (Solórzano, 2012).

En lo que concierne a la Dirección General de Pemex, ésta aventura un estimado sobre recursos prospectivos del orden de 680 bpc; al tiempo que da a conocer haber perforado tres pozos y contar con planes para la perforación en los próximos 50 años (meta de 27 mil pozos productores) (Vargas y Barrios, 2012).

Condiciones necesarias para este desarrollo

Los funcionarios de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) argumentan que, para que estos desarrollos sean económicamente viables, es necesario transitar a un régimen de concesiones para su explotación. Las razones esgrimidas son, sin embargo, *contradictorias*. Por una parte se argumenta que en esta explotación no hay renta, aseveración que parece derivar de los altos costos de producción y regulación asociados y que eleva entre 30 y 40% el costo total del proyecto⁵. No obstante, ello no anula la posibilidad de obtener renta. Bajo el argumento de que no se va a obtener renta se justifica el repliegue del Estado en inversiones al igual que en favor del carácter monopólico de la actividad para no introducir la competencia en este segmento. Lo anterior lleva a la justificación de cambios constitucionales para el manejo del gas de esquisto, postura apoyada por los funcionarios de la Comisión Reguladora de Energía y la Dirección General de Pemex.

Mayor confusión genera la asociación que se establece entre la explotación del gas de esquisto y el “problema de la enfermedad holandesa”, es decir, el rentismo que puede derivar en un impacto macroeconómico resultante de los ingresos procedentes de su realización en el mercado. En ambos casos, la argumentación resulta cuestionable, pues no hay tal fatalidad como la enfermedad holandesa. Más bien esto parece un esquema para apoyar la propuesta de un régimen de concesiones.

También se ha hecho énfasis en los altos costos ambientales asociados, dada la gran utilización de terrenos, así como el uso intensivo de agua, estimado en 3 millones de litros por pozo para fractura (y se habla de 27 millones de litros de agua para un yacimiento de menores dimensiones), con toda la logística que ello implica. En este punto habrá que preguntarse: ¿qué será más valioso en un futuro ya cercano: la disponibilidad de agua o de gas natural?

La infraestructura

El auge del gas de esquisto se extenderá a México a través de exportaciones estadounidenses de este recurso. Por lo

⁵ Al respecto es importante lo planteado en el Primer Foro Internacional “Estrategias Energéticas”, en el marco de la *Expo Foro Pemex, 2012*, el 10 y 11 de julio de ese año, organizado por el Museo Tecnológico de la Comisión Federal de Electricidad.

pronto, la Presidencia de México ya anunció la licitación para el Gasoducto del Noroeste de México, con más de 2 mil kilómetros de longitud desde la frontera con Estados Unidos hasta Mazatlán, con una inversión de unos 3,500 millones de dólares.

“Es la licitación del más grande de los gasoductos que se van a construir en los próximos años, el Gasoducto del Noroeste, además de otras zonas de distribución de gas natural”, dijo Calderón en un acto sobre la infraestructura energética del país (“Gobierno licita gasoductos...”, 2012, 26 de marzo). Recordó que un año antes anunció el proyecto de cambio estructural del mercado de gas natural, que prevé inversiones totales por unos 10,500 millones de dólares en la construcción de una red de gasoductos en el centro del país y de cuatro zonas de distribución. Entre los proyectos citó el denominado gasoducto Los Ramones, que tendrá una longitud de unos mil kilómetros, con una inversión de 2,500 millones de dólares, “que pasará desde Tamaulipas, Nuevo León, San Luis, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas”, y al que se pueden conectar Jalisco y Aguascalientes. Asimismo, anunció la licitación de cuatro nuevas zonas de distribución de gas en Morelos, Veracruz, Michoacán y en la zona occidente del país, con inversiones de unos 800 millones de dólares.

Como puede apreciarse, este cambio de estrategia, denominada “cambio estructural del mercado de gas natural”, que ha pasado casi desapercibida en el país, es un complemento del planteamiento para magnificar la importancia del mercado de gas natural integrado de América del Norte con base en la producción masiva reciente del gas de esquisto, que ante una baja significativa del precio del gas justifica la construcción de esta costosa infraestructura para la importación y distribución en un sector que ha carecido de inversiones significativas en los últimos años, sobre todo en la distribución, en la refinación y la petroquímica.

Por lo anterior, podemos decir que hay un cambio repentino y significativo, tanto a nivel gubernamental como de la Dirección General de Pemex, respecto a la estrategia de exploración y explotación del llamado gas de esquisto. La política gasera, prácticamente invisible en años anteriores, se convierte en prioritaria en materia de estrategia e inversión a partir de 2012. Las cifras en que se sustenta son muy divergentes, dándose una verdadera diáspora estadística: desde los 680 billones de pies cúbicos, como lo ha manejado la Dirección General de Pemex en varios foros, a un rango de entre 150 y 450 (en la Estrategia Nacional de Energía), a los 135 en el caso de algunas instituciones de Estados Unidos, como el Instituto Baker. Es pertinente aclarar que estas cifras están bajo el concepto

de recursos prospectivos, pero no de las de reservas, ya que para ello tendría que realizarse un amplio, detallado y probado proceso de exploración, que tardará todavía algunos años para llevarse a cabo.

El manejo que se ha dado a la estrategia de exploración, producción, distribución y construcción de un nuevo mercado de gas natural en el país recuerda en muchos aspectos el manejo de los descubrimientos petroleros a fines de los años setenta, sobre todo por la presión a base de volúmenes estimados para convertir a México de proveedor del mercado interno a exportador neto.

Este cambio de estrategia resulta consistente con la llamada estrategia de seguridad energética de Estados Unidos, bajo el concepto de Independencia Energética de la América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México), que persigue la autosuficiencia con base en el gas natural de Estados Unidos, debilitando el papel productor y, por tanto, estratégico, de Rusia, Irán, Venezuela y otros productores relevantes.

Los dirigentes del sector energético mexicano han planteado y/o sugerido en diversos foros efectuados en 2012 que es necesario transitar hacia un régimen de concesiones, tanto en lo que concierne al gas de esquisto como para la explotación de los yacimientos de aguas profundas.

El Artículo 27 Constitucional no permite esto, por lo que para llevar a cabo el mencionado régimen de concesiones se verán obligados a realizar modificaciones a este artículo, así como a otros relacionados, lo cual tendrá efectos adversos. Con ello perderá vigencia la llamada reforma energética de 2008, que fue llamada *reforma estructural energética*, invitando a continuar una serie de reformas que podrían perjudicar al sector energético al restarle estabilidad y dirección clara.

Aunado a esto, debe señalarse que la explotación del esquisto en las regiones mencionadas no responde a criterios de demanda social ni de planeación interna, ya que no hemos desarrollado la tecnología ni la infraestructura necesaria ni se ha realizado una planeación a detalle y menos una exploración exhaustiva. Todo indica que este prurito obedece más a presiones exógenas que a una reflexión y planeación interna que establezcan el costo/beneficio para el país.

Por otro lado, como dijimos antes, Estados Unidos, al contar con recursos abundantes, puede hacer frente a la OPEP y países en competencia en materia energética, así como al desafío que significa el control y poder de las empresas estatales en la industria petrolera mundial (NOC). Esta ha sido una intención explícita por parte de varios académicos y políticos en Estados Unidos, aspecto que fue incorporado en la campaña presidencial de 2012 en ese país, a través del objetivo de lograr mayor injerencia en Pemex.

Sin embargo, el efecto más pernicioso será el someter a discusión los artículos constitucionales que constituyen el proyecto nacional mismo, cuya importancia va más allá de las ganancias e inclusive de la seguridad energética misma. Tienen que ver con la sobrevivencia misma del Estado Mexicano.

Referencias

- Brooks, D. (2012, 2 de noviembre). “Quiere Romney la mano de EU sobre el crudo mexicano”. *La Jornada*, p. 19.
- Energy Information Administration-Department of Energy (2012). *US Natural Gas Imports and Exports 2011*. Washington, U.S. Energy Information Administration. Recuperado de <<http://www.eia.gov/naturalgas/importexports/annual>> (consultado el 2 de septiembre de 2012).
- “Gobierno licita gasoductos para la IP” (2012, 26 de marzo). *Elektrón. Boletín del Frente de Trabajadores de la Energía de México*, 12 (86). Recuperado de <<http://www.fte-energia.org/sdp/2012/b086.pdf>>.
- González, E., Sáez, K. y Lago, J. (2008). *Atlas de la energía en América Latina y Caribe*. Madrid: Observatorio de Multinacionales en América Latina/Asociación Paz con Dignidad.
- Maugeri, L. (2012). *Oil: The Next Revolution: The Geopolitics of Energy Project*. Cambridge: Harvard Kennedy School/Belfer Center.
- Medlock III, K., Myers, A. y Hartley, P. (2011). *Shale Gas and U.S. National Security*. Houston: James Baker III Institute for Public Policy-Rice University.
- National Petroleum Council (2011). “Crude Oil and Natural Gas Resources and Supply”. *Prudent Development Realizing the Potential of North America’s Abundant Natural Gas and Oil Resources* (43-165). Recuperado de <http://www.npc.org/reports/NARD/NARD_Resource_Supply.pdf>.
- Oettinger, G. y Shmatko, S. (2010, noviembre). *Joint Report EU-Russia Energy Dialogue 2000-2010: Opportunities for Our Future Energy Partnership*. Brussels/Moscow. Recuperado de <http://ec.europa.eu/energy/international/events/doc/2010_11_22_eu_russia_anniversary_report_en.pdf>.
- Sener. (2012). *Estrategia Nacional de Energía 2012-2026*. Recuperado de <http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/ENE_2012_2026.pdf> (consultado el 5 de noviembre de 2012).
- Solórzano, C. (2012, septiembre-octubre). “Shale gas en México en perspectiva con la historia petrolera”. *Energía a debate*, 52, 92-98.
- Vargas, R. y Barrios, H. (2012, otoño-invierno). “The Energy Agenda for the 2012-2018 Administration”. *Voices of Mexico*, 94, 113-118.
- Wallace, P. (2012, septiembre). “The US’s Energy Glut”. *Financial Times Business*, 88-94. Recuperado de <www.redempresariosvisa.com> (consultado el 3 de noviembre de 2012).
- Yergin, D. (2006, marzo-abril). “Ensuring Energy Security”. *Foreign Affairs*. Recuperado de <<http://www.lexisnexis.com/lnacui2api>> (consultado el 5 de julio de 2007).



A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistemizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) *Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.*
- b) *Puede ser publicado con modificaciones menores.*
- c) *No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.*

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer; 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

El endeudamiento de Pemex y su rol en las transformaciones mundiales

José Vargas Mendoza*

Este artículo versa sobre el endeudamiento externo de Petróleos Mexicanos mediante el esquema de los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas). Resalta el papel que cumplió la paraestatal en el desarrollo nacional en el marco de la fase fordista-keynesiana, financiando la infraestructura de comunicaciones y transportes que estaba en correspondencia con esa etapa. Ahora, en lugar de financiar el desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones que requiere el país, producto de la nueva etapa de desarrollo centrada en la economía del conocimiento, sus recursos se destinan al pago del servicio de la deuda pública, así como a compensar el déficit fiscal crónico del Estado mexicano, por no cobrar los impuestos que debieran pagar realmente los grandes grupos económico-financieros del país.

Ante la inminente profundización de la apertura de la industria petrolera en manos del capital privado nacional e internacional, se hace necesario mostrar cómo se ha dado la privatización silenciosa de esa industria en nuestro país desde 1992. En este contexto, es necesario explicar cuál ha sido el papel de Petróleos Mexicanos (Pemex) en la economía nacional y cuáles son los mecanismos de financiamiento que se han utilizado para su privatización silenciosa. Por tanto, el objetivo del ensayo es mostrar

que la privatización de la industria petrolera no responde al imperativo de hacerla eficiente y competitiva, sino que es de orden político, para permitir el traspaso de la propiedad pública al gran capital privado nacional e internacional, como una forma de contrarrestar el descenso de la tasa de ganancia en la economía mexicana, a partir del despojo de un bien de la nación en manos del Estado.

El papel de Pemex en la economía nacional

Desde que la industria petrolera fue expropiada y quedó en manos del Estado mexicano en 1938, ha sido un ba-

luarte del desarrollo nacional, porque los bienes que produce se han vendido a precios subsidiados al capital privado y eso le ha permitido elevar sus ganancias. Además, los recursos financieros generados por la venta de petróleo se han utilizado para crear infraestructura, principalmente en comunicaciones y transportes. Esto permitió al Estado realizar la función keynesiana de la era del fordismo, consistente en crear las condiciones materiales para que la producción en masa tuviera viabilidad económica (Ordóñez, 1996).

Sin embargo, desde su origen Pemex no ha sido capaz de abastecer la demanda de productos petrolíferos refinados, petroquímicos y gas natural.

* Profesor del Área de Investigación y Análisis Económico de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

En la actualidad importamos cerca de 40% de las gasolinas, así como diversos lubricantes, cuyos precios son fijados por el mercado internacional.

Con el argumento de que era la única manera de potenciar el desarrollo de la industria petroquímica y elevar la inversión en Pemex, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari impulsó en 1992 la creación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que estableció la subdivisión de Petróleos Mexicanos en cuatro empresas subsidiarias coordinadas por un corporativo, que derivó en la creación de Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica.

Para conseguir aquellos propósitos, el gobierno argumentó que habría ventajas de organización, económicas y administrativas al dividir la estructura vertical y monopólica de Pemex creando un grupo de subsidiarias, cada una de ellas con autonomía relativa de gestión y coordinadas por un organismo corporativo (Shields, 2003).

Con el paso del tiempo quedó probado que la intención de fondo era desarticular la estructura organizativa de Pemex para privatizarla y ponerla al servicio de los grandes grupos económicos y financieros del exterior y del interior. Al mismo tiempo, se le impuso desde 1994 un régimen fiscal para convertirla en la principal fuente de recursos para el gobierno federal y asfixiarla financieramente, porque en la actualidad aporta 33% de los ingresos totales del sector público (véase Tabla 1 en Anexo).

Para hacerla más vulnerable, también se ha impulsado la sobreexplotación de los recursos petroleros. Esta situación se muestra a partir de las reservas totales probadas de hidrocarburos que se ubicaron en 2001 en 32 mil 614.4 millones de barriles y que al 1 de noviembre de 2012 ascendían a 13 mil 800 millones de barriles de petróleo crudo.

Usando como señuelo la carencia de inversiones en Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el gobierno de Zedillo envió en 1995 al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma que adicionó un párrafo al artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública para incorporar la figura de inversión financiada de largo plazo, que dio lugar a los llamados Pidiregas (Proyectos de Inversión Diferidos en el Registro del Gasto), así como la reforma de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su segundo párrafo, artículo 30.

Con esta reforma se estableció que los particulares pueden financiar la infraestructura eléctrica y trabajos de exploración, producción y refinación de hidrocarburos que benefician a CFE y a Pemex, respectivamente. Pero en los

hechos, se trata de una estrategia deliberada de privatización (véase Tabla 2 en Anexo).

Estos Pidiregas prevén dos modalidades para la inversión privada y social: directa y condicionada. En la primera, las entidades públicas adquieren la obligación de comprar los activos productivos (la obra) construidos por empresas privadas y su costo (las obligaciones) de pago correspondientes al ejercicio corriente; el que le sigue se registra en la cuenta pública como pasivo directo, y el resto como pasivo contingente. Una vez que los proyectos entran en operación comienza el pago de esos pasivos y en este punto es cuando se afecta el gasto público, porque hay que solicitar recursos para ello a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En teoría, el flujo de ingresos que el proyecto genere por la venta de bienes y servicios debe ser lo suficiente para cubrir el costo de las obligaciones contraídas. Este último aspecto es muy importante dejarlo claro, porque en los hechos, si los proyectos generan los suficientes flujos esperados, entonces éstos se vuelven autofinanciables, pero si esto no ocurre así, el gobierno federal debe cubrir el costo financiero de esa inversión con recursos públicos, que inevitablemente impactan a las finanzas del país.

En el caso de la segunda modalidad, no existe un compromiso inmediato del gobierno para comprar el activo —porque los activos se mantienen con el carácter de propiedad privada—, pero sí para adquirir los bienes y servicios producidos. En este caso, la obra queda en manos del inversionista privado y el sector público está obligado a comprar los activos en caso de incumplimiento de pagos. En ambas modalidades, el riesgo fiscal inherente en este tipo de contratos es que el gobierno federal estaría obligado a responsabilizarse del proyecto, en caso de que quiebre alguna de estas empresas privadas. En ambos casos también, se registra su impacto económico en el presupuesto de egresos cuando empiezan a ser productivos.

Es importante precisar que, en el caso de la inversión directa, el contrato entre las entidades públicas y las empresas privadas incluye el financiamiento de estos proyectos por parte de esas entidades; por esa razón, el gobierno federal afirma que durante su construcción los gastos no impactan a las finanzas públicas, porque las entidades pueden refinanciar esa deuda sin recurrir a la autorización presupuestal.

Ésta es otra de las grandes ventajas de las empresas que construyen por el mecanismo de los Pidiregas, porque no asumen ningún tipo de riesgo financiero y todavía reciben financiamiento para ejecutar esos proyectos. Trabajar con dinero que al final pone el gobierno al asumir el costo de

la obra y privatizar los beneficios, tal es el caso, o bien, el financiamiento lo contrata el gobierno al recibir la obra a satisfacción¹, pero en ambos casos el sentido del beneficio y del riesgo es el mismo. Por esa razón, Pemex tiene que contratar anualmente grandes montos de deuda interna y externa para pagar esos proyectos construidos por las grandes empresas privadas del exterior. Ahora pasaremos a explicar cómo se comportó esta inversión en el financiamiento de infraestructura de la paraestatal.

El mecanismo de financiamiento de los pagos diferidos (Pidiregas) en Pemex

Petróleos Mexicanos es la empresa paraestatal del gobierno mexicano que cuenta con la mayor cantidad de proyectos productivos realizados con este esquema financiero. El monto de inversiones que recibió Pemex a través de los Pidiregas de 1997 a 2008 se muestra en la Tabla 2 (véase Anexo). Los proyectos de inversión fueron fundamentalmente de inversión directa, lo cual significa que la paraestatal petrolera compra la obra del particular y su costo se registra como deuda en la cuenta pública.

Hasta 2011, la inversión en Pidiregas había alcanzado en Pemex un saldo acumulado de un billón 633 mil 295.9 millones de pesos de 2008 que, transformados a dólares (a un tipo de cambio promedio de 2011 por 11.3 pesos), su monto equivale a 144 mil 539.4 millones de dólares. Ahora bien, es necesario precisar que este monto acumulado representa los pasivos que incluyen el valor de las obras ya ejecutadas y aceptadas a entera satisfacción por Pemex, así como los pasivos de inversiones que están en proceso de ejecución y de las que están en proceso de licitación pública.

Otra precisión consiste en señalar que los datos de Pidiregas siempre se valoraron a precios constantes, por tanto, construir una serie histórica de esa inversión sólo se podría hacer en función de señalar el año base de esos valores monetarios. En consecuencia, el valor de 554 mil 912.3 millones de pesos de 2008 (véase Tabla 2 en Anexo) no coincide con el total invertido de 1997 a 2004 por 458 mil 622.7 millones de pesos de 2004, porque se midieron a partir del sistema de precios relativos de la economía que prevalecieron en 2008; mientras que los datos de 1997 a

2004 que se muestran en la Tabla 2 (véase Anexo) están medidos al sistema de precios de 2004.

Los proyectos que fueron financiados mediante este esquema de los Pidiregas en Pemex se presentaban en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año, en el tomo V, denominado "Entidades de control directo", donde se incluían los datos correspondientes al rubro de Petróleos Mexicanos. En el que correspondió a 2008 se asentó que hasta 2011 se habían financiado 37 proyectos con inversión directa y condicionada, de los que 36 corresponden a inversión directa acumulada hasta ese año por un billón 622 mil 328.3 millones de pesos y un proyecto con inversión condicionada por 10 mil 967.5 millones de pesos de 2008 para la creación de una planta de nitrógeno. Del total de proyectos, 23 corresponden a Pemex Exploración y Producción; dos, a Pemex Gas y Petroquímica Básica; tres, a Pemex Petroquímica y nueve, a Pemex Refinación.

Sin embargo, es importante señalar que de 1998 a 2008 los proyectos se dirigieron principalmente al financiamiento de petroquímica y una proporción mínima a la producción de gas. Para 2002 en adelante se destinan al financiamiento de proyectos asociados a la exploración y producción de petróleo crudo. En este campo, la función de los Pidiregas fue incorporar reservas de hidrocarburos, así como aumentar la capacidad de procesamiento de gas natural.

Por lo que hace al programa de amortización e intereses de los Pidiregas autorizados para Pemex, la Tabla 3 (véase Anexo) muestra el siguiente comportamiento: a partir del año 2000, las amortizaciones comienzan a ser crecientes cuando alcanzan el monto de 3 mil 76.6 millones de pesos y continúan así hasta el año 2012, cuando llegan al máximo histórico de 153 mil 140.1 millones de pesos de 2008, para después empezar a descender gradualmente hasta el año 2031, cuando se pagarán sólo 470 millones 147.8 miles de pesos de 2008.

En el caso de los intereses, también tendrán un comportamiento creciente hasta el año 2012, al llegar a 51 mil 72 millones de pesos constantes de 2008, para descender en 2013 a 46 mil 729.2 millones de pesos constantes de 2008 y así sucesivamente para los años posteriores.

Como las amortizaciones de los Pidiregas habían llegado a niveles similares a los requerimientos de inversión pública de la paraestatal, el Congreso de la Unión tomó la determinación en noviembre de 2008, en ocasión de la discusión del paquete económico que entraría en vigor en 2009, de desaparecer el esquema de los Pidiregas para Pemex a partir de 2009 y reconocer esos pasivos como

¹ En la jerga de los contratos con Pidiregas se usa la terminología CAT, que significa construcción, arrendamiento y transferencia (el contrato con el privado incluye el financiamiento), así como OPF (obra pública financiada), donde el financiamiento se contrata al recibir la obra a satisfacción.

deuda exterior que forma parte de la contabilidad de los organismos y empresas de control presupuestario directo, de Pemex en especial; ahora los Pidiregas sólo se aprueban para la CFE.

Para remplazar estos Pidiregas se incorporó un nuevo instrumento de financiamiento de obras de infraestructura: los Contratos Integrales de Petróleos Mexicanos o Contratos Incentivados, que se otorgan para explotar campos maduros hasta por 30 años, donde la iniciativa privada hace los servicios para la evaluación, desarrollo y producción de hidrocarburos y se establece el pago a los particulares mediante una fórmula dependiente de la producción y el precio internacional del petróleo. En los hechos remplazan a los Pidiregas porque no dejan de ser un compromiso tácito del gobierno federal, en tanto se pagan con recursos del gasto público.

En conjunto, la situación del endeudamiento de Pemex se resume en la Tabla 4 (véase Anexo). Esta tabla muestra que hasta 2008 el monto total que el gobierno había contabilizado como deuda Pidiregas fue por 72 mil 295 millones de dólares. Este dato difiere del monto en dólares en Pidiregas de la Tabla 2 (Anexo), porque aquí sólo se contabilizan los pasivos con el exterior por las obras que efectivamente se realizaron, mientras que en la Tabla 2 se incluyen además las que estaban en proceso de construcción y licitación pública.

Si se suma al monto de los Pidiregas la deuda interna y externa de ese año de la paraestatal, entonces el total de sus pasivos con los acreedores alcanza en 2008 la suma de 79 mil 589.8 millones de dólares (véase nuevamente Tabla 4 en Anexo). Sin embargo, a partir de enero de 2009 se asumió la deuda de Pidiregas como deuda externa de la empresa, por esa razón, en ese año el monto contabilizado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal como deuda externa de Pemex alcanzó la cifra de 35 mil 890 millones de dólares; en 2011 fue de 48 mil 444.1 millones de dólares (que representa el monto de Pidiregas más su endeudamiento exterior con bancos y el mercado de capitales)², sin considerar los pagos por amortización del principal que se han realizado a lo largo del periodo que abarcan esos datos.

Dado el peso creciente de las amortizaciones por Pidiregas, es de suponerse que en un futuro no muy lejano Pemex tendrá que ser rescatada financieramente si las expectativas de los precios del petróleo llegaran a modificarse

² Es de suponerse que al convertir los Pidiregas en deuda exterior de Pemex, una parte de los 72 mil 295 millones de dólares fue amortizada para que el saldo insoluto de la deuda por Pidiregas y su deuda externa sea sólo de 48 mil 444.12 millones de dólares en 2011.

a la baja en lo que resta de la presente década, situación que es improbable, pero que está sujeta a la duración de la actual coyuntura de crisis en el mundo.

El financiamiento a la infraestructura de Pemex a través de los Contratos de Servicios Múltiples

Los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) son contratos de obra pública para la explotación de gas natural, mediante los cuales se entrega una zona gasera a una empresa privada para su exploración y/o explotación hasta por 20 años. Los servicios que la empresa puede desarrollar son, entre otros: construcción y reparación de carreteras de acceso; construcción y exploración de pozos; construcción de líneas de recolección, gasoductos o cualquier planta para el acondicionamiento del gas. Pese a que el Artículo 27 Constitucional prohíbe esos contratos en la explotación de petróleo y gas, Pemex empezó a licitarlos desde julio de 2002, cuando la Secretaría de Energía lanzó dos convocatorias para estos contratos, e incluso ya se evalúa la posibilidad de extender este esquema a la explotación de petróleo crudo.

El 17 de julio de 2002 fue la primera ronda de licitaciones para asignar a los inversionistas privados cuatro bloques del complejo productor de gas natural en la Cuenca de Burgos, ubicada entre Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, que comprende Ricos, Reynosa, Misión y Coridón-Pandura. El primer bloque fue asignado a las empresas contratistas Petrobras, Teikoku y D and S Petroleum; el segundo, a Industrial Perforadora de Campeche y Tecpetrol; el tercero, a Lewis Energy Group; mientras que el cuarto bloque correspondió nuevamente a Petrobras, Teikoku y D and S Petroleum.

El 29 de julio de 2002 se emitió la segunda convocatoria para los tres bloques restantes de Burgos: Cuervito, Fronterizo y Olmos (Celis, 7 de agosto de 2003). La primera empresa extranjera en ganar una de esas licitaciones fue la petrolera española Repsol, a la que le fue adjudicado el bloque Reynosa-Monterrey, que tiene un área de 2 mil 500 kilómetros cuadrados; allí las reservas probadas de gas natural se calculan en 57 mil 800 millones de pies cúbicos. Se estima que en promedio la empresa invertirá 22 millones de dólares al año en ese bloque, uno de los siete en que se dividió la Cuenca de Burgos.

Para justificar la inversión privada en la producción de un recurso reservado exclusivamente al Estado mexicano, como es el gas, el gobierno foxista se apoyó en argumentos que van desde la falta de inversión pública para impulsar al

sector energético, hasta el hecho de que México importa cerca de mil millones de pies cúbicos al día, por lo que paga 2 mil millones de dólares anuales, y ésta era otra razón más que suficiente para abrir a los inversionistas privados la exploración y producción del gas natural (Rodríguez y Zúñiga, 17 de octubre de 2003).

En julio de 2004 se anunció una tercera ronda de los Contratos de Servicios Múltiples para la extracción de gas (se espera ampliar este esquema a otras cuencas del país, entre ellas las de Sabinas, Piedras Negras, Cuichapa, Coatzacoalcos) y para la extracción de gas terciario en Tabasco (*El Economista*, 30 de julio de 2004: 49).

Sin importar el resultado de la controversia sobre la legalidad o ilegalidad de los Contratos de Servicios Múltiples, Pemex comenzó la identificación de otro bloque en el pozo petrolero de Chicontepec, Veracruz, con la intención de extender, a través de los citados contratos, la exploración y explotación de petróleo crudo. Se calcula que la producción de este pozo petrolero llegará a un millón de barriles al día, y en reservas en esa área hay cerca de 18 mil millones de barriles de petróleo crudo, que serán recuperados mediante la perforación de 20 mil pozos, con inversiones de 400 mil millones de pesos (Notimex, 22 de mayo de 2006).

El nuevo papel que debe jugar Pemex en el marco de la economía del conocimiento

Conforme lo plantean diversos autores, la economía mundial contemporánea se haya inserta en una nueva etapa de industrialización que indistintamente denominan nueva etapa de desarrollo, nuevo ciclo industrial mundial (Dabat, 2001, Rivera, 1999) o economía del conocimiento (Ordóñez, 2004; Ordóñez y Bouchain, 2011).

En esta nueva etapa, la hegemonía industrial está representada por la preeminencia del sector electrónico-informático (Dabat y Ordóñez, 2009: 17), que se constituyó en el eje central de la economía mundial de manera directa en la penúltima década del siglo XX y se concretó plenamente en el mismo lapso.

La base de esta nueva etapa es la revolución de la informática y las telecomunicaciones, que fue el resultado de la conversión de la revolución microelectrónica (proceso específicamente tecnológico-productivo) en una nueva revolución productiva de enormes repercusiones económicas y sociales, así como la reestructuración económica llevada a cabo por los países capitalistas en las dos últimas décadas del siglo XX, que impactó positivamente en los principales

planos de la actividad económica, creando un nuevo paradigma tecno-económico (Pérez, 2002).

Como resultado de este cambio en la base tecno-económica surge una nueva organización del trabajo al interior de la fábrica con la introducción del toyotismo, como método de producción de plusvalor, y la conversión del trabajador en polivalente; una nueva estructura de la empresa y el desarrollo de nuevas formas de propiedad del capital (Reich, 1993); y la generalización de las nuevas tecnologías en las grandes empresas monopólicas y en los gobiernos centrales de las naciones emergentes y atrasadas (Castells, 1999).

También se desarrollaron otros elementos de esta base, como un nuevo sistema financiero internacional caracterizado por la titularización y financiarización del crédito (Girón y Chapoy, 2008), las reformas del mercado y del Estado (Petrella, 1996), la división territorial del trabajo (Gereffi, 2002), el nuevo ciclo industrial (Dabat, Rivera y Toledo, 2001), o la desterritorialización y nueva territorialización internacional de las actividades productivas a partir del surgimiento de la ingeniería de partes, que posibilitó el surgimiento de las cadenas mundiales de producción (Hardt y Negri, 2000; Rivera, 2004: 323-324).

En la explicación de esta transformación global también está como causa la reunificación-reestructuración del mercado mundial (cambio en las relaciones globales de fuerza entre las potencias). Esta reunificación del mercado mundial siguió al desplome del Bloque Comunista y fue determinada en lo fundamental por el agotamiento histórico del estatismo y el nacionalismo corporativo del Tercer Mundo (Dabat, 1993).

Una repercusión trascendente e histórica de la nueva revolución tecnológica y su relación con el nuevo método de producción de plusvalor centrado en el toyotismo (como espacio de aprendizaje y creación de conocimiento) fue generar las condiciones para la conversión del conocimiento en la principal fuerza productiva del crecimiento económico en la economía mundial contemporánea, porque al articularse las nuevas tecnologías de la información y la fuerza de trabajo altamente calificada y compleja, se fusionaron entre sí para desarrollar otras innovaciones.

Sin esta articulación entre las nuevas tecnologías, el conocimiento y las ciencias, no se puede hablar del conocimiento como factor de valorización, porque, justamente, su objetivación intensiva sólo es posible con el desarrollo de estas nuevas tecnologías del conocimiento, cuestión que no existe en ningún otro estadio precedente de la humanidad y que es la base para producir diseños tecnológicos que

pueden ser transformados en productos y luego en nuevas ramas económicas.

En el fordismo, la articulación de las máquinas con la fuerza de trabajo a lo sumo produjo la adquisición de una mayor experiencia en el manejo de los procesos operativos en la producción de un bien; dotó de mayores habilidades en el manejo de los procedimientos productivos, pero nunca permitió al obrero calificado y no calificado producir nuevos conocimientos. La computadora, los sistemas operativos, los programas computacionales e Internet sí permiten crear nuevos diseños tecnológicos.

Sin embargo, las nuevas tecnologías de la información y el nuevo método de producción de plusvalor asociado a ellas no han logrado desplegar toda su potencialidad e irradiar al conjunto de los países y de las ramas económicas porque la actual gestión neoliberal del Estado se contrapone a las exigencias de esta nueva base tecno-productiva, dado que si bien es cierto que el papel del neoliberalismo fue tirar toda la estructura anterior y permitir la entrada de las nuevas tecnologías, también es cierto que la desregulación financiera³ se ha convertido en un freno a la difusión y extensión de la nueva base tecno-productiva al conjunto de las ramas económicas de los países que se han incorporado a la actual revolución tecnológica, así como de los que no lo han hecho. Esto ocurre así porque al liberalizarse los mercados financieros en el mundo el capital financiero agilizó las transacciones especulativas, al tiempo que debilitó permanentemente la base productiva del sistema al haber alentado la especulación.

En este contexto, la única manera de insertar a México de manera activa en la producción de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones es a través del arribo de una nueva fuerza social y política que tenga como programa fundamental la construcción de un Estado democrático y que desarrolle las funciones que se corresponden con la nueva base tecno-productiva del sistema económico, tal como se hace ya en China, Corea del Sur, Malasia, etcétera.

Entre las nuevas funciones de ese Estado estarían las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo económico a partir de impulsar las tecnologías de la infor-

mación y las telecomunicaciones a través de un proceso generalizado de movilización social orientado a la innovación y el aprendizaje, donde la promoción de la educación en todos los niveles y el desarrollo científico y tecnológico constituyen la base de este nuevo ciclo de crecimiento.

Esto no implica que el Estado deje de realizar las funciones keynesianas de promoción del desarrollo nacional con base en la creación de infraestructura, en carreteras, puertos, aeropuertos, etcétera, sino que ahora la prioridad de la nueva fase de acumulación abierta en el mundo desde principios de los noventa del siglo pasado ya no es desarrollar las condiciones materiales e institucionales para la producción masiva y el consumo del fordismo, sino la promoción del desarrollo económico para la economía del conocimiento, que tiene como eje a la educación, la innovación y el aprendizaje. Eso requiere de la creación de las instituciones que se correspondan con esta economía del conocimiento, donde la instauración de infraestructura en telecomunicaciones es la base del desarrollo de la nueva modalidad de acumulación (Ordóñez y Bouchain, 2011).

En ese contexto, el papel de Pemex es crucial, porque la renta petrolera que genera esta empresa es considerable, tal como se puede ver en la Tabla I (Anexo), por los ingresos que aporta al fisco. Por tanto, esa renta debe ser utilizada para la promoción del desarrollo nacional con base en el desarrollo de la infraestructura que requiere la economía del conocimiento, tal como hizo en la etapa fordista-keynesiana con la creación de infraestructura para el desarrollo de la industria automotriz y otras industrias. Ahora es la infraestructura en telecomunicaciones la que necesita ser creada para que nuestra nación acceda a nuevos niveles de desarrollo.

Un ejemplo de esta infraestructura es la culminación de la Red Nacional de Impulso a la Banda Ancha (NIBA) para conectar a las universidades públicas y privadas del país haciendo uso de la red dorsal de la CFE con miras a impulsar la educación y la investigación en todos los niveles⁴. Otro ejemplo sería establecer redes entre empresas

³ El proceso de desregulación financiera lo iniciaron en 1973 Canadá, Alemania y Suiza, mientras que Estados Unidos lo comenzó el 1° de enero de 1974, cuando abolió todas las restricciones a los movimientos internacionales de capital. Gran Bretaña eliminó todos los controles en 1979; Japón, en 1980; Francia e Italia, en 1990; y España y Portugal, en 1992.

⁴ Esta red comenzó a habilitarse técnicamente en 2010 para ofrecer servicios de banda ancha con capacidad de hasta 10 gigabytes por segundo en diversos puntos del país; permitirá la conectividad de 40 ciudades para beneficiar a cerca de mil 100 usuarios; abarcará a diversos edificios públicos con el objetivo de crear una red en la que operen servicios educativos, de salud, gobierno electrónico e investigación (véase *Excelsior*, 12 de noviembre de 2012, sección A).

y universidades públicas y privadas del país para estrechar la vinculación en diversos ámbitos de la investigación, a fin de promover el desarrollo tecnológico y empresarial; dar impulso a la Agencia Espacial Mexicana; promover la vinculación de las distintas dependencias federales, estatales y municipales para ofrecer los diversos servicios que requiere la población mediante el uso de la red electrónica; impulsar la instalación de las 80 mil 240 radio-bases que requiere el país para garantizar los servicios móviles de alta calidad, que representan uno de las tres ejes rectores de las comunicaciones inalámbricas, junto con la cantidad del espectro y la tecnología de acceso (*La Jornada*, 9 de diciembre de 2012: 24); dotar de Internet a todos los municipios del país, aunque el uso de esta red de telecomunicaciones debe comenzar por difundir el uso gratuito de Internet a todas las familias mexicanas, como se hace ya en otras partes del mundo. En México ya existen voces que demandan este servicio gratuito con el uso de la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad, como lo plantean diversas organizaciones civiles (*El Economista*, 22 de enero de 2013).

El intento de privatizar Pemex se contrapone totalmente con el papel que debe jugar el petróleo mexicano en el desarrollo nacional. Sería ir contra la tendencia del desarrollo histórico de la economía mundial contemporánea. No se trata de un tabú ideológico, sino de una realidad irrefutable para no desperdiciar la oportunidad que nos brindan los altos precios del petróleo en el mercado mundial, porque tal como lo reconocen los organismos internacionales y las agencias de energía, la era del petróleo barato se agotó.

Es falso que Pemex no pueda realizar exploración y explotación del petróleo en aguas profundas. Noruega prueba lo contrario. Este país no sólo construye con capacidad y tecnología propias los componentes de sus plataformas marinas para extraer gas y petróleo crudo de aguas profundas y sólo importa de países como Estados Unidos, Japón, China, Canadá, etcétera, aquellas partes que no puede producir. Entonces, ¿por qué Pemex no podría hacer lo mismo, si cuenta con los recursos y el personal calificado para ello?

También se pone a Petrobras como modelo de asociación entre capital privado y público para la exploración y extracción de petróleo de aguas profundas, donde el gobierno sólo tiene 38% de las acciones y el capital privado, 62%. El propio Lula da Silva se quejó de esta situación y señaló que “menos mal que no le quitaron al Presidente de la

República el derecho de designar al presidente de Petrobras y la directiva porque, si no, eso sería hecho en la bolsa de Nueva York” (citado por Gershenson, 2012: 4).

Pero si los ejemplos anteriores no son todavía contundentes para mostrar la mala fe de quienes proponen la privatización de Pemex, Canadá representa un caso paradigmático de lo que se puede y debe hacer con una industria como el petróleo, al oponerse el gobierno neoliberal de Harper a la venta de la empresa petrolera Progress Energy Resources, que es pretendida por la empresa estatal Petronas de Malasia, al considerar que esa inversión no tendría un beneficio neto para Canadá (Galván, 22 de octubre de 2012).

Otra experiencia aleccionadora de lo que le puede pasar a México si se aprueba la propuesta privatizadora de Peña Nieto sería lo que vivió Argentina durante 2001 en el marco de la crisis económica más violenta de su historia, cuando previamente el gobierno neoliberal de Menem había vendido todas las propiedades del Estado. Al momento en que esa nación quiso pedir prestado para hacer frente a sus 148 mil millones de dólares de deuda con sus acreedores externos, los organismos internacionales le preguntaron al gobierno: “¿Con qué puede garantizar Argentina los nuevos préstamos si no tiene ya con qué hacerlo?”

En este contexto, está claro que el grupo hegemónico que detenta el poder político en este país utiliza la desinformación y la desorganización del pueblo para avanzar en sus intereses aviesos y perversos de privatizar el petróleo, porque la verdadera intención de fondo es transformar esta propiedad pública en propiedad privada mediante la estrategia del engaño y la mentira.

Por esa razón, Pemex debe ser defendido por todo el pueblo mexicano. Además, su papel en la economía nacional debe ser reforzado mediante su modernización, para dotarla de autonomía presupuestal y de gestión, para que ya no dependa de las decisiones y ocurrencias de los gobiernos en turno y pueda definir sus propias políticas y planes de desarrollo, así como romper con todas aquellas leyes accesorias que sólo sirven para asfixiarla y estrangularla financieramente. También se debe integrar a Pemex en una sola entidad, tal como lo han propuesto diversos analistas en el tema petrolero, y, al mismo tiempo, combatir a fondo la corrupción en la que han caído tanto sus funcionarios como los dirigentes del sindicato petrolero, para hacer que su papel en la economía nacional beneficie realmente al pueblo y no a un reducido grupo de la población y de grandes empresarios privados.

Referencias

- Castells, M. (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. I. La sociedad red*. México: Siglo XXI Editores.
- Celis, D. (2003, 7 de agosto). "Gastará este año el Gobierno dls. 468 millones en TI; EDS va por más cuentas en este sector". *Reforma*, Sección A, p. 1.
- Dabat, A. (1993). *El mundo y las naciones*. México: UNAM-CRIM.
- Dabat, A. (2001). *Globalización: capitalismo informático global y nueva configuración espacial del mundo*. Manuscrito inédito. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Recuperado de <<http://es.scribd.com/doc/13432646/1-DABATGlobalizacion-Capitalismo-Informatico-Global-y-Nueva-Config>>.
- Dabat, A. y Ordóñez, S. (2009). *Revolución Informática, nuevo ciclo industrial e industria electrónica en México*. México: UNAM-IIEC/Casa Juan Pablos Centro Cultural.
- Dabat, A., Rivera, M. Á. y Toledo, A. (2001, noviembre). "Revaluación de la crisis asiática: espacio, ciclo y patrón de desarrollo regional". *Comercio Exterior*, 51 (11), 951-969. Recuperado de <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/30/1/daba1101.pdf>>.
- Galván, E. (2012, 22 de octubre). "Dinero". *La Jornada*, p. 5. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2012/10/22/opinion/006oleco>>.
- Gereffi, G. (2002). "Globalización, cadenas productivas y pasaje de las naciones a eslabonamientos superiores: el caso de la industria internacional del vestido". En Basave, J., Dabat, A., Morera, C., Rivera, M. Á. y Rodríguez, F. (Coords.), *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI* (pp. 89-93). México: UNAM-Facultad de Economía, CRIM, DGAPA/UAM-A.
- Gershenson, A. (2012, 23 de septiembre). "Privatización petrolera: ¿con Peña o con Cardoso?". *La Jornada*. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2012/09/23/opinion/021a2pol>>.
- Girón, A. y Chapoy, A. (2008, septiembre-diciembre). "Innovación financiera y fracaso de la titularización". *Ola Financiera*, 1, 18-33. Recuperado de <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/download/22995/21805>>.
- Hardt, M. y Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge: Harvard University Press. Recuperado de <<http://ebookbrowse.com/hardt-et-negre-empire-pdf-d334060310>>.
- Notimex (2006, 22 de mayo). "Subió la producción marina y terrestre de Petróleos Mexicanos". *La Jornada*, p. 28. Recuperado de <<http://www.jornada.una.mx/2006/05/22/index.php>>. 11
- Ordóñez, S. (1996, julio-diciembre). "Cambio histórico mundial contemporáneo y pensamiento social. Transformación del capitalismo: la revancha de Gramsci". *Iztapalapa*, 3 (40), 207-230. Recuperado de <<http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=544&article=554&mode=pdf>>.
- Ordóñez, S. (2004) "La nueva división interindustrial del trabajo y las empresas electrónicas en México". En Dabat, A., Rivera, M. Á. y Wilkie, J. (Coords.), *Globalización y cambio tecnológico: México en el nuevo ciclo industrial mundial* (407-468). México: UNAM/UCLA.
- Ordóñez, S. y Bouchain, R. (2011). *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México*. México: UNAM-IIEC. Recuperado de <<http://www.iiec.unam.mx/sites/www.iiec.unam.mx/files/publicaciones/CapConImprenta14sep11Nav.pdf>>.
- Pérez, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Londres: Edward Elgar Publishing Limited.
- Petrella, R. (1996). *Los límites a la competitividad: cómo se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Sudamericana.
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones: hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.
- Rivera, M. Á. (Coord.) (1999). *Reconversión industrial y aprendizaje tecnológico en México: visión global y análisis sectoriales*. México: UNAM-Facultad de Economía.
- Rivera, M. Á. (2004). "Reinserción internacional, aprendizaje y coordinación en México". En Dabat, A., Rivera, M. Á. y Wilkie, J. (Coords.), *Globalización y cambio tecnológico: México en el nuevo ciclo industrial mundial* (pp. 317-354). México: UdeG/UNAM/UCLA/Juan Pablos Editor.
- Rodríguez, I. y Zúñiga, J. A. (2003, 17 de octubre). "Otorga Pemex a Repsol el primer contrato de servicios múltiples". *La Jornada*, p. 22.
- Shields, D. (2003). *Pemex: un futuro incierto*. México: Planeta.
- SHCP (2011, cuarto trimestre). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. "Anexo de finanzas públicas, parte I".

Anexo

Tabla 1			
Ingresos totales aportados por Pemex al fisco, 1990-2011 (millones de pesos)			
Año	<i>Ingresos totales del sector público presupuestario</i>	<i>Ingresos petroleros aportados al fisco</i>	<i>Porcentaje de la aportación al fisco</i>
1990	188,357.60	34,698.20	18.4
1991	248,988.60	42,226.30	16.9
1992	295,689.40	51,056.70	17.2
1993	289,656.80	52,970.60	18.2
1994	328,518.10	59,986.80	18.2
1995	418,882.60	99,500.80	23.7
1996	580,722.00	147,582.50	25.4
1997	737,180.90	181,479.80	24.6
1998	783,045.90	170,924.00	21.8
1999	956,683.10	209,861.20	21.9
2000	1,179,918.90	319,380.70	27.0
2001	1,271,646.30	318,691.80	25.0
2002	1,387,500.40	292,999.40	21.1
2003	1,600,589.80	397,568.60	24.8
2004	1,771,314.20	491,101.50	27.7
2005	1,947,816.30	592,324.30	30.4
2006	2,263,602.50	605,367.80	26.7
2007	2,485,785.10	563,420.00	22.6
2008	2,860,926.40	781,209.60	27.3
2009	2,817,185.50	536,666.10	19.0
2010	2,960,443.00	657,114.90	22.1
2011	3,269,631.30	1,100,270.50	33.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Presidencia de la República (Anexos estadísticos de los informes de gobierno, varios años), para los años 1990-2010; para 2011, SHCP (2011, cuarto trimestre: 35).

Tabla 2		
Inversión financiada (Pidiregas) propuesta para proyectos de infraestructura productiva de largo plazo para Pemex por tipo de inversión (millones de pesos constantes de 2004), 1997-2011		
Año	<i>Inversión directa</i>	<i>Inversión condicionada</i>
1997	6,777.2	778.7
1998	33,928.4	6,366.6
1999	40,090.5	2,520.8
2000	45,562.9	1,204.4
2001	54,335.3	-
2002	56,584.4	-
2003	97,678.8	-
2004	123,665.2	-
Total	458,622.7	10,870.5
Acumulada hasta 2005	554,912.3	
2006	135,005.6	
2007	150,592.2	
2008	188,382.3	10,967,565,300.0
Acumulada hasta 2011	1,622,328,391,156	

Nota: A partir de 2005, los datos están valorados a precios constantes de 2008.

Fuente: Presidencia de la República. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004*; para datos de 2005 a 2011, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008*, TV. "Entidades de control directo", parte relativa a Universo de Pidiregas: Relación de proyectos de inversión directa y condicionada, p. 1.

Tabla 3
Amortizaciones e intereses de la inversión financiada en Pemex (Pidiregas) 1998-2031 (pesos constantes de 2008)

Año	Amortizaciones (1)	Intereses(2)	Total del servicio (1+2)
1998	54,035,764	46,647,236	100,683,000
1999	162,021,174	178,250,076	340,271,250
2000	3,076,689,849	5,340,758,234	8,417,448,083
2001	6,112,028,569	5,789,089,124	11,901,117,693
2002	11,652,066,134	7,074,013,785	18,726,079,919
2003	18,349,365,390	10,359,456,139	28,708,821,529
2004	32,245,614,905	12,369,009,674	44,614,624,579
2005	36,808,890,313	20,260,396,666	57,069,286,979
2006	30,156,832,220	28,520,048,802	58,676,881,022
2007	56,792,265,147	21,746,264,828	78,538,529,975
2008	72,000,500,006	31,274,730,778	103,275,230,784
2009	72,308,801,655	37,938,872,804	110,247,674,559
2010	112,906,358,539	40,526,381,532	153,432,740,071
2011	119,882,020,006	38,941,172,814	158,823,192,820
2012	153,140,134,918	51,072,011,814	204,212,146,732
2013	141,432,719,673	46,729,287,787	188,162,007,460
2014	142,224,293,740	42,867,921,276	185,092,215,016
2015	107,392,437,605	36,627,701,273	144,020,138,878
2016	112,592,610,999	30,494,495,021	143,087,106,020
2017	76,366,885,929	24,355,047,600	100,721,933,529
2018	79,111,310,838	19,258,640,672	98,369,951,510
2019	60,619,294,193	14,485,133,466	75,104,427,659
2020	44,328,761,367	11,384,629,496	55,713,390,863
2021	32,597,242,786	8,631,800,542	41,229,043,328
2022	24,691,015,190	5,975,221,797	30,666,236,987
2023	23,678,836,651	6,147,077,182	29,825,913,833
2024	12,294,936,005	3,195,979,170	15,490,915,175
2025	15,926,219,242	2,747,840,324	18,674,059,566
2026	8,152,959,775	1,669,363,566	9,822,323,341
2027	9,373,151,109	1,001,403,559	10,374,554,668
2028	2,683,727,400	420,410,850	3,104,138,250
2029	1,337,332,400	167,149,600	1,504,482,000
2030	1,406,883,900	97,609,400	1,504,493,300
2031	470,147,800	24,453,200	494,601,000
Suma	1,622,328,391,191	567,718,270,087	2,190,046,661,278

Fuente: Presidencia de la República. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008, T.V. "Entidades de control directo"*, parte relativa a Universo de Pidiregas: Inversión directa y condicionada.

Tabla 4
Saldo fin de periodo de la deuda total de Pemex 1988-2011 (millones de dólares)

Año	Deuda interna	Deuda por Pidiregas	Deuda externa
1988	1,963		5,061.8
1989	2,084		5,175.7
1990	8,899.7		5,498.5
1991	1,322.1		5,566.8
1992	1,875.9		7,152.1
1993	1,632.8		6,966.3
1994	1,777.4		7,152.4
1995	2,099.5		7,133.6
1996	1,234.7		8,475.7
1997	1,474.9		8,552.5
1998	1,354.8		9,384.6
1999	1,300.8	8341.3	9,768
2000	923	12853.8	9,469.5
2001	748.9	14953.1	8,836.9
2002	694.1	20953.2	8,158.4
2003	630.9	27641.3	7,122.5
2004	681.9	30668.4	8,152.8
2005	552.5	36426.1	3,904.8
2006	1,714.9	41787.7	4,311.8
2007	1,781.5	51966.6	4,889.4
2008	1,653.2	60894.8	5,641.6
2009	920.1		35,890
2010	10,460.8		40,895.1
2011	11,364.8		48,444.12

Nota: Para 1988-2003 no se incluyen las variaciones cambiarias. Para la conversión de pesos a dólares se utiliza tipo de cambio promedio anual.

Fuente: Elaboración propia con base en: de 1988 a 2003, datos proporcionados por la Subdirección de Finanzas de Pemex, a través de la Subgerencia de Administración de la Deuda Documentada. Para los datos de 2004 a 2011: SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años.

Libertad de expresión, Internet y comunicación política en México

Jorge Rojas Prieto*

El modelo mexicano de comunicación política tiene pocas fortalezas y significativas debilidades. La regulación y las presiones a las que está sometida la esfera pública aumentan las distorsiones comunicativas y se suman a la compleja tarea de hacer comunicación electoral y de gobierno. Estos factores limitan los alcances de la libertad de expresión y debilitan su práctica y su aprecio social, a lo cual se suma el impacto de Internet, que rebasa con mucho la arena electoral. No obstante, puesto en perspectiva histórica, el activismo de los internautas durante la elección de 2012 representa un punto de quiebre en las reglas del juego de la comunicación política y en el acomodo de sus actores. Si pensamos que Internet es un actor legitimado para hablar de política, el diálogo social con los políticos potencialmente puede tener un carácter más horizontal y menos afectado por la mediación perversa de los medios y las encuestas, siempre y cuando la red no sucumba a los intentos regulatorios que la acechan.

Aunque a la relación entre democracia y libertad de expresión se le concede una gran importancia, existen pocos acercamientos analíticos a su estudio. Su relevancia parece obvia: en un sistema democrático hay flujos de comunicación e información entre gobernantes y gobernados, los intercambios informativos forman un sistema de comunicación, y sin libertad de expresión no habría intercambio. Sobre democracia y comunicación

política se ha escrito mucho, al igual que acerca de la dimensión jurídica de la libertad de expresión, de su condición de garantía constitucional y de “derecho de derechos”. También existen estudios empíricos sobre la importancia social de este derecho.

En México, los temas de democracia, medios y comunicación se han abordado desde distintas perspectivas. La libertad de expresión es un tema que ocupa espacio en la agenda nacional y la irrupción de Internet y las redes sociales en el panorama político nacional agrega dos dimensiones novedosas al debate: el rol de los nuevos medios digitales como instrumentos de comunicación y movilización polí-

tica, y la restricción de los derechos de expresión en la red.

El objetivo de este trabajo es revisar el contexto amplio en el que evoluciona y se desarrolla la libertad de expresión en nuestro país: políticos sin credibilidad, instituciones políticas desprestigiadas, medios de comunicación masiva que ocupan una posición dominante con respecto de otros actores, y una ciudadanía verdaderamente agobiada por ésta y otras realidades.

Para tal efecto, revisaremos la situación que actualmente describe el modelo mexicano de comunicación política con base en la propuesta de Dominique Wolton. Posteriormente

* Consultor en comunicación política; profesor de asignatura en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana; miembro de la Asociación Mundial de Investigación en Opinión Pública (WAPOR).

definiremos con la mayor precisión posible el concepto de libertad de expresión desde dos perspectivas: la jurídica, donde se repasará el marco regulatorio de Internet; y la social, a partir de la revisión de estudios cuantitativos previos.

Comunicación política en México a través del modelo de Wolton

El modelo de comunicación política propuesto por Dominique Wolton sugiere que ésta es “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (1995: 31).

Wolton supone que la comunicación política tiene la función de regular los equilibrios entre información y comunicación dentro del espacio público. Para que dicha regulación tenga lugar, se necesita que previamente haya libertad de expresión. En principio, debe existir un interés de los participantes de la esfera pública por intercambiar información, y sin libertad de prensa la información enfrentaría obstáculos para circular. Por su parte, tanto los actores políticos como la sociedad necesitan la protección del Estado para ejercer sin temor sus derechos a la información y de expresión, y de esta manera participar del intercambio informativo, ya sea por medio de sus declaraciones, en el caso de los políticos, o de las opiniones que los ciudadanos vierten en sondeos y encuestas. En la propuesta del autor francés las precondiciones de libertad de expresión y libre circulación de información se dan por sentadas. Un Estado autoritario o totalitario no podría analizarse bajo esta perspectiva, y en aquellas democracias en las que los derechos de expresión están distorsionados o faltos de protección, encontraríamos desequilibrios en el sistema.

Así como en la mayoría de los países, en México el derecho a las libertades de expresión y de prensa es una garantía constitucional. Sin embargo, al incorporar dicha variable en el análisis de su comunicación política quedan al descubierto manipulaciones informativas, regulaciones excesivas que presionan al sistema, desequilibrios en su funcionamiento y en general falta de interés institucional por mantener y proteger los derechos de expresión.

Lo anterior puede sonar paradójico, pues un logro de la transición mexicana ha sido la consolidación de la libertad de expresión. Actualmente los medios mexicanos juegan un papel muy distinto al que desempeñaban hace 15 años: el mexicano promedio goza de una libertad para

expresarse que antes hubiera sido inimaginable. En este sentido, durante la elección presidencial de 2012 atestiguamos un crecimiento importante en la penetración de Internet, en la relevancia de los internautas como emisores y/o consumidores de información política, y en la pluralidad con la que se intercambiaron mensajes y posturas políticas a través de las redes sociales. Sin embargo, la irrupción de Internet como un actor de peso en el espacio de la comunicación política es muy reciente y, como veremos más adelante, *todavía* no es determinante. Hoy, el resultado de la democratización del espacio público en México es el surgimiento de un modelo de comunicación política en el que los medios masivos, a pesar de los signos que sugieren una pérdida de fuerza, mantienen una posición hegemónica con respecto de los otros actores. Esta posición puede estar influyendo en la desacreditación de la democracia como forma de gobierno. Los resultados de varias investigaciones sugieren que el número de mexicanos insatisfechos con la democracia va en aumento.

El *Estudio nacional electoral CIDE CSES 2009* (CIDE, 2009) mostró que 54% de los mexicanos están decepcionados de la democracia. En el mismo sentido, *Latinobarómetro* (2009) ha registrado desde 2009 una constante pérdida de confianza en la democracia mexicana. En 2009, la aprobación promedio de la democracia en América Latina fue de 59% —la más alta desde 1995—, pero México y Guatemala fueron los países de la región con niveles de apoyo más bajos. En cambio, dos años después el mismo *Latinobarómetro* (2011) mostró que, con excepción de Paraguay, Argentina, República Dominicana y Uruguay, en América Latina hay una disminución del apoyo a la democracia, con un promedio de 58%.

En el caso de México, el nivel de apoyo hacia la democracia en 2010 fue de 49% y en 2011 llegó a 40%, el más bajo de toda la región. La serie histórica de la empresa *Parametría* (2012, 9 de octubre)¹ coincide con *Latinobarómetro*: sus datos indican que entre 2009 y 2012 el número de mexicanos que considera que la democracia es la mejor forma de gobierno disminuyó en 7 puntos porcentuales, pasando de 59% a 52%. *Parametría* ofrece un segundo dato relevante: un aumento de once puntos en aquellas opiniones que consideran que otras formas de gobierno pueden ser buenas o incluso mejores que la democracia, que va de 29% en 2009 a 40% en 2012.

¹ Según su Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: nacional. Número de entrevistas: 1,000, realizadas del 18 al 22 de abril de 2012.

¿Qué está ocurriendo? La democracia se entendió, entre otras cosas, como un proceso que debía proveer elecciones competitivas y confiables. Para ofrecer legitimidad y evitar conflictos poselectorales como el que siguió a la elección de 1988, en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano autónomo encargado de organizar las elecciones. El objetivo se cumplió parcialmente; las elecciones federales transcurrieron sin sobresaltos entre 1991 y 2003 y se dio la alternancia de gobierno en varios estados del país. Pero a partir de la elección presidencial de 2006 la percepción sobre el IFE (y sobre el conjunto del sistema electoral) empezó a deteriorarse.

Distintos estudios efectuados después de 2006 sugieren que los niveles de confianza en el IFE, aunque siguen siendo altos, han ido a la baja. *Parametría* (11 de septiembre de 2012)² señala que desde 2006 un tercio de la población mexicana desconfía de la imparcialidad de las instituciones de cara a los procesos electorales. Mendizábal y Moreno (2010: 231) apuntan, con base en datos de encuestas del periódico *Reforma*, que los niveles de confianza en el IFE presentaron una tendencia a la baja hasta alcanzar, en septiembre 2008, un 43% de mucho/algo de confianza contra un 51% de poco/nada de confianza. La confiabilidad parcial en las instituciones y los resultados electorales permiten que partidos y votantes participen en las elecciones, pero los partidos políticos mexicanos no gozan de buena fama pública.

El descrédito de los partidos es común en otras democracias del mundo (Mendizábal y Moreno, 2010), pero en México, por sus condiciones propias, es preocupante. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008³, “las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos” (Cuarta ENCUP, 2008). Este estudio muestra que 32.1% de los respondientes tienen nada de confianza hacia los partidos y 35.6%, poca, mientras que 27.1% tienen mucha o algo de confianza. En 2011, *Parametría* (2011, 25 de noviembre) registró 72% de desconfianza hacia los partidos políticos⁴, mientras que Mendizábal y Moreno (2010: 240),

empleando las series del periódico *Reforma*, colocaron los niveles de confianza en los partidos políticos en 22% de mucho/algo de confianza, contra 73% de poco/nada de confianza.

Los medios juegan un papel clave como desacreditadores de los partidos políticos. México ha consolidado un sistema mediático que ejerce su rol de guardián del espacio público con una independencia singular. De la subordinación de los medios al poder del régimen de antaño, caracterizado por un sistema en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó sin mayor competencia electoral durante 70 años, hoy vivimos una “subordinación al revés” (Carreño, 2007: 40) en la que los medios defienden una posición monopólica, someten al poder público y se constituyen como un “primer poder”.

La concentración de poder de los medios se debió a un fenómeno económico. Conforme la democracia consolidó una competencia electoral real, la inversión en medios con el fin de promocionar candidatos y programas de gobierno adquirió sentido político. El *spot* se convirtió en el vehículo privilegiado de comunicación y en una moneda de cambio informativo. Sin ninguna regulación que los detuviera, los medios fijaron las reglas de competencia política a partir de la capacidad económica de los participantes, lo que creó una situación de inequidad.

La “espotización” política sirvió a un doble propósito: consolidó el negocio de los medios y colocó a los políticos en una situación de vulnerabilidad; junto con la venta de *spots* surgió un “mercado negro” de comercialización de espacios noticiosos. De ahí que los medios alienten el uso de lenguajes y formatos informativos que fortalecen la dependencia de los políticos a la exposición. La amenaza permanente de perder índices de popularidad somete al político a los intereses mediáticos, lo que entorpece el flujo de ideas y sirve a la manipulación informativa.

La influencia de la comunicación mediática sobre las campañas alcanzó un punto climático durante el proceso electoral de 2006, cuando el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia, Felipe Calderón, derrotó por un margen menor a 250 mil votos al candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador. El resultado dio paso a un conflicto poselector en el que la percepción de fraude movilizó a miles de mexicanos. A las estrategias de comunicación del candidato ganador y a la inequidad en la exposición mediática se les atribuyó buena parte de la responsabilidad en el conflicto.

Así como en 1990 el Estado respondió al conflicto político con la creación del IFE, en 2007 diseñó una reforma

² Encuesta de salida. Representatividad: nacional. Número de entrevistas: 1,509. Fecha de levantamiento: 1 de julio de 2012.

³ La ENCUP es un esfuerzo académico y colectivo patrocinado por la Secretaría de Gobernación en México. Su primer levantamiento ocurrió en 2001, con subsecuentes levantamientos en 2003, 2005, 2008 y 2012.

⁴ Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: nacional. Número de entrevistas: 500, realizadas del 29 de octubre al 3 de noviembre de 2011, y 1,000 más, del 27 de agosto al 5 de octubre de 2011.

constitucional con el objetivo de alcanzar mayor equidad en las contiendas electorales⁵. Para lograrlo, se sometió al sistema de comunicación a diversas presiones regulatorias, deformando la esfera pública con un mayor mercado negro de información y espacios publicitarios, acceso discrecional de los actores, distorsión de contenidos, confundiendo a las audiencias con una comunicación política que al estar sobrerregulada necesita disfrazarse. El resultado de esta reforma fue muy desfavorable para los políticos, quienes hoy son más dependientes que nunca de los medios y a la vez enfrentan problemas y resistencias para comunicar con claridad sus mensajes⁶.

Mientras que Wolton parte de la premisa de que existe un equilibrio en el intercambio informativo, México presenta un modelo jerárquico de comunicación. Los medios controlan el flujo informativo; los políticos, incapaces de conducirse en un sistema distorsionado, participan por lo general con malos resultados; y los ciudadanos quedan aplastados por políticos que no saben hacerse escuchar, un sistema de partidos en el que no confían y medios poco interesados en informar.

La realidad del modelo mexicano de comunicación política quedó desnudada en la elección presidencial de 2012. Quien a la postre sería el ganador, el priista Enrique Peña Nieto, fue objeto de una protesta social muy intensa y de naturaleza distinta a la de 2006. No se trató de un conflicto poselectoral, sino que las manifestaciones ocurrieron durante el proceso. Dichas protestas, finalmente dirigidas contra un candidato de oposición (lo que fue inédito), se originaron en las universidades y se organizaron a través

⁵ La reforma electoral de 2007 fue consecuencia directa del resultado y conflicto poselectoral de la elección presidencial de 2006. Tiene cinco puntos relevantes: modifica en la sustancia los arreglos internos del IFE; prohíbe las campañas electorales con mensajes negativos; proscribida la compra de medios por parte de particulares para hacer campañas electorales; asigna con base en criterios de equidad los espacios para hacer propaganda electoral en medios electrónicos; y prohíbe absolutamente el uso de recursos públicos para hacer campaña electoral. La ley no logró, como buscaba, un mayor control sobre los medios. Por el contrario, ha generado mucha más inequidad, pues solamente personajes con excesiva exposición a medios tienen éxito. El crecimiento electoral del PRI en los últimos años se explica en buena medida a partir de los excesos y errores de esta legislación.

⁶ La prohibición de transmitir spots personales fuera de tiempos electorales obliga a todos los políticos a aparecer en espacios de la programación, ya sea en entrevistas o en otras situaciones. De esta forma, solamente los actores capaces de generar interés noticioso a partir de la relevancia de sus acciones, de su posición o de sus recursos, aparecerán en dichos espacios. Aunque las reglas de acceso a medios tienen rasgos de equidad durante el tiempo de campañas, es muy difícil posicionar actores fuera de los tiempos electorales, a raíz de tantas prohibiciones que enfrentan.

de redes sociales. Lo más significativo fue que el principal (y podría decirse casi único) reclamo de los manifestantes fue la inequidad en la cobertura televisiva a favor del candidato del PRI. El estudio de Díaz Cayeros, Magaloni, Olarte y Franco, titulado *La geografía electoral en México*, concluye que “el efecto de la televisión e Internet fue un determinante importante en la elección. En general, una mayor penetración de televisión benefició a Peña Nieto, mientras que mayor penetración de Internet lo perjudicó” (2012: 26).

Siguiendo con el análisis de la comunicación política a partir del modelo de Wolton, tenemos que este autor considera que los ciudadanos pueden expresarse legítimamente cuando lo hacen a través de sondeos. Respecto al proceso electoral de 2012, esta consideración es muy importante, pues en México las encuestas se han imbricado con la cobertura informativa.

Si bien la opinión pública se manifiesta estadísticamente, es, sobre todo, un fenómeno discursivo. Teóricos como Jürgen Habermas (1999) y, en el contexto latinoamericano, Manuel Mora y Araujo (2005), subrayan la importancia de la conversación y el intercambio verbal de pensamientos como motor de la opinión pública. Elisabeth Noëlle-Neumann va más allá. Afirma que “basándonos en el concepto [...] que genera una ‘espiral’ del silencio, definimos a la opinión pública como aquella que puede ser expresada en público sin riesgo de sanciones, y en la cual puede fundarse la acción llevada adelante en público” (1998: 201). Lo que sostiene esta autora es que la formación de opinión pública está relacionada con la capacidad individual de autorregulación comunicativa. Las personas, dice Noëlle-Neumann, bajo ciertas circunstancias en las que se ven sometidas a presiones sociales, preferirán mantener ocultas sus preferencias, aunque posteriormente decidan actuar en forma diferente. Esta reflexión resulta clave para entender el rol de la libertad de expresión como mecanismo de formación de opinión.

Si al exponer sus opiniones las personas sienten presiones o perciben peligro, probablemente serán más reservadas. Estas situaciones tienen consecuencias cuando las opiniones se traducen en mediciones demoscópicas. El riesgo de que opiniones registradas no correspondan a la intención real del respondiente está latente⁷, y al presen-

⁷ Por dar un ejemplo de lo anterior, la ENCUPE 2008 reportó que “más del 70 por ciento de los ciudadanos dijo haber votado en las elecciones presidenciales de 2006, federales de 2003, presidenciales de 2000 o en las elecciones del gobernador de su entidad” (2008), pero la participación electoral en 2003, por ejemplo, apenas llegó a 42%.

tarse sistemáticamente los resultados de los sondeos éstos quedan distorsionados y, por tanto, su supuesta legitimidad como participantes de la comunicación política, en entredicho. En este orden de ideas, se deduce que a la percepción de peligro se opone la defensa del derecho a la propia expresión. La teoría de la espiral del silencio sugiere que la mayoría de las personas prefiere reservarse su opinión antes de enfrentar situaciones incómodas; en otras palabras, por principio práctico estamos más interesados en evitar conflictos que en defender nuestros derechos.

Debe reconocerse, a pesar de su utilidad, que uno de los principales defectos del modelo de Wolton es que ve el actuar mediático como algo neutral, cuando la realidad es que los medios tienen una agenda de intereses y que, con base en ella, informan⁸. Si dentro de estos intereses o estrategias se cuenta el colocarse por encima del poder público al que por principio deben vigilar, entonces el proceso de formación de opinión está viciado de origen y los sondeos no sirven más que para reforzar la posición de los medios. El supuesto queda evidenciado cuando se usa para analizar la elección presidencial mexicana de 2012.

En México las encuestas están perdiendo fiabilidad como instrumentos de medición de la opinión pública. Durante 2010 la industria demoscópica mexicana vivió una crisis de legitimidad, pues los resultados de sus sondeos en varios estados del país no coincidieron con los resultados finales⁹. El trance preparó el escenario para la contienda de 2012. Aunque las encuestas predijeron correctamente al ganador, la diferencia de varios puntos porcentuales entre la última medición (miércoles previo a la elección) y el resultado final fue vista como una descarada manipulación informativa y como otro efecto de la influencia que la televisión tuvo a favor de este candidato.

⁸ Manuel Guerrero (2003: 55-86) señala tres principales deficiencias del modelo de Wolton: 1) además de los políticos (Wolton los define como "hombres políticos"), participan de la comunicación política las instituciones, así como los intereses que representan; en este sentido, el modelo resulta demasiado simplificado. 2) Algo similar ocurre con los medios, a quienes Wolton se refiere como "los periodistas" y quienes, al igual que los políticos, participan desde organizaciones mediáticas que también representan intereses. 3) Los medios cumplen con una doble función: informan a la opinión pública pero a la vez son quienes comunican a los políticos con los ciudadanos. Derivado de lo anterior, según Guerrero, no puede establecerse con claridad quién fija la agenda informativa y en qué momento.

⁹ Si estas discrepancias fueron o no producto de una espiral del silencio o de otras cuestiones metodológicas, está abierto a la discusión, aunque la hipótesis de que en algunos casos se levantaron respuestas que no correspondían con la intención del respondiente por presiones de diverso tipo es muy atractiva.

El asunto no podía ser percibido de otra manera. Las principales casas encuestadoras publicaron en forma periódica estudios sobre la elección presidencial (o alguna estatal) en diarios de circulación nacional, estaciones de radio o canales de televisión. *Buendía y Laredo* con *El Universal. Parametría* —cuyo director, Francisco Abundis, tiene espacios de opinión en estaciones de radio y en *TV Azteca*— con *Organización Editorial Mexicana*, conglomerado de periódicos con más de 60 diarios y presencia en todos los estados del país y fuertemente vinculado al PRI. *Ulises Beltrán* —quien fuera jefe de investigación de opinión pública de los presidentes Salinas y Zedillo— publicó con el periódico *Excélsior*, que forma parte de *Grupo Imagen*, propietario de revistas, estaciones de radio y un canal de televisión abierta. *GEA ISA* fue la más criticada: publicó un *tracking* diario con *Milenio Diario*, conglomerado de Monterrey cuyos dueños son socios de *Televisa* y que concentran periódicos, revistas, estaciones de radio y el canal por cable *Milenio TV*; este grupo fue el que dio la mayor ventaja al candidato Peña Nieto. Por su parte, el periódico *Reforma*, que cuenta con su propia área de demoscopia, erró el resultado final, aunque un mes antes de la elección publicó que la diferencia entre Peña y López Obrador era de 4 puntos (Vargas, 2012, 31 de mayo). Finalmente, el director de *Consulta Mitofsky*, Roy Campos, presenta desde hace varios años los resultados de sus estudios políticos en los programas noticiosos de Joaquín López-Dóriga, conductor del noticiario nocturno de *Televisa* y de un espacio radiofónico en *Grupo Fórmula*, el mayor conglomerado radiofónico del país.

Como puede verse, el control que ejercen los medios mexicanos sobre el sistema de comunicación política es total: supeditan la agenda informativa a sus intereses; controlan el acceso de los políticos a la esfera de la comunicación, determinando los formatos de su discurso; y manejan las principales casas encuestadoras.

Paradójicamente, una estrategia que los medios emplean para legitimar su posición ante la opinión pública es enarbolar un discurso de defensa de la libertad de expresión. En torno a esta discusión existe una agenda precisa de temas, entre otros: derechos y protección a periodistas o fuentes, protección de datos personales, derecho a la propia imagen, y el debate más reciente sobre las regulaciones nacionales e internacionales que se pretende imponer a Internet. Si esta agenda es una legítima respuesta al clima de violencia imperante en el país, es incompleta. El derecho a la expresión del ciudadano común no forma parte de ella y está excluido de la agenda política y legislativa. Con su inclusión como garantía constitucional se considera

un asunto zanjado y en materia de comunicación no se le atribuye mayor relevancia.

Esto no significa que carezca de ella. La libre expresión no es sólo un producto jurídico sino una práctica cultural. El autoritarismo rige muchas interacciones sociales de rutina, y la falta de apertura para discutir temas controvertidos afecta el desarrollo de la vida pública del país. La desventaja con la que el ciudadano ejerce su derecho a la libre expresión con respecto a los otros actores tiene consecuencias. Fuera de las elecciones la gente participa poco y se interesa menos en política¹⁰, la inconformidad social parece canalizarse violentamente y la calidad del debate público —aunque abundante por la dependencia mediática del político— refleja, entre otras deficiencias, la falta de tolerancia que caracteriza las interacciones diarias del mexicano común¹¹.

Libertad de expresión desde el punto de vista jurídico

Si, como se afirma, la libertad de expresión existe fuera del ámbito de las leyes, es precisamente porque se le define como un derecho, por esta razón, antes de revisar el aprecio que puede llegar a tener como práctica social, hay que conocer sus alcances y limitaciones jurídicas. Así encontramos que como derecho fundamental puede entenderse en cuatro sentidos: a) como un derecho subjetivo, b) como parte de un entramado necesario para la democracia, c) como sinónimo de libertad de prensa, o d) como derecho equivalente al derecho a la información.

La libertad de expresión ha tenido una significativa evolución histórica. De acuerdo con Humberto Nogueira Alcalá (2003: 3), la libertad de expresión y el derecho a la

¹⁰ Según una encuesta publicada por *Consulta Mitofsky* (2012, enero), 61% de las personas se interesan poco o nada en política, contra 10%, que manifiesta tener mucho interés. Esto, a cinco meses de una elección presidencial.

¹¹ Este asunto no es privativo de estratos con menor educación. Basta echar un vistazo en la red social *Twitter* a los *trendingtopics* de México cualquier día de la semana (y no nada más durante las elecciones) para encontrar diversas manifestaciones de intolerancia. Sobre este particular, el experimento *#Tweet Balas* del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), la empresa *Ogilvy* y el Museo Memoria y Tolerancia midió la discriminación de los usuarios mexicanos de *Twitter*. Se monitorearon 31 hashtags discriminatorios por dos meses, encontrando que la homofobia, el machismo y el clasismo son las principales formas de discriminación en esa red social en México. Se detectaron 60 mil tuits discriminatorios, siendo el hashtag más utilizado: *#Puto*, con 140 mil comentarios. El segundo y tercer lugares, *#Zorra* y *#Prole*, tuvieron más de 40 mil tuits en el mismo periodo (véase Granados, 2012, 24 de agosto).

información nacen de la mano a partir del derecho del empresario convertido en hombre de prensa, responsable de vigilar el espacio público y, al mismo tiempo, hacer funcionar un negocio. En una segunda etapa surge el periodista y su reclamo por contar con reglas que protejan su trabajo de las presiones del poder. Actualmente nos encontramos en una tercera etapa, la cual comienza a mediados del siglo pasado y en la que se desarrollan los derechos universales con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH), entre otros instrumentos.

Nogueira afirma que la libertad de expresión pertenece a la categoría de los derechos fundamentales. Sus principios jurídicos básicos forman parte del derecho internacional y su principal referente es el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹². Con base en el artículo 13 de la CADH, Nogueira sostiene que la libertad de expresión: “comprende los conceptos de libertad de opinión e información, consiste en el derecho de toda persona a emitir juicios, ideas y concepciones; buscar, investigar, recibir y difundir el conocimiento de hechos [...] de relevancia pública [...] sin censura ni restricciones preventivas...” (2003: 25).

Esta definición coloca como equivalentes a la libertad de expresión y al derecho a la información, lo que es adecuado desde una perspectiva histórica, pero confuso en un sentido práctico. Aunque se considera que el concepto de derecho a la información está pobremente definido (López, 2000: 158), se acepta que incumbe tres aspectos: derecho a allegarse información, derecho a informar y derecho a ser informado (Villanueva, 2006: 65). La libertad de expresión es el derecho individual a emitir opiniones —sean o no de carácter informativo— sin que el individuo sea molestado.

Ríos Estavillo agrega que antes de las libertades de expresión o de información se debe definir claramente la libertad de comunicación del individuo, debido al rol que juega en la conformación de la opinión pública, pues en palabras del autor, “resulta esencial para el autogobierno democrático” (2005: 84). Desde una posición diferente coincide con Noëlle-Neumann en la importancia que la libertad de expresión tiene para el intercambio discursivo

¹² Artículo 19 de la DUDH: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

y la formación de opinión. Para este autor la libertad de comunicación presenta dos dimensiones: la individual, como derecho subjetivo, y una institucional, consubstancial a la democracia. En ello coincide Juan José Solozábal Echavarría (1991: 80, 81), quien con base en el artículo 20 de la Constitución española¹³ sostiene que un derecho fundamental como la libertad de expresión tiene una dimensión eminentemente política, por lo que se entiende en tres vertientes: libertad de ideas y comunicación, derecho a la información y libertad de expresión o de prensa.

En conclusión, tenemos que la libertad de expresión es la manifestación de ideas por cualquier medio, lo cual le confiere un carácter amplio. En cambio, la libertad de información o de prensa supone la existencia de un derecho a la información previo, que incluye el derecho a la libre comunicación y/o recepción de información. Según Ríos Estavillo (2005: 86), la libertad de información está relacionada con lo que se denomina “hechos noticiables”, trascendentes en la medida en que permiten la incorporación de los ciudadanos a la vida pública.

Libertad de expresión y medios de comunicación de masas

La caracterización que hace Ríos Estavillo sobre la libertad de información sugiere que esto es lo que los medios defienden cuando hablan de libertad de expresión. Aunque su defensa por parte de los medios mexicanos es criticable, también es indicativa de la importancia que tiene para la democracia. Nos recuerda que con todos sus defectos, la situación actual es preferible a una en la que el trabajo periodístico es sistemáticamente censurado y perseguido desde el Estado (como ocurría no solamente en México, sino en la mayoría de los países latinoamericanos)¹⁴, y que aún en el siglo XXI persiste en países con sistemas democráticos, como Italia, Rusia o Argentina.

México presenta claroscuros en materia de libertad de expresión. Hasta cierto punto ha tratado de responder

a la maduración de sus ciudadanos, fortaleciendo la base jurídica del derecho a la información. Es uno de 178 países que reconocen la libertad de expresión como un derecho constitucional y una garantía individual. En el artículo sexto de la Constitución Política mexicana se señala que la expresión de ideas no será sujeta a investigaciones judiciales o administrativas, salvo en casos en los que incite al desorden público, el crimen o desafíe las “buenas costumbres”. En 1976 el concepto de “derecho a la información” fue agregado al sexto constitucional como parte de la reforma política promovida por Jesús Reyes Heróles. Una reforma de mayor alcance, votada en 2007 (Carreño, 2007: 58), incorporó en el texto constitucional un mecanismo que establece la transparencia gubernamental como precepto jurídico, y vincula la libertad de expresión con el derecho a la información.

Desafortunadamente, de la mano con la expansión del derecho a la información surgieron nuevos retos y amenazas para el periodismo. El reporte *Situación de la libertad de expresión en México* (Asociación Mundial de Radios Comunitarias et al., 2007), presentado a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos por un grupo de ONG, sostiene que hay cuatro grandes preocupaciones en la materia: 1) violencia contra los periodistas, 2) estructura de los medios, 3) transparencia y acceso a la información y, 4) colocación de propaganda gubernamental. En sus recomendaciones, el reporte señala que la libertad de expresión en México no tiene un marco legal confiable y se desarrolla bajo condiciones de precariedad, que el Estado no ofrece acceso equitativo y no provee a los periodistas con protección suficiente, pues México es, después de Iraq, el país más peligroso del mundo para practicar el periodismo.

Más preocupante resulta el hecho de que, aunque ya no es una práctica sistemática, las autoridades siguen agrediendo a periodistas en varias partes del país. En su primer reporte semestral de 2012, la ONG Article 19 sostiene que

[...] si bien existe una pequeña disminución en el número de casos respecto del mismo periodo de 2011, también es cierto que los funcionarios públicos siguen siendo los perpetradores de la mayoría de las agresiones contra comunicadores, incluso por arriba de los integrantes de la delincuencia organizada, a quienes las autoridades señalaban como la principal amenaza del pleno ejercicio de la libertad de expresión (2012, segundo trimestre/primer semestre).

¹³ A la letra, el citado artículo señala en su párrafo primero que “Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. c) A la libertad de cátedra. d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.

¹⁴ No es casual que en América Latina el debate sobre los derechos de los medios y los periodistas siga siendo clave. Por ejemplo, en 2004 el Programa de las Naciones Unidas para la Democracia (PNUD) propuso la libertad de prensa y el acceso a la información como indicadores clave del desarrollo democrático de la sociedad civil en el área.

De las 83 agresiones documentadas por Article 19, 28 fueron perpetradas por autoridades; 8, por partidos; 18, por criminales; 8, por organizaciones sociales; 7, por particulares, y en 14 casos no se conoce al agresor. En 16 estados se han contabilizado agresiones, aunque 44% de éstas se concentran en tres: Veracruz, Oaxaca y el DF. Si bien su metodología puede ser cuestionable, el reporte fortalece la percepción de que el periodismo en México es una profesión de alto riesgo. Que así sea es de enorme trascendencia para la vida democrática del país.

La libertad de expresión y el derecho a la información están en el centro de las discusiones sobre democracia, y la idea de que instituciones mediáticas sólidas son una base democrática fundamental goza de aceptación popular y académica. Teóricos como Bentham y Stuart Mill fueron férreos defensores de la libertad de prensa y veían en la libre expresión de opiniones a través de una prensa independiente, un contrapeso vital ante los abusos del poder. John Thompson señala que

[...] resulta significativo que, a continuación de su exitosa guerra de la independencia [...] los norteamericanos incorporaran el derecho a la libertad de prensa en la Primera Enmienda de la Constitución. De manera parecida, las constituciones francesas postrevolucionarias elaboraron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, protegiendo explícitamente la libertad de expresión (1997: 100).

Igualmente, Habermas (1999) ha sido enfático en subrayar la importancia que tuvo el surgimiento de la prensa para consolidar a la burguesía en el siglo XVIII.

En este sentido, la consolidación de los derechos de propiedad privada ha tenido un impacto perdurable en las estructuras informativas en todo el mundo, y sigue siendo un debate central. Denis McQuail critica que la libertad de publicar se considere “un derecho de propiedad que protege cuanta diversidad pueda haber y se expresa en la aportación al mercado de las demandas de consumidores libres” (2001: 208) y admite que la incorporación de los medios electrónicos en la discusión es contradictoria, pues desde su perspectiva el medio siempre defenderá las opiniones de los comunicadores antes que la transmisión de información.

En el caso de México, la propiedad de los medios presenta un conflicto adicional a los que ya se han expuesto. Carreño (2007: 61) sostiene que uno de los grandes pendientes en materia de libertad de expresión es el derecho

de acceso a medios a la amplia variedad de grupos sociales que no están representados dentro de los partidos políticos, única agrupación cuyo acceso a medios está garantizado por la Constitución y las leyes electorales secundarias¹⁵.

Más allá de sus defectos estructurales, la importancia de los medios de comunicación en México y en el mundo está fuera de duda. La prensa tiene hoy más relevancia que nunca por el efecto de visibilidad al que somete a la clase política (Thompson, 1998). La dificultad que representaba el ocultamiento de información incluso antes de Internet y los efectos potencialmente devastadores de un escándalo político fortalecen las premisas sobre las que se construye el derecho a la información. Sin embargo, conllevan un efecto adverso: la visibilidad fragiliza el ejercicio político. Si pensamos en el desprestigio que por regla acompaña a los políticos, entenderemos por qué los conglomerados mediáticos se caracterizan por acumular recursos y poder en una escala global.

Los medios han sido muy eficaces para generar credibilidad entre sus audiencias y con ello someter a los políticos. Abundis y Ley Gutiérrez (2009) sostienen que a nivel mundial la confianza que generan los medios es superior a la de cualquier institución de gobierno. En México, *Parametría* (2012, 15 de marzo) encontró que antes de las elecciones presidenciales de 2012, *Televisa* y *TV Azteca*, las televisoras más grandes del país, tenían una opinión positiva promedio de ¡85%!¹⁶.

Internet y libertad de expresión

Si la relevancia de la prensa en la era de la comunicación masiva se justificaba por su capacidad de hacer visible la corrupción y el escándalo, en la era de Internet se vuelve más temible, pues cualquier persona con cámara de video digital y conexión a Internet es un periodista potencial. Por otra parte, las interacciones en redes sociales plantean nuevas oportunidades y retos para la comunicación interpersonal y, por añadidura, para las dimensiones jurídicas de la libertad de expresión y del derecho a la información.

¹⁵ Carreño (2007: 59-60) señala que existe un “derecho de acceso a medios”, definido por la UNESCO, pero que no suele estar desarrollado como tal en los textos constitucionales. Este derecho establece que el Estado salvaguardará el derecho de diversos grupos sociales a expresar opiniones a través de los medios masivos.

¹⁶ Según Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: nacional. Número de entrevistas: 1,000, realizadas del 24 al 28 de febrero de 2012.

Estos hechos ponen al descubierto una limitante adicional en el modelo de Wolton. Cuando éste fue formulado, Internet era algo muy distinto a lo que es hoy, y por lo mismo no podía preverse el impacto específico de que iba a tener sobre la comunicación política. No cabe duda de que Internet y las redes sociales se han convertido en un colectivo que puede expresarse legítimamente sobre política, lo que genera un problema de fundamento teórico en el modelo. Internet no tiene correspondencia con la acción de los políticos, tampoco es una expresión de la opinión pública (ciertamente no como la entiende Wolton) y no encaja con la esfera de los medios en el sentido que la define este autor. Independientemente de la solución al problema del modelo (tarea que no corresponde al presente trabajo), el hecho es que en México Internet adquirió influencia política.

Según un estudio del Tecnológico de Monterrey y el World Internet Project (2012), el número de usuarios de Internet en México es de 52.3 millones, lo cual equivale a 46% de la población. Esto representa un crecimiento sustancial con respecto de la penetración del medio en 2011 (que fue de 40%) y 2009 (30%). El estudio en cuestión afirma que 38 millones de los usuarios son menores de 32 años; hay 7 millones de usuarios menores de 11 años, 12.2 millones tienen entre 12 y 18 años; 10.7 millones, entre 19 y 25 años; y 7.8, entre 26 y 32. A nivel nacional, 80% de los hogares tienen al menos un usuario. La quinta parte de los usuarios se encuentran en el DF; las regiones Norte y Centro del país también tienen alta penetración del medio. Aunque otras fuentes manejan un número de usuarios menor, Internet está en franco crecimiento y su importancia para la comunicación política aumentará conforme crezca el número de usuarios y de conexiones, y, muy importante, los usuarios menores de 18 años se vayan integrando al mercado electoral.

De la mano con el crecimiento de Internet, en todo el mundo se multiplican los intentos por regular su acceso a través de proyectos legislativos orientados en dos sentidos: penalización de internautas que practiquen la piratería o persecución de sitios y/o usuarios que atenten contra la reputación de figuras públicas. Lo que en el mundo material resulta sencillo, en Internet es imposible sin afectar los derechos de expresión y de información, debido a que restringir la transmisión de archivos falsificados o de rumores malintencionados pasa por la restricción de todo el flujo informativo en la red.

Estados Unidos ha sido el principal campo de batalla en esta guerra legal. Los principales productores y distribuidores mundiales de películas, series, *software*, videojuegos y

música son estadounidenses y están detrás de la promoción de las fórmulas antipiratería. En el otro extremo, el interés de empresas de la economía digital como Facebook, Google y Ebay es propagar información en forma gratuita, y en ello coinciden con otros grupos que dependen de la difusión de conocimiento, como universidades, centros de investigación y redes de bibliotecas, entre otros.

En Estados Unidos se han discutido a la fecha tres iniciativas, sin que alguna de ellas haya prosperado. En 2010 se presentó ante el Congreso la *Combating Online Infringement and Counterfeits Act* (COICA). No se aprobó, pero dio lugar a PIPA o *Protect IP Act* (*Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act*). COICA y PIPA buscaban dar al gobierno norteamericano y a los titulares de los derechos de autor herramientas para restringir el acceso a sitios web dedicados a la piratería, incluso fuera de territorio norteamericano. PIPA se presentó en la Cámara de Senadores en mayo de 2011 y, aunque fue aprobada por el Comité Judicial, su votación en el pleno sigue en suspenso. En paralelo, a finales de octubre de 2011 se presentó en la Cámara de Representantes la *Stop Online Piracy Act*, mejor conocida como SOPA, que busca expandir las atribuciones estadounidenses para combatir el tráfico de bienes falsificados digitalmente en cualquier parte del mundo. SOPA propone que la autoridad norteamericana pueda bloquear publicidad, redes de pago, resultados en motores de búsqueda, acceso a servicios de hospedaje y conexión y, en última instancia, a los sitios infractores en su conjunto, mediante una orden judicial, sin importar en qué parte del mundo se encuentren. A raíz de las protestas mundiales en contra de la iniciativa, ocurridas en enero de 2012, el líder de la mayoría demócrata en el Senado, Harry Reid, decidió posponer la discusión de estas iniciativas hasta obtener un acuerdo mínimo sobre el alcance de las restricciones y los contenidos sujetos a proceso penal.

En Europa las leyes antipiratería han logrado una aprobación más veloz. El Parlamento Europeo aprobó en noviembre de 2009 una controvertida directiva para regular el acceso a Internet, con el cual cada integrante de la Eurozona podrá decidir libremente los motivos que implicarían un corte a la conexión de cualquier usuario, y que van desde causas obvias (terrorismo, pedofilia) hasta las más controversiales, como descarga de material protegido por derechos de autor. Esta directiva legitimó otros procesos legislativos previos que en el mismo sentido se habían llevado en distintos países europeos.

En mayo de 2009, la Asamblea Nacional Francesa aprobó la ley HADOPI, acrónimo para la "Alta Autoridad

para la Difusión de Obras y la Protección de Derechos sobre Internet”. HADOPI es el órgano creado para combatir la piratería digital en Francia. Entre sus atribuciones, podrá, mediante un sistema de sanciones progresivas, cortar el acceso a la red a internautas que descarguen ilegal y reincidentemente archivos protegidos. Aunque el Constitucional francés atemperó las pretensiones del Gobierno, las sanciones potenciales siguen siendo severas.

En el Reino Unido, la Ley de Economía Digital regula la infracción de derechos de autor en línea a partir de una extensa clasificación que rebasa los límites del mundo digital: piratería en Internet, regulación de la radio y televisión, clasificación de videojuegos y nuevos reglamentos sobre los ISP, entre otros asuntos. Las sanciones se enfocan en quienes descarguen archivos protegidos y contemplan la suspensión del servicio hasta por dos años. Esta legislación recibió Aprobación Real en abril de 2010 y está vigente desde junio de ese mismo año.

En Suecia, la ley antipiratería aprobada en febrero de 2009 acaba con el anonimato de las direcciones IP. Permite al titular de los derechos de autor de una obra recurrir a un tribunal para pedir que se obligue al proveedor de Internet a revelar la identidad oculta tras una dirección IP que ha compartido archivos de forma ilícita, y pedir una indemnización por ello.

En España, la Ley de Economía Sostenible (mejor conocida como *Ley Sinde-Wert*), aprobada en marzo de 2012, es un vasto intento por regularizar amplias zonas de la economía de este país, y contempla como uno de sus apartados la regulación de Internet y la protección de derechos.

En Italia la batalla contra Internet está enfocada a la restricción de libertades civiles. En 2011 se discutió la llamada “Ley de Privacidad”, propuesta por el gobierno de Silvio Berlusconi. Dicho ordenamiento requería a todos los sitios web publicar, dentro de 48 horas y sin comentario, correcciones de contenido que algún solicitante juzgara inapropiado por afectar su imagen, ello sin que existan criterios por parte de la autoridad para determinar qué cosas son inapropiadas, ni tampoco un sistema de réplica para que el sitio afectado explique la publicación del contenido. Como protesta, el popular sitio *Wikipedia* “apagó” temporalmente su sitio en italiano. Un año después el Senado retoma la iniciativa, hoy llamada “Ley sobre la calumnia” o Ley #3491.

La regulación de Internet también tiene rostro global. ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement), impulsado por el gobierno de Estados Unidos y suscrito por países como Australia, Canadá, Japón, Corea del Sur, Marruecos, Nueva

Zelanda y Singapur, es el primer intento sistemático por proteger el comercio de las amenazas que enfrenta en el siglo XXI. No es una norma que se limite a la propiedad digital, sino que intenta resguardar la propiedad privada de productos, fonogramas, interpretaciones y ejecuciones de obras, así como marcas de fábrica o comercio, independientemente de si se encuentran en soporte físico o digital; no es, como se ha querido hacer creer, una regulación “anti Internet”.

Esto no significa que ACTA sea amistosa con los internautas. La sección 5 del acuerdo, titulada “Observancia de los derechos de propiedad intelectual en el entorno digital”, enumera las posibles violaciones cometidas contra los derechos de autor a través de Internet, entre las que se cuentan: violación de derechos de autor y propiedad intelectual de ideas, productos, marcas y toda creación que haya sido registrada como propiedad privada por algún particular, empresa u organismo, incluyendo las obras digitales que se distribuyen por Internet; la supresión o alteración de cualquier información electrónica que tenga derechos particulares; así como la distribución, transmisión o disposición al público a través de Internet de ejemplares de obras electrónicas por las cuales no se haya pagado previamente sus derechos de uso.

En el marco de ACTA se define como mercancía pirata aquella que se distribuye lesionando el derecho de autor y sobre la cual las autoridades deben ordenar su destrucción. Ante demandas presentadas por los propietarios de bienes digitales, las autoridades del país están facultadas para solicitar a los proveedores de servicio de Internet “información suficiente para identificar a un suscriptor cuya cuenta se presume fue utilizada para cometer una infracción” y permite a las autoridades locales emitir órdenes judiciales contra los infractores, establecer sanciones y eliminar páginas que se considere violen los preceptos del acuerdo.

ACTA es un mecanismo interesante para combatir la piratería; el problema llega cuando se quiere aplicar sus categorías de protección al entorno digital. En la red la reproducción y transferencia de archivos es incontrolable por principio; la regulación termina por equiparar la protección de aspectos mercantiles y comerciales con la restricción de libertades civiles. Por ejemplo, bajo ACTA, la publicación del tráiler de una película en *Youtube* es una infracción; lo mismo ocurriría con la publicación o incluso el almacenamiento de fragmentos de obras literarias, fotografías y hasta artículos periodísticos protegidos por derechos de autor. Además de lo absurdo que resulta la situación (uno de los objetivos de los productores de contenidos es que sean consumidos por la

mayor cantidad de personas), el hecho tendría que derivar en una orden judicial en contra del infractor en los tres casos mencionados.

México tiene su propia trayectoria en materia de regulación de Internet. El gobierno del presidente Felipe Calderón firmó ACTA a principios de agosto de 2012; el acuerdo está pendiente de ratificación en el Senado, donde enfrenta una oposición mayoritaria. Paradójicamente, es en la Cámara alta donde se han presentado la mayoría de los proyectos que atentan contra los derechos civiles en la red.

El primero fue presentado a finales de 2011 por el senador Federico Döring (del PAN). Se trataba de un par de iniciativas que buscaban, con el mismo espíritu de SOPA y PIPA, evitar la descarga y el tráfico de archivos protegidos por derechos de autor y la persecución de los infractores; las iniciativas no llegaron a discutirse en comisiones. En marzo del 2012, los senadores Fernando Castro Trenti (PRI) y Juan Bueno Torio (PAN) buscaron reformar el Artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), con la finalidad de otorgar facultades a las empresas prestadoras del servicio para bloquear contenidos inadecuados o bien a usuarios que hiciesen mal uso del servicio, siempre que se avisara a los usuarios sobre dicho bloqueo. Siendo que en la propuesta no se establecían los criterios para definir las causas para bloquear a sitios o usuarios, los prestadores de servicios quedaban en libertad de hacerlo arbitrariamente.

Dichos intentos por regular Internet en México están en consonancia con lo que busca hacerse en otras partes del mundo: limitar el tráfico ilegal de archivos protegidos por derechos de autor o proteger la reputación de las personas públicas. Desafortunadamente, a partir de 2011 el país atestiguó una modalidad distinta en materia de restricción de libertades civiles en línea: la criminalización de los usuarios de Internet.

Un fenómeno digno de atención en México es el uso de las redes sociales como mecanismo alternativo de información; estas tecnologías están empleándose con frecuencia para informar acerca de acontecimientos violentos que impactan a las comunidades. El problema radica en que la información propagada no siempre es fidedigna y más que contribuir a la protección de la comunidad, fomenta el pánico y el desorden. La propagación de rumores es cada vez más frecuente. Veracruz, coincidentemente el estado donde más agresiones contra periodistas se han registrado durante 2012, ha sido el más agresivo en contra de este tipo de activismo.

Suponiendo que la propagación de rumores se trata de ataques políticos en su contra, el gobernador del estado, Javier Duarte (por cierto, un hombre que no ha cumplido

los 40 años de edad), ordenó una investigación inmediata no de las balaceras que precedían la información, sino de los rumores mismos. María de Jesús Bravo Paloga y Gilberto Martínez Vera, dos personas que difundieron una supuesta balacera en el área metropolitana de Veracruz, fueron acusados de terrorismo y sabotaje, y encarcelados durante 22 días. El 20 de septiembre de 2011, Duarte logró la aprobación de la llamada “Ley de Perturbación”, que tipifica como delito en su estado la inestabilidad social a través de rumores generados en las redes sociales. La propuesta incluye la modificación al Artículo 373 de la legislación penal local, que establece que se impondrá cárcel de uno a cuatro años y multa de 500 a mil días de salario a quien, utilizando Internet, provoque una alarma social. Semanas después, en el estado de Tabasco fue modificado el Artículo 312 del Código Penal estatal para considerar como delito los “rumores” que se difundan por Internet y generen pánico entre la población, estableciendo seis años de prisión y una multa de 300 salarios mínimos como castigo.

Paradojas de la democracia: actitudes hacia la libertad

La definición de libertad de expresión es amplia y por lo mismo confusa; los medios mexicanos aprovechan la ambigüedad para legitimarse como defensores de la libre expresión, cuando en realidad no hacen más que promover su posición hegemónica dentro de la comunicación política. Por su parte, Internet adquiere cada vez mayor fuerza como medio de comunicación alternativo y los usuarios comienzan a ser objeto de persecución legal. ¿Esto tiene efectos sobre los ciudadanos?

Con base en la Encuesta Mundial de Valores (EMV), Moreno y Alduncín (2005) sugieren que los valores centrales de los mexicanos mostraron una importante transformación a lo largo de los últimos años. Desde su perspectiva, en México la gente está volviéndose más tradicional y autoexpresiva, valorando más su libertad personal que la igualdad o la justicia.

Autoexpresión no equivale a libertad de expresión. Según Moreno y Alduncín: “se entiende más como el énfasis en valores post-materialistas, una mayor autonomía individual, y una mayor aceptación de normas y expresiones sexuales diversas. Esto también se traduce en posiciones más favorables con respecto de la libertad de elección” (2005: 62-63). Sucesos como la legalización del aborto, los matrimonios entre homosexuales y la adopción por parte de parejas homosexuales, todos en el DF, apoyan esta pers-

pectiva. Sin embargo, la respuesta que instituciones como la Iglesia católica, los partidos políticos e incluso algunos gobiernos estatales dieron a tales iniciativas indicarían lo contrario. Adicionalmente, diversos estudios sugieren que los mexicanos están a favor de la restricción de los derechos minoritarios.

La paradoja en los hallazgos de Moreno y Alduncín y el comportamiento intolerante de algunos grupos obliga a plantearnos en qué grado están los mexicanos comprometidos con su autoexpresión.

La revisión retrospectiva sugiere avances. Moreno y Méndez (2002), usando datos de la ENCUP, compararon actitudes hacia la democracia en México y en otros países. Descubrieron que 65% de los respondientes pensaba que era “muy importante” inculcar la tolerancia en sus hijos, mientras que 54% pensaba que era “muy importante” enseñarles a obedecer. Comparativamente, el mismo estudio señala que la Encuesta Mundial de Valores 2005 dio como resultado que 81% de las personas que vivían en democracias avanzadas pensaban que era “muy importante” inculcar tolerancia, contra 29% que favorecía la obediencia. Estos autores encontraron que México obtenía mayores porcentajes que las democracias avanzadas e incluso que países latinoamericanos, en el apoyo a esquemas autoritarios. Por el contrario, los porcentajes de apoyo a las convicciones democráticas, la satisfacción con la democracia y el respeto a los derechos humanos estaban entre los más bajos. Los autores concluyeron que

[...] desde una perspectiva comparada, la tolerancia y la confianza son más limitadas en México de lo que lo son en otras partes del mundo. Un importante grupo de mexicanos preferiría sacrificar sus libertades civiles y políticas antes de enfrentar adversidades económicas. La fascinación por un autócrata o un gobierno militar, ambos desconocidos en el país a la fecha, es mayor en México que en la mayoría de las regiones del mundo. Más aún, hay dudas claras acerca de que México sea un país que defiende los derechos humanos (Moreno y Méndez, 2002: 143).

Aunque la ENCUP 2002 y la EMV 2005 no son comparables en metodología, su revisión cronológica sugiere que las apreciaciones de Moreno y Alduncín sobre el crecimiento en importancia que los mexicanos dan a la autoexpresión son correctas. La ENCUP 2008 revela que 0.3% de los mexicanos está orgulloso de la libertad del país y que un contundente 0% está orgulloso de su democracia (¡incluso

el deporte nacional, tan escaso de triunfos, despierta más orgullo!). Pero 22% de los respondientes piensa que la libertad es “muy importante” en su vida, y casi 60% estuvo en desacuerdo con la idea de sacrificar “libertad de expresión” para vivir sin presiones económicas. El 55% de los entrevistados estuvo de acuerdo con que la democracia es preferible a otras formas de gobierno y un porcentaje similar rechaza la idea de que no hay distinción entre un gobierno autoritario y uno democrático.

Los estudios anteriormente citados no abordan en específico el asunto de la libertad de expresión. En 2009, un estudio conducido por *Consulta Mitofsky* y la Universidad Iberoamericana (2009) encontró que 60% de los respondientes piensa que hay poca o nula libertad de expresión en México. Este estudio también encontró, entre otras cosas, que 23% piensa que la libertad de expresión es la libertad más importante de todas, mientras que 11% ve en la libertad de prensa la más importante; que 44% piensa que hay total libertad para expresarse en público, mientras que 46% opina lo contrario. Esta investigación sugiere que una tercera parte de la población ve en el gobierno el principal obstáculo para la libertad de expresión, y otra tercera parte lo ve en el crimen.

Los resultados de esta encuesta son consistentes con otros hallazgos presentados a lo largo de la pasada década: la libertad es un valor en ascenso entre los mexicanos. Sin embargo, México está muy lejos de poder considerarse una nación liberal. Los resabios de la cultura autoritaria siguen dominando las actitudes y conductas en el país. Aunque el apoyo hacia la libertad crece, los mexicanos están lejos de valorarla con la intensidad con que se hace en otros países. Una vasta mayoría está cerrada a formas novedosas de expresión y la resistencia al cambio está reforzada por el mismo cambio; incluso el regreso del PRI al poder llega a explicarse por la nostalgia de los “viejos días”, en los que se pensaba que no había libertad, pero sí seguridad personal.

La paradoja entre la sociedad descrita por Moreno y Alduncín y el comportamiento represivo mostrado por grupos políticos y sociales al tocarse el tema de los derechos de minorías es abordada por Andsanger, Wyatt y Martin. En sus palabras:

Las personas tienden a defender ciertos derechos cuando aplican para ellos u otras personas que aprueban. Pero usualmente rechazarán esos mismos derechos en comunicaciones y a comunicadores que los ofenden o amenazan sus puntos de vista (Andsanger, Wyatt y Martin, 1996: 4).

Para celebrar el bicentenario de la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, Robert Wyatt (1991) condujo una encuesta para determinar hasta qué punto los estadounidenses estarían dispuestos a proteger formas de expresión concretas. El estudio encontró que las personas son muy proclives a apoyar la libertad de expresión “en abstracto” y muy proclives a restringir formas de expresión específicas que encuentran inadecuadas o amenazantes. La “paradoja de la libertad de expresión” se convirtió en una constante que con sus particularidades fue hallada posteriormente en estudios conducidos en la Rusia poscomunista, en Hong Kong meses antes de su reincorporación a China, y entre judíos y árabes que coexistían en Israel (Andsager, Wyatt y Martin, 1996).

Siguiendo la metodología de Wyatt, a finales de 2009 se condujeron dos pequeños sondeos exploratorios en México. A nivel nacional se encontró que las expresiones políticas tienen un nivel de apoyo superior a 33% y de rechazo, inferior a 28%, mientras que en el DF tienen un nivel de apoyo inferior a 20%. Igualmente se encontró que tanto a nivel nacional como en el DF, la libertad de prensa en diversas modalidades tiene un nivel de apoyo de alrededor de 30%.

El análisis comparado de estos dos sondeos arroja cuestiones dignas de análisis. Llama poderosamente la atención que el apoyo a la protección de la libertad de expresión sea mayor a nivel nacional que en la Ciudad de México. Aunque en ambos casos los niveles de rechazo son altos, en el DF la libertad de expresión alcanza un apoyo promedio de 18.81%, mientras que a nivel nacional es de 27.83%. La situación política y de violencia podría estar empujando a ciertos sectores sociales a una alienación de la actividad cívica, lo cual de ser cierto traería consecuencias imprevisibles para la democracia mexicana. Especialmente en lo que hemos definido como “derechos de expresión política”, 28% de los respondientes a nivel nacional y 41% de los respondientes en el DF convinieron en que el derecho de las personas a apoyar a un candidato “no debe protegerse bajo ninguna circunstancia”. Una democracia donde 41% de un grupo social está en contra de uno de sus derechos políticos más elementales, ¿es una democracia?

Aunque es posible que la poca aceptación que tiene el derecho a promover candidatos en el DF esté relacionada con la mala experiencia que dejó el conflicto poselectoral de 2006¹⁷ (el estudio es previo a 2012), parece que el

¹⁷ Como medida de resistencia civil, el candidato perdedor, López Obrador, promovió un bloqueo de la principal avenida de la ciudad durante tres meses, lo que tuvo consecuencias muy duras para la economía local.

talante autoritario que distingue a la cultura mexicana se hace presente de cara a la política. Esta idea adquiere mayor fuerza cuando vemos que el estudio sugiere que los habitantes del DF no ven del todo mal las expresiones violentas. El rechazo a la protección de formas de expresión que pudieran considerarse dañinas es menor en el DF que a nivel nacional, lo cual estaría indicando una cierta proclividad entre ciertos grupos a legitimar comportamientos violentos. Es sólo una hipótesis, pero que pueda plantearse como tal ya resulta inquietante.

En materia de libertad de prensa, Wyatt señala que en el DF se protege más el derecho de los medios a mostrar material controversial que el ejercicio periodístico. Encuentra que en el interior del país la protección a la información relacionada con violencia es importante, lo cual se explica a partir del crecimiento del crimen en regiones que hasta hace unos años se consideraban pacíficas. Un último dato interesante es que en ambos estudios el promedio de nivel de apoyo a la libertad de los medios es ligeramente superior al apoyo a la expresión individual. Los resultados del estudio de Wyatt, aunque no son concluyentes, contradicen en varios sentidos el avance que, según Moreno y Alduncín, tiene el aprecio de la libertad entre los mexicanos. El trabajo de Wyatt permite plantear preocupantes hipótesis de investigación, especialmente en lo que toca a los derechos de expresión política en México.

Conclusiones

A partir de la valoración del modelo de comunicación política mexicano puede afirmarse que éste tiene pocas fortalezas y significativas debilidades. La regulación y las presiones a las que está sometida la esfera pública no hacen más que aumentar las distorsiones comunicativas y se suman a la de por sí compleja tarea de hacer comunicación electoral y de gobierno. Esta realidad, aunada a muchos otros factores que provocan y agudizan el desprestigio de las instituciones políticas, limitan los alcances de la libertad de expresión y debilitan su práctica y su aprecio social. A este entorno de por sí complejo se agrega el impacto de Internet sobre la comunicación política y la influencia que los mensajes canalizados a través de este medio pueden tener sobre la población. Esta influencia rebasa con mucho la arena electoral y se inscribe en otros ámbitos de la vida social como una respuesta ante la violencia, la inacción de las autoridades y los vacíos de información¹⁸. A la luz de los acontecimientos

¹⁸ El primer movimiento mexicano en Internet se dio a través de Twitter en 2009: el hashtag #internetnecesario fue la respuesta social contra un

y otras manifestaciones que se han canalizado a través de la red (Vega y Merino, 2011), debe esperarse que su importancia como medio de comunicación político y social vaya en aumento.

Con base en la mayor simetría en la relación entre emisores y receptores de información en Internet, puede deducirse que este medio vino a fortalecer los derechos de expresión y alienta su valoración. Aunque no son concluyentes, datos de los estudios de 2009 de Wyatt sugieren que el aprecio por las libertades de expresión y de prensa es mayor entre usuarios de Internet que entre quienes no lo son. Si éste fuera el caso, el crecimiento sostenido de la penetración de Internet en México debe verse como algo positivo para la libertad de expresión. Sin embargo, la intolerancia en sus diversas manifestaciones está presente en redes sociales; el hecho está plenamente documentado y fue evidente durante la elección presidencial de 2012. De esta forma, Internet plantea una disyuntiva interesante para la libertad de expresión y el derecho a la información. Por una parte hay un aumento en el número de interesados en los asuntos públicos y circula más información; pero la gran mayoría de los emisores no verifican fuentes (no son reporteros), lo que propiciaría rumores, aumento de la desinformación y, en última instancia, el surgimiento del discurso del odio.

Este último punto tiene relación con los niveles de insatisfacción con la democracia en México. Debe considerarse que para millones de mexicanos los resultados electorales ya no son creíbles. López Obrador, candidato perdedor en las dos últimas elecciones presidenciales, obtuvo 14.7 millones de votos en 2006 y 15.9 en 2012; en ambos casos, y haciendo uso de su libertad de expresión, ha señalado que fue víctima de fraude e inequidad. Aunque en los hechos ninguna de las dos acusaciones ha sido probada fehacientemente, el descrédito de las instituciones políticas las vuelve verosímiles. La credibilidad del mensaje tendrá un efecto directamente proporcional sobre los niveles de insatisfacción democrática. En la construcción de ese discurso verosímil Internet jugó y sigue jugando un papel clave.

Por otra parte, una hipótesis significativa que se desprende del presente trabajo es que la excesiva regulación sobre la comunicación política está socavando los derechos de expresión de los participantes en el sistema de comunicación. Uno de los posibles efectos de las distorsiones del sistema es que las personas aprecian más la libertad de la

impuesto a las telecomunicaciones propuesto dentro del paquete económico para el año 2010; el eventual acercamiento entre los legisladores y los tuiteros desactivó la iniciativa.

prensa que sus propios derechos. Si la teoría sobre medios de masas (Thompson, 1997) establece que las relaciones entre las audiencias y los medios son asimétricas, ¿cómo podemos construir una democracia basada en una sociedad que aprecia más la libertad de expresión y los derechos de los medios que los suyos propios? ¿Qué pasa no sólo con la democracia, sino con los mismos medios, cuando las personas no tienen una actitud positiva hacia la libertad de expresión de otros e incluso la propia?

Suponiendo que el ejercicio del derecho de expresión individual no es generalizado ni está bien valorado por la mayoría, ¿cuáles son las bases sobre las que está construida y se está midiendo la opinión pública en México? Éste es un asunto muy interesante, siendo que desde posiciones distintas los juristas y los investigadores sociales llegan a la misma conclusión: la libertad de expresión es esencial para construir una opinión pública informada, y la opinión pública es esencial para la democracia. De ahí que cabe preguntarse si ante el creciente desprestigio de las encuestas, la opinión pública en México tiene la suficiente legitimidad (en los términos que plantea Wolton) para expresarse dentro del sistema de comunicación política.

Al acomodar a los actores de la comunicación política con base en el modelo de Wolton, encontramos que el discurso de libertad de expresión de los medios mexicanos es una herramienta de legitimación que se justifica en el contexto de violencia e inseguridad, pero que no sirve para el interés de proteger los derechos de expresión individual o de la prensa, sino para perpetuar su hegemonía con respecto de los otros actores. Considerando los altísimos niveles de aprobación de las televisoras mexicanas, debe por lo menos suponerse que la estrategia ha sido exitosa y el mensaje, bien recibido por las mayorías.

¿Qué peso está teniendo la violencia en relación con la práctica de la libertad de expresión? Ya se ha hablado de los riesgos que el periodista experimenta en México, pero ése es sólo uno de los ángulos del problema. Ciertamente existe una distorsión potencial de los resultados en encuestas por temor a represalias de parte del crimen organizado¹⁹, pero hay otra mucho más preocupante: que las personas prefieran la defensa de expresiones dañinas (como ofender o agredir a la gente) sobre el derecho de

¹⁹ En marzo y abril de 2012, encuestadores de *Consulta Mitofsky y Parametría* fueron secuestrados (y posteriormente liberados) en el estado de Michoacán, uno de los territorios con mayor penetración del crimen organizado. Por otra parte, en diversas ocasiones los encuestadores han admitido que hay diversas zonas del país en las que no pueden levantar información por el riesgo que representa para ellos.

expresión política. El estudio de Wyatt sugiere que existen capas de la población que piensan que es más importante proteger las expresiones violentas que el derecho a promover candidatos, por ejemplo. Con esta perspectiva no debe sorprender que el aprecio de la democracia en México vaya a la baja.

La libertad de expresión y el sistema de derechos que de ella dependen tienen un lugar de privilegio como componentes de la democracia, lo que permite que sea una libertad de la cual frecuentemente se abusa. Cuando esto ocurre, la democracia se pone en riesgo; se presume que las expresiones se canalizarán mayormente en forma tal que fortalecerán la vida democrática y ése no es el caso: discriminación, clasismo y racismo son tolerados una y otra vez en nombre de la libertad de expresión. Las regulaciones sobre Internet son una derivación de esta discusión inacabada, que parte de la falsa premisa de que la defensa de la libertad de expresión justifica prácticas sociales indeseables (propagar un discurso de odio o rumores falsos en la red), cuando no, criminales (tráfico de piratería o pornografía infantil).

Desafortunadamente, los medios, actores protagónicos en el modelo de comunicación política mexicano, no están interesados en fortalecer la libertad de expresión en un sentido propicio para la democracia. Al contrario, parecen empeñados en mantener el *status quo*. De ahí que, puesto en perspectiva histórica, el activismo de los internautas durante la elección de 2012 representa un punto de quiebre en las reglas del juego de la comunicación política y en el acomodo de sus actores. Si pensamos que Internet es un actor legitimado para hablar de política, en los términos que propone Wolton, el diálogo social con los políticos potencialmente puede tener un carácter más horizontal, menos afectado por la mediación perversa de los medios y las encuestas, siempre y cuando la red no sucumba a los intentos regulatorios que la acechan.

Suponiendo que así sea, que este cambio de modelo de comunicación resulte ser totalmente positivo para la democracia mexicana es lo que estaría por verse.

Referencias

- Abundis, F. y Ley, J. (2009). "La confianza en los medios de comunicación: el caso mexicano". En Braun, M. y Straw, C. (Eds.), *Opinión pública: una mirada desde América Latina*. Buenos Aires: Emece.
- Andsager, J., Wyatt, R. y Martin, E. (1996). *Free Expression and Five Democratic Publics: Support for Individual and Media Rights*. New Jersey: Hampton Press.
- Article 19 (2012, segundo trimestre/primer semestre). *Agresiones contra periodistas y medios en México. Reporte semestral 2012 (enero-junio)*. Recuperado de <<http://es.scribd.com/doc/99002703/Reporte-semestral-2012-enero-junio>>.
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias et al. (2007, julio). *Informe: Situación de la libertad de expresión en México que presentan Organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 128° Periodo Ordinario de Sesiones*. Recuperado de <http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/informe_libertad.pdf>.
- Carreño, J. (2007). *Para entender los medios de comunicación*. México: Nostra Editores.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2009). *Estudio nacional electoral CIDE CSES 2009: resultados de la encuesta postelectoral realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*. México: CIDE/IFE. Recuperado de <http://www.cide.mx/CIDE-CSES/Reporte_CIDE-CSES.pdf?e=1778>.
- Constitución española de 27 de diciembre de 1978, modificada por reforma de 27 de agosto de 1992 (1992, 28 de agosto). *Boletín oficial del Estado*, 332 (207), 29907-29933. Recuperado de <<http://www.boe.es/boe/dias/1992/08/28/pdfs/A29907-29933.pdf#page=1>>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Recuperado de <<http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/i.pdf>>.
- Consulta Mitofsky (2012, primera quincena de enero). "La elección". *Preferencias Ciudadanas*, 13. México, DF.
- Consulta Mitofsky/Universidad Iberoamericana (2009, mayo). *Situación de la libertad de expresión en México*.
- Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe 2009*. Santiago de Chile.
- Corporación Latinobarómetro (2011). *Informe 2011*. Santiago de Chile.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (2012). Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml>.
- Díaz, A., Magaloni, B., Olarte, J. y Franco, E. (2012). *La geografía electoral de 2012*. México: México Evalúa/Center for US-Mexican Studies, University of California/Stanford University. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/descargables/cfi1d6:MEX:EVABRO-GEO_ELE2012.pdf>.
- ENCUP (2008). Recuperado de <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2008> y <[http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/33/1/images/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_\(Frecuencias\).pdf](http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/33/1/images/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias).pdf)>.

- Granados, O. (2012, 24 de agosto). "Homofobia, machismo y clasismo, las principales discriminaciones en twitter: Conapred". *Animal Político*. Recuperado de <<http://www.animalpolitico.com/2012/08/homofobia-machismo-y-clasismo-las-principales-discriminaciones-en-twitter-conapred/>> (consultado el 30 de octubre de 2012).
- Guerrero, M. (2003, otoño-invierno). "¿Qué es la comunicación política?: ensayo de un modelo". *Revista Iberoamericana de Comunicación*, 5, 55-86.
- Habermas, J. (1999). *Historia y crítica de la opinión pública*. México: Gustavo Gili.
- López, S. (2000). "El derecho a la información como derecho fundamental". En Carpizo, J. y Carbonell, M. (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos: estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva* (pp. 157-182). México: UNAM-IJ.
- McQuail, D. (1999). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas* (3a. ed.). México: Paidós.
- Mendizábal, Y. y Moreno, A. (2010). "La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos". En Moreno, A. (Coord.), *Confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ITAM. Recuperado de <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/258851/774007/file/Confianza_en_las_instituciones.pdf>.
- Mora, M. (2005). *El poder de la conversación: elementos para una teoría de la opinión pública*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Moreno, A. y Alduncín, E. (2005). "Nuestros valores: los mexicanos en México y en Estados Unidos al inicio del siglo XXI". En *Los valores de los mexicanos*, vol. VI. México: División de Estudios Económicos y Sociopolíticos de Grupo Financiero Banamex.
- Moreno, A. y Méndez, P. (2002). "Actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada". En *Deconstruyendo la ciudadanía: avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. México: Porrúa/Segob/SEP/IFE.
- Noëlle-Neumann, E. (1998). "La espiral del silencio: una teoría de la opinión pública". En Ferry, J. M. et al., *El nuevo espacio público* (2a. ed.). Barcelona: Gedisa Editorial.
- Nogueira, H. (2003). "El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos". En Carpizo, J. y Carbonell, M. (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*. México: Porrúa/UNAM-IJ.
- Parametría (2011, 25 de noviembre). "Identificación partidista". *Carta Paramétrica*. Recuperado de <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4324>>.
- Parametría (2012, 11 de septiembre). "El Tribunal Electoral pasó la prueba y aumentó la confianza en el IFE". *Carta Paramétrica*. Recuperado de <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4032>>.
- Parametría (2012, 15 de marzo). "Imagen de televisoras". *Carta Paramétrica*. Recuperado de <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4475>>.
- Parametría (2012, 9 de octubre). "Pierde aprecio la democracia en México". *Carta Paramétrica*. Recuperado de <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4420>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2ª. ed.). Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus Alfaguara. Recuperado de <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>.
- Ríos, J. J. (2005). *Derecho a la información en México*. México: Porrúa.
- Solozábal, J. J. (1991, mayo-agosto). "La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11 (32), 73-113.
- Tecnológico de Monterrey y World Internet Project, México (2012). *Estudio 2012 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre Internet y diversas tecnologías asociadas*. Recuperado de <<http://es.scribd.com/doc/110836917/Estudio-2012-de-habitos-y-percepciones-de-los-mexicanos-sobre-Internet-y-diversas-tenologias-asociadas>>.
- Thompson, J. (1997). *Los media y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*. México: Paidós.
- Thompson, J. (1998). *El escándalo político*. México: Paidós.
- Vargas, M.A. (2012, 31 de mayo). "Encuesta Reforma: López Obrador a cuatro puntos de Peña". *ADN político.com*. Recuperado de <<http://www.adnpolitico.com/encuestas/2012/05/31/encuesta-reforma-amlo-acorta-y-esta-a-4-puntos-de-pena>>.
- Vega, A. F. y Merino, J. (Eds.) (2011). *Ciudadanos.mx: twitter y el cambio político en México*. México: Random House Mondadori (Debolsillo).
- Villanueva, E. (2006). *Derecho de acceso a la información*. México: Porrúa.
- Wolton, D. (1995). "La comunicación política: construcción de un modelo". En Ferry, J. M. et al. *El nuevo espacio público* (2a. ed.). Barcelona: Gedisa.
- Wyatt, R. et al. (1991). *Free Expression and the American Public: A Survey Commemorating the 200th Anniversary of the First Amendment*. Tennessee: Middle Tennessee State University.

El caso de los “misteriosos desaparecidos” del *Jefe* Diego: un ejercicio de análisis de sentido

Misael Sabás Vargas Vázquez*

El objetivo de este trabajo es identificar la institución cultural, en tanto sistemas de reglas de combinación constitutivos de sentido, que subyace en el discurso del “Boletín-epílogo” enviado por los secuestradores del político Diego Fernández de Cevallos. La institución cultural se compone de tres principios que sistematizan el sentido: 1) las grupalidades sociales, que son, por un lado, la de “gobernantes o los ricos” y, por el otro, la de “nosotros pueblo”; 2) el discurso gubernamental y las acciones concretas efectuadas por los que controlan las instituciones estatales para prevalecer en su posición de privilegio; y 3) la forma en que autoperciben la acción del secuestro del *Jefe* Diego.

Sobre el punto de partida etnográfico

Durante los últimos años México ha vivido una creciente actividad delictiva que pasa por robos, asesinatos, secuestros, desapariciones, motines carcelarios y trata de personas, lo cual ha generado en la población en general una experiencia subjetiva de inseguridad donde “nadie está a salvo” de ser objeto de la delincuencia, ya sea organizada o no. En los llamados *mass media* se escucha y observa hecho tras hecho delictivo, más desde que

el gobierno panista anunció su “guerra contra el narcotráfico”, que ha dejado más de 60 mil muertos, alrededor de 125 mil huérfanos y más de 250 mil mexicanos desplazados, aunque el ahora ex presidente Felipe Calderón diga que no fueron responsabilidad suya.

Uno de esos actos delincuenciales que podemos etiquetar como de mayor *rating* fue el ocurrido en el año 2010, debido a la personalidad política que fue objeto del crimen: Diego Fernández de Cevallos, alias “El *Jefe* Diego”, renombrado militante del Partido Acción Nacional, quien desde hace más de 25 años ha tenido fuerte influencia en su partido y también en el cuerpo legislativo; candidato presidencial en las elecciones de 1994, recordado por

su impresionante intervención en el primer debate entre aspirantes a la Presidencia en la década de los noventa.

Fue en marzo de 2010 que se notificó en medios nacionales el secuestro del *Jefe* Diego. Durante meses no se supo el paradero del prestigiado político y se difundió que la familia del mismo había solicitado a las autoridades mantenerse al margen. Ya en diciembre de ese año se anuncia en medios nacionales la entonces próxima liberación del prominente político panista. Con dicho anuncio, los autores del plagio, autodenominados “ex misteriosos desaparecidos”, solicitaban en los medios impresos nacionales la publicación de forma íntegra de lo que llamaron un “Boletín-epílogo”. Este hecho se destaca, puesto que en últimas

* Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Rurales, por El Colegio de Michoacán. Universidad de Zamora.

fechas la forma de comunicarse por escrito por parte de los delincuentes –principalmente los narcotraficantes– ha sido predominantemente a través de mensajes cortos en extensión, plasmados en lonas o cartulinas pegadas a los cuerpos de las víctimas. Es decir, existió una clara diferencia, de primer momento física, entre este Boletín-epílogo y los demás mensajes de aquellos que están fuera de la ley.

El Boletín-epílogo consta de diez cuartillas, integradas en tres cartas, con una complejidad de elaboración discursiva que es de llamar la atención. Inicia con una cita de Bertolt Brecht que, en una de sus oraciones, refiere: “[Los clásicos] lucharon contra la violencia que abusa y contra la violencia que impide el movimiento. No vacilaron en oponer violencia a la violencia”. El contenido de estas cartas constituye el material de análisis de este estudio, en el cual partí de las siguientes preguntas: ¿Podemos rastrear el tipo de *mentalidades* de los “misteriosos desaparecidos” a partir de este material? ¿Cuáles percepciones y modos de organización de pensamiento de los autores de este acto que sacudió la política nacional podemos rastrear? ¿Qué sistemas de reglas de combinación constitutivos de sentido podemos encontrar dentro de este material?

El objetivo del estudio es identificar la institución cultural, en tanto sistemas de reglas de combinación constitutivos de sentido, que subyacen al discurso del “Boletín-epílogo” enviado por los secuestradores del político Diego Fernández de Cevallos.

Sobre la institución cultural

La llamada *institución cultural* es parte del denominado análisis estructural de sentido desarrollado por Jean Pierre Hiernaux, el cual es un método inspirado en ciertos desarrollos de la lingüística, pero orientado específicamente a preocupaciones de orden sociológico. Entendemos por institución cultural:

sistemas de reglas de combinación objetivados y/o interiorizados; socialmente producidos, impuestos o difundidos, que informan las percepciones, las prácticas y los modos de organización puestos en obra por los actores [o aquellos de los sistemas constituidos o utilizados en ese cuadro] que extraen sus efectos, se reconducen o se reelaboran por las relaciones establecidas en la práctica social, entre el sentido que ellos generan, por una parte, y los otros determinantes de esta práctica, por otra (Hiernaux, 1977: 24; cit. por Laire, 2008).

Hiernaux utiliza el término debido a que con él intenta afirmar no sólo la especificidad del concepto, sino que al mismo tiempo designa directamente lo que él mismo llamó los “sistemas de reglas de combinación constitutiva de sentido” (Hiernaux, 1977). Si bien existe un “aire de familia” con otras concepciones del término institución, como la de Emile Durkheim (1968), que la define como “todas las creencias y todos los modelos de conducta instituidos por la colectividad”, la de Herbert Spencer, que liga la institución a organizaciones concretas, o por último, con la corriente de la sociología francesa representada tanto por Marcel Mauss (1950; cit. por Laire, 2008) como por Pierre Bourdieu (1968; cit. por Laire, 2008), quienes nos hablan primero de sistemas de signos o símbolos utilizados por los mecanismos más profundos de la conciencia, de sistemas de esquemas de percepción, de expresión y de pensamiento históricamente constituidos y socialmente condicionados.

No obstante, la denominada institución cultural tiene su propia lógica diferenciadora de los demás términos. Los sistemas de combinación constitutivos de sentido (y sus reglas) pueden manifestarse de distintas formas:

1. Bajo una modalidad internalizada u objetivada. Es decir, como parte del actor o como una materialidad que puede presentarse en un código o jerarquía explícita.
2. Socialmente impuestos, puesto que se imponen al actor como un “dato de la realidad” y también como socialmente difundidos.
3. Como una modalidad de intervención, en tanto partícipes de una *reapropiación* por parte de los individuos, que les permite orientarse en la vida social.
4. Mantienen una relación dialéctica con la realidad, pues a través de dichos sistemas el actor actúa sobre la realidad y, al mismo tiempo, es influenciado por la misma.

En ese sentido es clave la afirmación de Suárez (2008a) al decir que la institución cultural no es más que un conjunto de sistemas de percepción (material y simbólico) y acción, producto tanto del trabajo psíquico del sujeto sobre sí mismo, como de la confrontación con su contexto social. Por ende, podemos afirmar que al desmembrar de un material discursivo o icónico la institución cultural en ellos inscrita, estamos en condiciones de hacer ver las estructuras materiales y simbólicas que el actor plasmó en ellas; nos indican los valores, normas o nociones de posibilidad que se perciben y actúan como “naturales” sobre y en la realidad social, así como las jerarquías sociales en un momento

dado aceptadas por un grupo o colectividad. Como bien refiere Remy (1990), el sentido último está definido y no cuestionado (no debe rendir cuentas a nadie) por estas estructuras subyacentes que ofrecen orientaciones a largo plazo actúan pre-reflexivamente.

Las estructuras de sentido no son neutras, puesto que cada actor nos muestra en el discurso (aunque no exclusivamente en éste) un ordenamiento jerárquico y priorizado, es decir, hay una “economía afectiva”, organizada por medio de lo que Suárez (2008a: 42-43) denominó *registros de calificación*, que a saber son tres:

1. Relación con el sí. El actor organiza su energía psíquica en una búsqueda de lo que quiere ser y hacer (en oposición a lo que no quiere ser ni hacer), proyectando así una imagen-modelo del sí en sus dimensiones positiva y negativa.
2. Relación con lo social. Aquí hablamos de las condiciones de posibilidad o constricción, de las percepciones sobre lo espacial, lo temporal y lo actorial (todos valorizados positiva o negativamente).
3. La búsqueda. Todo sistema simbólico dramatiza su relato evocando las nociones finales de vida *versus* la muerte. Lo que está en juego –de fondo– es la sobrevivencia tanto del agente como del colectivo al cual pertenece.

Con base en esta última precisión estamos en condiciones de definir que el universo simbólico, en tanto estructura de percepción, se va a presentar en parejas o dicotomías complejamente articuladas. Así, podemos dar paso a la metodología analítica pertinente.

Sobre la metodología y el análisis

El análisis se basó en la estrategia propuesta por Hiernaux (1995; en Suárez, 2008a: 68-78), que se compone de tres fases:

1. Contenidos. No son los textos ni los discursos, sino “lo que hay adentro”; son modos de expresión y manifestaciones; es decir, el “sentido” o, dicho de otro modo, los sistemas de percepción. En su esquematización se utiliza el grafo “/” para la disyunción y el grafo “|” para la asociación.
2. Modelos culturales. En esta fase se intenta especificar las manifestaciones que estructuran materiales diversos. O sea, se habla de sistemas de sentido típicos que orientan el comportamiento de los sujetos.

3. Análisis estructural. Éste es un “supra-análisis” que consiste en verificar las “líneas de asociación” para extraer un grafo de la estructura global; pretende esbozar la “institución cultural” concerniente a los materiales analizados.

En este ejercicio se realizaron 22 *grafos* en total de las tres cartas que componen el Boletín-epílogo. A continuación presento los principales resultados del análisis:

El primer sistema de sentido es aquel que se refiere a las grupalidades sociales que son las principales dotadoras de sentido. Por un lado, está la grupalidad de los “Gobernantes o los ricos” y, por el otro, la de “Nosotros pueblo”, ambas contrapuestas tanto en sus condiciones de vida como en sus objetivos políticos. Nos encontramos con el dispositivo identitario del *ellos* y del *nosotros*. Los primeros tienen distintos nombres: ricos, pocos, gobernantes, Estado, mafia, delincuentes, élite gobernante u oligarquía; los segundos son pobres, pueblo, tantos, gente y descalzonados. Dicho principio tiene sus distintas aristas, por así decirlo. La primera tiene que ver con la diferencia en las condiciones de vida. Mientras que para “ricos” el avance y bienestar en México es confirmado por su nivel de vida, el acceso restringido a la alimentación, salud, servicios, derechos y justicia es para “pobres” (véase Anexo, Grafo 1). Es clave resaltar que desde esta distinción entre niveles de vida, los “misteriosos desaparecidos” llaman a las condiciones de vida de los pobres “violencia”, pues los ricos intentan un juego de “ocultamiento” de dichas desigualdades sociales.

Como parte del dispositivo identitario, dentro del Boletín-epílogo también responden al cómo y con base en qué dicha élite gobernante se ha podido no sólo posicionar de forma privilegiada, sino además permanecer en dicha condición. Incluyendo al Jefe Diego dentro de la “poderosa mafia gobernante”, esbozan el cambio a un México con un “Estado mínimo”, donde la privatización, la apertura comercial, los fraudes electorales y la reforma al Artículo 27 niegan el derecho a una vida digna de los mexicanos. Al mismo tiempo, señalan que en esta lógica la mafia gobernante se ha servido de los bienes y recursos de la nación (véase Anexo, Grafo 2). Esta forma de operar, a la que los autores del Boletín-epílogo le denominan “proyecto anti-patriótico”, les permitió hacerse de poder político y económico.

Para que esta desigual relación se mantenga es más que relevante la forma en que se presenta el uso (y “mal uso”) del dispositivo jurídico por parte de la élite gobernante para hacerse de recursos y mantener su posición privilegiada. Por un lado, se señala la existencia de un entramado de

lazos familiares, compadrazgos y complicidades entre los “ricos” que operan dentro y fuera de la ley; mientras que los “pobres” viven dentro de los conflictos que el saqueo de los “ricos” provocan, los cuales son las condiciones de pobreza y miseria cotidianas (véase Anexo, Grafo 3). Resalta la precisión acerca de que los “ricos” utilizan tanto las vías legales (permisibles) como las vías ilegales (criminales) para la acumulación de riqueza. Bajo esta visión existe un juego interesante, puesto que los mismos “ricos” son aquellos que han monopolizado el gobierno mexicano y a través de éste pueden transformar lo ilegal en ley o, en su defecto, operar desde instituciones del Estado para favorecer a ciertos intereses políticos y económicos y, por ende, ser “muy legales” (véase Anexo, Grafo 4). Sentencian los autores que dicha forma de accionar es parte tanto de la violencia directa como de la indirecta; en definitiva, el “Estado” es el salvaguarda de un “demonio” engendrado por él mismo.

Sin embargo, y como bien señalan los marxistas, no basta con el monopolio de los bienes y el dispositivo jurídico, sino que es necesario también el último ejercicio de éste: la fuerza del Estado. Al hablar del “mundo de la política” se refiere que “ellos” han sabido aprovechar la instrucción y la disciplina de la política, lo cual permite que ellos, siendo tan “pocos”, pueden someter a “tantos nosotros”. Esto, claro está, ha sido gracias al uso exclusivo de la fuerza del Estado, de la cual poseen monopolio total y definitivo; violencia que se disfraza bajo el discurso de “sólo cuando es justa y necesaria” y en aras del “bien para todos” (véase Anexo, Grafo 5). Con base en ello, el acto de secuestrar al *Jefe* Diego tiene como uno de sus objetivos derrumbar dicho enmascaramiento.

El segundo sistema de sentido es el referente a la denuncia sobre el discurso gubernamental y las acciones concretas llevadas a cabo por los que controlan las instituciones estatales. Si bien hablo de forma ordinal al respecto de los principios organizadores, éstos no están desarticulados, puesto que este segundo principio sirve y al mismo tiempo está articulado con el primero para esclarecer otros dispositivos mediante los cuales las clases privilegiadas intentan subyugar al denominado pueblo mexicano y hasta hacer parecer tal hecho como legal y legítimo. Identifiqué tres distintas formas de violencia y la maniobra de enmascaramiento que utilizan los gobernantes para ejercerlas.

El primer tipo de violencia que se caracteriza es el de la violencia destructiva, que tiene que ver con aquella que deja decenas de miles de personas muertas y, al mismo tiempo, terror e incertidumbre en el pueblo mexicano. Este tipo de violencia tiene como origen a las mafias del

gobierno que permiten y fomentan un clima creciente de destrucción. Bajo esta perspectiva existe una distancia entre, por un lado, el discurso de aquellos que se adueñaron de las instituciones estatales que afirman intentar “alcanzar la paz perpetua y el bienestar” y, por el otro, las prácticas corruptas de altos funcionarios coludidos con los criminales (véase Anexo, Grafo 6).

Se afirma entonces que dicha violencia destructiva en aras de la paz estatal ha permitido construir el argumento de la legitimidad de la muerte, la cual se cierne como peligro al nosotros pueblo con base en la ficción de que es por “el bien común”, pero que tiene como trasfondo la lucha por el poder político y económico de distintos grupos.

El segundo tipo de violencia es la denominada invisible-estructural, la cual tiene que ver con las condiciones de pobreza, miseria y de amenaza de muerte que, para los misteriosos desaparecedores, es mucho más poderosa que toda la violencia destructiva, debido a que la vida es reducida a la pura supervivencia, sin dejar posibilidad al desarrollo auténticamente humano (véase Anexo, Grafo 7). La violencia invisible-estructural que caracterizan resalta, puesto que afirman que parece ser que nadie tiene responsabilidad sobre la misma.

El tercer tipo de violencia es la cultural. Este tipo de violencia es aquella que se ejerce a través de los medios de comunicación que elaboran mentiras para promover, legitimar y justificar la violencia directa del gobierno —que puede ser tanto la violencia destructiva como la violencia estructural (véase Anexo, Grafo 8)—. La violencia cultural se basa en lo que denominan una contradicción, puesto que las mentiras difundidas por los medios de comunicación tienen como base una relación de colusión entre éstos y la élite gobernante. Al mismo tiempo, dicha violencia cultural es la que sirve para legitimar tanto la violencia destructiva como la violencia estructural. Cabe resaltar que la última es la que obliga a manifestarse con un ¡ya basta!

Como se notará, la violencia cultural funge un doble juego, porque al mismo tiempo que es un tipo de acto dirigido hacia un público, sirve para legitimar y enmascarar los otros dos tipos de violencia ejercida por la oligarquía. A través de la violencia cultural el discurso gubernamental invita a preservar el orden o, en su caso, protestar dentro de los marcos institucionales con el rostro de la “legalidad y la democracia” (véase Anexo, Grafo 9). La violencia cultural, entonces, es la más sofisticada de todas las violencias puesto que desempeña una doble función: 1) enmarcar la acción de la élite gobernante bajo un marco de legalidad y aceptabilidad respecto del ejercicio de la fuerza y la violencia, mientras

que 2) muestra a los que luchan contra el mal gobierno como violentos, antiestatales y enemigos de la sociedad y el orden. En conclusión, la violencia cultural sirve como ese gran dispositivo simbólico (y por ende mediático) que intenta –y muchas veces logra– establecer las fronteras de lo permisible y lo reprobable.

El tercer sistema de sentido, y último, es el referido a la forma en cómo autoperciben la acción del secuestro del *Jefe Diego*. Resalta que los misteriosos desaparecidos incluyen a su acción como parte de una violencia constructiva, la cual ha fungido de forma necesaria dentro de la historia de la humanidad como generadora de condiciones de existencia, para pasar de una forma de vida a otra (véase Anexo, Grafo 10). Aquí se presenta un dispositivo diferenciador entre la violencia que ejerce el gobierno (la violencia destructiva), que no tiene como intención construir “algo superior”, ni una vida mejor; y la violencia constructiva –en tanto rebeldía–, que se hace presente ante la amenaza de muerte y busca una mejor vida para muchos. Sin embargo, al atentar contra el poder establecido se percibe –y también se presenta– como injustificable.

También es oportuno analizar dentro de este principio la “función” social y política que tuvo el acto de secuestrar al *Jefe Diego*, según los misteriosos desaparecidos. Pude identificar al menos tres funciones: 1) se le califica como un acto de retribución, pues se afirma que con el hecho de hacerlo prisionero y exhibirlo se devolvió una milésima de lo que él ha robado como operador de la oligarquía neoliberal; 2) se emitió un mensaje que infundió miedo, confusión y enojo a la poderosa élite gobernante, en el cual se intenta afirmar que nadie es intocable; y 3) como una demostración de la voluntad de lucha y capacidad operativa del pueblo (véase Anexo, Grafo 11).

Aunque está claro que su acto no sólo es [auto]calificado como distinto, sino como superior, al *Jefe Diego* se le respetó su integridad física, muy diferente al desprecio que tiene la oligarquía neoliberal hacia la mayoría de mexicanos.

Dentro de este último sistema de sentido se reconoce que el ejercicio de la violencia es un recurso *sine qua non* para lograr sus objetivos, pero no es el único. Los misteriosos desaparecidos reconocen la necesidad de un proyecto, al que califican de *rehumanización* de todos los que no forman parte del *ellos* (véase Anexo Grafo 12). A diferencia del proyecto de los ricos, los cuales buscan su propio beneficio, el proyecto de política pasa por evaluar las condiciones de existencia para transformarlas; aunque dicho proyecto disidente es para el Estado un acto de cri-

minalidad, pues no se ajusta a sus reglas, y con ello impide el desarrollo de formas organizativas que resuelvan las necesidades y legítimas demandas.

Sobre la discusión

En este apartado intento abstraer la estructura global de sentido o institución cultural del Boletín-epílogo de los misteriosos desaparecidos del *Jefe Diego*. Pude identificar tres principios que sistematizan el sentido: 1) las grupalidades sociales, que son, por un lado, la de “Gobernantes o los ricos” y, por el otro, la de “Nosotros pueblo”; 2) el discurso gubernamental y las acciones concretas llevados por los que controlan las instituciones estatales para prevalecer en su posición de privilegio; y 3) la forma en cómo autoperciben la acción del secuestro del *Jefe Diego*. Dichos sistemas de sentido se encuentran articulados y pueden ser considerados, como dice Suárez (2005), en los principales códigos de percepción que se refieren a aspectos elementales de la vida humana. En el primero, se identifica el proceso de distanciamiento social en función del dispositivo de identidad ellos/nosotros; éste permea todo el documento en términos de acciones y fines políticos entre las dos grupalidades. Así, en el segundo principio se caracteriza a los mecanismos mediante los cuales *ellos* (élite gobernante, ricos, oligarquía) se hacen de recursos económicos y políticos para sostenerse en su posición y, además, utilizan tanto los discursos como los *mass media* para construir una ficción –que consiste en que su actuar es por el “bien común”– y, en consecuencia, mantener el *status quo* dibujado en el primer principio. El tercer principio es la contraposición del segundo y, en última instancia, intenta revertir las condiciones del primero, porque contrapone la violencia constructiva a las distintas violencias con las que opera la oligarquía; en segundo lugar, porque con la enunciación de un proyecto de rehumanización se intenta transformar las actuales condiciones de vida (pobreza y miseria) de la mayoría de los mexicanos.

Estos sistemas de sentido pueden ser entonces esquematizados con base en los tres registros de Suárez (2008a), que son: la relación con el sí, con lo social y la búsqueda; y también, en la estrategia de presentación del mismo Suárez (2005; 2008b; véase Anexo, Tabla 1). Respecto de la relación con el sí, se esquematizan las marcadas diferencias entre lo que son y hacen *ellos los ricos* y *nosotros los pobres*. En tanto que los primeros, en el sentido positivo, tienen el progreso, el poder político, la posesión de bienes y de las instituciones estatales, y con ellos el uso de la fuerza,

los segundos están en la miseria, sin progreso, sin poder ni bienes, no pueden operar la ley ni hacer uso de la fuerza pues les es ilegítimo.

Si bien no se aprueba el actuar de los ricos, las condiciones en las que lo hacen son anheladas o deseadas como objetos de apropiación por los “descalzonados”. Estamos entonces ante un sistema de percepción ambivalente, puesto que aquellos mecanismos con los cuales se le constriñe a la mayoría son al mismo tiempo aquellos que pueden facilitar su mejoría de vida.

En la relación con lo social, en tanto condiciones de posibilidad y constricción, podemos dar cuenta de que se evalúan de forma negativa los tres tipos de violencia que utiliza la oligarquía gobernante, así como la ficción que crea la violencia cultural. A estas formas de violencia se contraponen la acción de rebeldía (o violencia constructiva) de aquellos que luchan contra el llamado poder establecido en aras de una mejor vida. Si bien dicho registro nos habla de dimensiones espacio-temporales, éstas no son relevantes para el análisis; no así la dimensión actorial. Dentro de esta última dimensión podemos encontrar que existen, en su mayoría, condiciones que constriñen la acción del pueblo, como la supuesta guerra contra el narcotráfico en términos de violencia destructiva, la situación de pobreza como parte de la violencia estructural y los discursos que legitiman las dos anteriores y que al mismo tiempo crean la simulación de que aquellos que hablan por el “bien de la nación” no son responsables, o poco tienen que ver con los distintos tipos de violencia. Ante ellos sólo se opone la acción unida del pueblo para revertir tal situación.

Respecto del último registro se puede decir que existe un relato al respecto de los dos aspectos involucrados en el secuestro del *Jefe Diego*: el primero, acerca de que la violencia constructiva es un medio no sólo útil, sino necesario para transformar las condiciones de vida; y el segundo, al respecto de que dicha violencia constructiva es sólo un elemento de un proyecto mayor que parte de evaluar las condiciones de existencia para así transformarlas. En el fondo se intenta subrayar la necesidad de una acción conjunta del pueblo para la movilización social acompañada de un acto reflexivo en aras de la llamada “mejor vida”, ejercicio que excluye, de forma tajante y determinante, a la clase política mexicana.

Como ya habrá podido adelantar el lector, si bien éste no es un ejercicio de análisis crítico del discurso, me es inevitable —después del análisis— atreverme a lanzar la idea de que este discurso está permeado por una lectura de la realidad (en términos de los tres registros) que se

acerca a una ideología marxista. Esta dirección nos remite a varios paralelismos básicos: se identifican dos grupos, los ricos (equivalente a la burguesía) que se han apropiado de las instituciones estatales, las leyes y hasta los recursos; mientras que, por otro lado, los pobres (el proletariado) se encuentra desposeído, sin bienes ni recursos; como lo refiere el marxismo, el “Estado” —la burocracia— está al servicio de las clases privilegiadas. Dicha perspectiva también la encontramos en el Boletín-epílogo, desde el señalamiento del uso de la fuerza física para “mantener el orden”, hasta los mecanismos más sutiles utilizados, como los *mass media*, para construir realidades etiquetadas como violencia cultural; y por último, la necesidad de crear conciencia por medio de la evaluación de las propias condiciones de vida, para la construcción de un mejor país. Por lo anterior, podemos atrevernos a decir que el acto de desaparecer al *Jefe Diego* es una lucha tanto ideológica como política, debido a que por medio de un acto de rebeldía (secuestro) intentan enviar un mensaje nacional (publicación).

Por último, es indispensable señalar que *Diego Fernández de Cevallos*, “El *Jefe Diego*”, en tanto sujeto secuestrado, es transformado en este discurso en el *pretexto* objetivo y simbólico de un cuestionamiento al “orden natural” de la vida política en México. El discurso del Boletín-epílogo se puede pensar, como diría Vargas (2003), como una representación específica, en tanto que lugar de producción del sentido es condición de existencia de otras representaciones. De este modo, el *Jefe Diego* se convierte en objeto de un discurso que intenta poner no sólo al descubierto a una clase gobernante rica (y un pueblo empobrecido), sino también a los mecanismos legales e ilegales, visibles e invisibles con los cuales las clases privilegiadas intentan perpetuar su posición y sus beneficios, a expensas de una mayoría que vive en condiciones deplorables. Al final, el trato que le dieron al *Jefe Diego* (y su retorno con vida) es una señal simbólica del tipo de respuesta que “el pueblo” puede dar, basado en el valor del respeto, necesario y urgente ante las condiciones que vivimos.

Referencias

- De Laire, F. (2008). “El análisis estructural de Hiernaux: una colonización sociológica de la lingüística”. En Suárez, H. (Coord.), *El sentido y el método: Sociología de la cultura y análisis de contenido* (pp. 23-38). Zamora, Michoacán, México: El Colegio de Michoacán.
- Durkheim, E. (1968). *Les formes élémentaires de la vie religieuse*. París: P.U.F.

Hiernaux, J. (1977). *L'Institution culturelle: Systématisation théorique et methodologique*. Tesis doctoral inédita, Université Catholique de Louvain.

Remy, J. (1990). "L'analys structurale et la symbolique sociale". En Ruquoy, D. (Ed.), *Méthodes d'analyse de contenu et sociologie*. Bruselas: Facultés Universitaires Saint-Louis.

Suárez, H. (2005, otoño). "Archivo Julio Cordero (1900-1961): fotografía del progreso en Bolivia". *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, XXVI, 105-134.

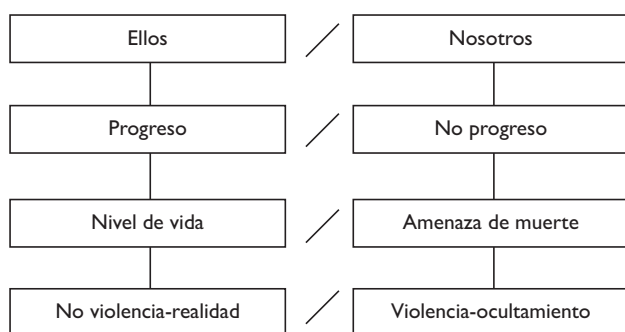
Suárez, H. (2008a). "Producción y transformación cultural: elementos para una teoría de la transición simbólica". En Suárez, H. (Coord.), *El sentido y el método: sociología de la cultura y análisis de contenido* (pp. 39-58). Zamora Michoacán, México: El Colegio de Michoacán.

Suárez, H. (2008b). *La fotografía como fuente de sentidos*. San José de Costa Rica: Flacso.

Vargas, M. (2003). *El discurso del publicista acerca de su papel en el contexto de la globalización*. Tesis de licenciatura inédita, Facultad de Psicología-UNAM.

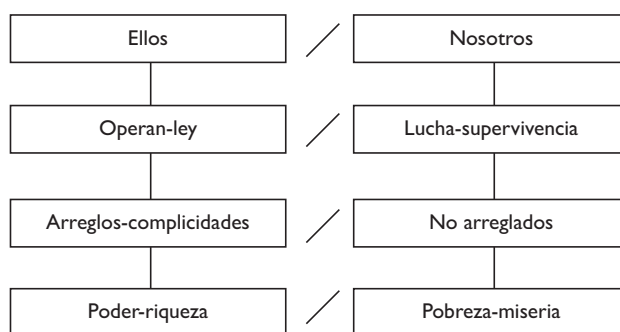
Anexo

Grafo 1
Condiciones de vida de las grupalidades sociales



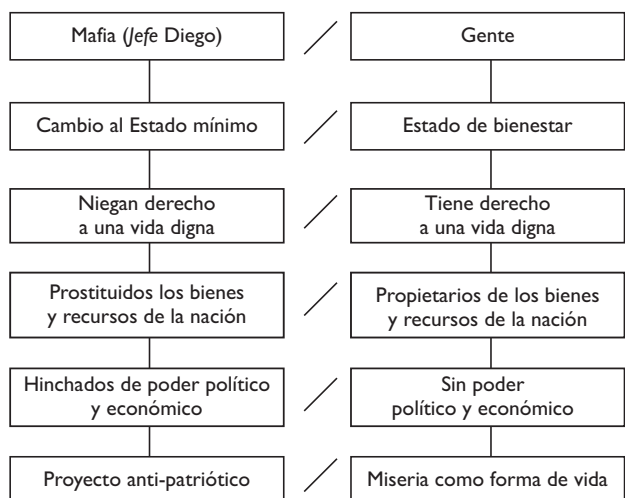
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 3
Grupalidades en función de la ley



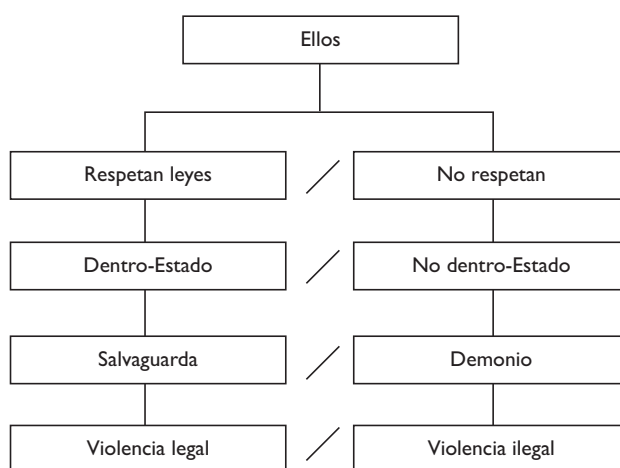
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 2
Grupalidades sociales respecto de los bienes de la nación



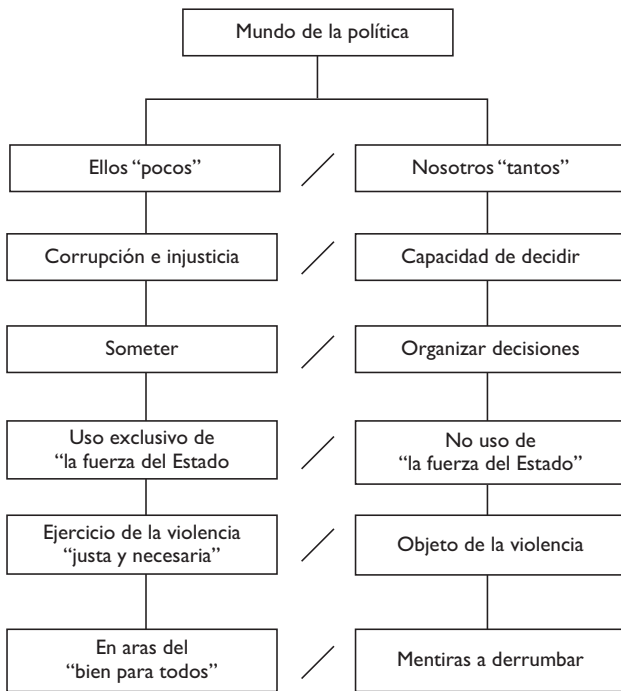
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 4
Uso de la "ley" por parte de los "ricos"



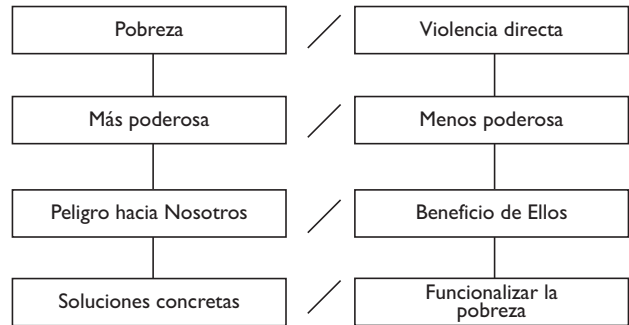
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 5
Grupales sociales respecto del “uso de la fuerza del Estado”



Fuente: Elaboración propia.

Grafo 7
Violencia invisible-estructural ejercida por la clase privilegiada



Fuente: Elaboración propia.

Grafo 6
Violencia destructiva ejercida por la mafia del gobierno



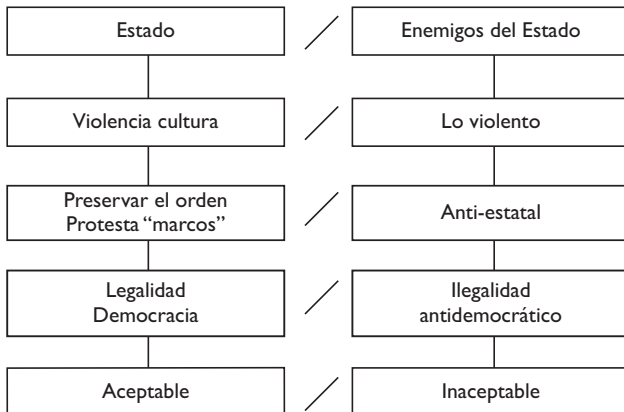
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 8
La violencia cultural ejercida por la élite gobernante



Fuente: Elaboración propia.

Grafo 9
La violencia cultural como enmascaramiento



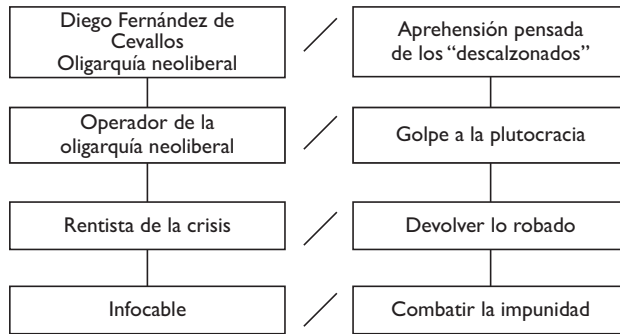
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 10
Autopercepción del secuestro al Jeje Diego



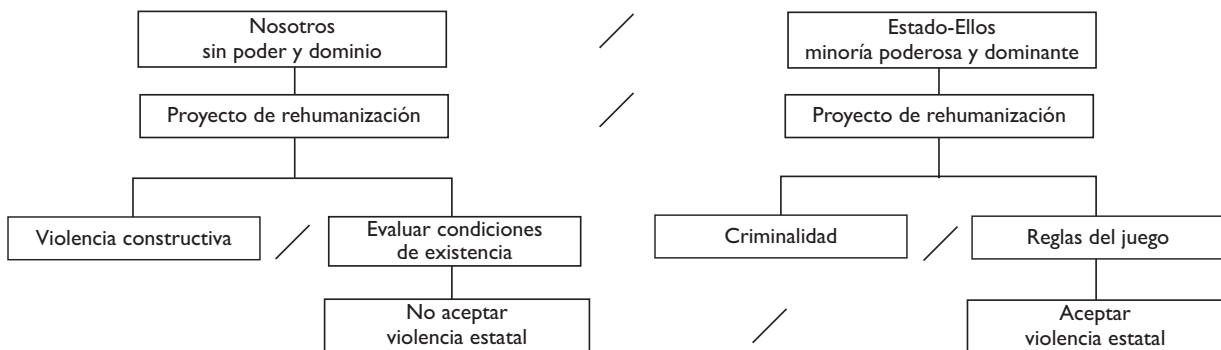
Fuente: Elaboración propia.

Grafo 11
Función del secuestro del Jefe Diego



Fuente: Elaboración propia.

Grafo 12
El proyecto de rehumanización de los “misteriosos desaparecidos”



Fuente: Elaboración propia.

Tabla I		
Sistema de sentido dentro del Boletín-epílogo		
<i>Relación</i>	+	-
Con el sí	Ellos los ricos Progreso Poder político Posesión de bienes y recursos Instituciones estatales Fuerza	Nosotros los pobres Miseria Sin poder político Sin bienes ni recursos No operan la ley No usan la fuerza
Con lo social	Luchan contra el poder Violencia constructiva Mejor vida	Poder establecido Violencia (destructiva, estructural y cultural)
La búsqueda	Proyecto de rehumanización Evaluar las condiciones de existencia	Proyecto del propio beneficio Criminalidad

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de coyuntura y las políticas institucionales de control en el estudio de la reforma del Estado

Gardy Augusto Bolívar Espinoza*
Juan Manuel Contreras Terán**

El propósito general de este artículo es presentar el *Programa de Análisis Funcional de Políticas Institucionales de Control Político* como una vía complementaria del *Análisis de coyuntura* practicado en la revista *El Cotidiano*, dirigido a estudiar los procesos de cambio político en los países de institucionalización moderna reciente. Con este Programa se pretende mostrar la capacidad analítica y heurística de las políticas institucionales constitutivas de control en los estudios de cambio del Estado en sus tres niveles funcionales: las condiciones del ejercicio del poder, legitimidad y seguridad (régimen); la conducción política (*gobernanca*); y la participación de la ciudadanía (*civis*).

El *Programa de Análisis Funcional de Políticas Institucionales de Control Político* (AFPICP)¹ supone la práctica del *análisis de coyuntura*, en especial, las ventajas y carencias del “seguimiento de proceso”, ensayado por más de 20 años en *El Cotidiano*. Sin embargo, este procedimiento requiere un cambio es-

tructural que determine sus instancias constitutivas: actores, instituciones y alternativas de cambio.

En la primera parte de este escrito se presenta la caja de herramientas del “análisis funcional de políticas institucionales de control político” como campo de la disputa de las ciencias sociales —en especial, del Derecho—, desde donde surge la propuesta. En la segunda parte se dan definiciones sobre los componentes del programa, principalmente respecto de la perspectiva analítica de las políticas institucionales de control. En la tercera, se presentan algunas hipótesis y estrategias en las que se destaca la visión intelectual de las políticas públicas y las consecuencias de su aplicación en el caso mexicano.

La caja de herramientas

Epistemología

Epistemología, temas y preguntas a afrontar

La propuesta de Programa se apoya, por una parte, en una cierta interpretación de las tradiciones fenomenológica, hermenéutica y dialéctica; y, por otra, en el entorno discursivo de la Ciencia y Sociología políticas clásicas, la filosofía del Derecho constitucional contemporáneo y el enfoque de las políticas públicas institucionales. El objeto de estudio es comprender, interpretando, el sentido del Estado constitucional en acción para dar explicaciones causales de su cambio y de la sociedad.

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco.

** Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la DCSH, UAM-Azcapotzalco.

¹ Esta proposición ha sido desarrollada en el ámbito de *El Cotidiano*, donde se publicaron algunos artículos en los que se aplicaba el método en análisis parciales; posteriormente se publicó *Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Contrôle: l'exemple Méxicain (1982-1997)* (Bolívar Espinoza, 2010).

La discusión sobre la naturaleza del Estado y su cambio en América Latina se ha manifestado en dos décadas después de la Segunda Guerra. Entre los sesenta y noventa, en la alternativa: revolución o democracia. En los inicios del siglo XXI, en la defensa y cuestionamiento de la legitimidad de los regímenes autoritarios impuestos por “juicios políticos populares” y en alternativas neoliberales. Sin embargo, la noción de “Estado” permanece, las más de las veces, ideológica y errática. Como consecuencia, los métodos e indicadores para comprender el “cambio político” son pobres y confusos, ya sea en la perspectiva dinámica, como estructural, o en la global o específica. Ha contribuido a esta situación la perspectiva hegemónica, sistémica y comparativa, que desecha la Historia y el Derecho como innecesarios o formales, eliminando del análisis las categorías de Estado y la Constitución que dejan fuera del análisis la perspectiva de la Filosofía Política clásica y la del Derecho (Blondel, Duverger, Finer y Lipset, 1981).

Algunas de las antítesis teóricas rígidas que debe asumir el análisis de políticas institucionales se dan, por ejemplo, entre: sistema político y Estado; individuo y sociedad; cambio económico y político; crecimiento y democracia; sincronía o diacronía; normas y efectividad; neo-ideologías liberales y socialistas; modelos políticos alternativos a la división de poderes y formas *expresivistas* del poder; emergencia de distintos modelos de dictaduras y autoritarismos, entre otras. Estas percepciones teóricas y prácticas inhiben el análisis sobre qué es lo que permanece y lo que cambia, y sobre lo que es preferible.

Desde hace tiempo se impone la evidencia que sería aconsejable explorar: ¿Desde qué perspectiva epistemológica y cuerpos disciplinarios; con qué ideas, categorías y conceptos sería posible construir un programa que comprendiera métodos y técnicas capaces de enfrentar los procesos de cambio o de reforma del Estado periférico? De manera lo menos ideológica posible.

Dependiendo del interés específico que se persiga, cabrían diversos tipos de preguntas: ¿Cuáles serían las condiciones de un “Estado reformado” en diferentes casos; por ejemplo, cuando se trata del cambio de regímenes de corte *autoritario, burocrático o comunitario*, o de diversos ejercicios de gobernancia “*presidencialista o monopartidista*”? O, ¿en qué medida el análisis permitiría determinar transformaciones significativas en algunas funciones de control en los Estados llamados “de providencia” o “keynesiano”? También, ¿el análisis de las meta y mesopolíticas constitutivas y, en especial, las políticas constitucionales y las de gobernancia propuestas en el Programa podrían ayudar a la compren-

sión de la reforma del Estado en general y en México en particular? ¿Cuáles serían las macro y mesopolíticas públicas institucionales constitutivas; y ¿qué instituciones y con qué carácter sería necesario explorar en su creación, transformación o supresión?

El concepto de “caja de herramientas”

El análisis FPICP aspira a contribuir a la discusión sobre el cambio del y en el Estado, mediante “una especie de puesta en escena general de teorización o de teoría para una elaboración teórica” (Bergeron, 1993). A través de precisiones conceptuales operacionales del Estado constitucional (Blondel, Duverger, Finer y Lipset, 1981: 41-44) su objetivo es detectar las transformaciones en: 1) los principios fundamentales del régimen político; 2) las condiciones de su seguridad y legitimidad; el ejercicio del poder: imperación y ejecución; y las condiciones y límites de la acción política. Especialmente del y en el Estado periférico: desde un enfoque global o particular, sincrónica y diacrónicamente, en sus diversos niveles y profundidades.

El programa del análisis FPICP requiere una reflexión epistemológica solamente para fundamentar su uso y hacerlo más eficiente. A lo más, se trata de ofrecer una “pre-teoría” que sirva para desarrollar su propia teoría. En este procedimiento no hay pretensión filosófica, más bien, dejar explícitos algunos instrumentos que están a disposición en algunas “cajas de herramientas” de las ciencias sociales y que se les acepta bajo el espíritu de un “relativismo metodológico” que reconoce que “el objeto de la investigación política no está fijado de una vez para siempre” (Lagroye, 1991: 13-18).

El análisis funcional de políticas de control político es una herramienta eminentemente pragmática de vocación empírica que permite comprender interpretando el sentido del Estado en acción. Se fundamenta, por una parte, en una cierta interpretación de la tradición fenomenológica, hermenéutica y dialéctica surgida de la filosofía moderna; y, por otra, de la Ciencia y Sociología políticas, del enfoque de políticas públicas, y del Derecho contemporáneo. Se aleja de las pretensiones antifilosóficas del individualismo metodológico y la teoría de la elección con pretensiones novedosas, aunque no niega su pertinencia en ciertos casos de abstracciones necesarias como metáforas con fines utilitarios.

El AFPICP se considera *como si* fuera una perspectiva instrumental. *Como si* la perspectiva metodológica se construyera desde una “caja de herramientas”. Esta argucia,

inconsecuente con los postulados dialécticos y a la cual se adhiere la perspectiva del AFPICP, tiene como finalidad obviar, en lo posible, algunos de los problemas teóricos permanentes que supone la filosofía política.

La imagen de la “caja de herramientas” (Thoening, 1985: 3-6) es sólo un recurso que tiene como objetivo hacer transparentes las categorías básicas del método. Esta caja, podemos imaginar, posee “tuercas y tornillos” (Elster, 1993: 13-20) que sirven de “mesoconceptos” para la investigación empírica y transitar de objetos particulares a visiones generales y viceversa (Marchs, 1995); y construir “bancos de datos”, que ayudan a dar sentido al “seguimiento de procesos”. Se trata de trabajar (“bricoler”) la información empírica (Thoening, 1985: 3-6, 39-46) para distinguir fases o periodos en el desarrollo de la gobernancia; redefinir el régimen y cambiar o mantener la acción ciudadana.

No hay sólo una caja de herramientas, ni todas están siempre a nuestra disposición y capacidad. Algunas tienen útiles demasiado especializados y eficaces que se adecuan mal a objetos groseros o a otros igualmente finos. Más aun, existen cajas cibernéticas (Bergeron, 1965; Deutsch, 1976) tan sofisticadas y modernas que han desplazado las herramientas mecánicas y ya no disponen de tornillos y tuercas, sino de chips cada vez más artificiales. Por lo demás, no son fáciles de manejar².

Desgraciadamente la metáfora de “caja de herramientas” exuda un aire mecanicista difícil de ocultar. Aparece como una hermana menor de la “teoría del conocimiento” moderna de los siglos XVII y XVIII, y de algunos de sus posteriores seguidores positivistas contemporáneos. Deja la impresión de que el objeto de conocimiento se considera independiente de su forma de conocerlo. Sin embargo, la presentación de la postura analítica AFPICP sólo rescata esta imagen y la separación secuencial entre epistemología, teoría, metodología y técnica en la medida que pudiera aportar simplicidad y claridad a la exposición, aun a riesgo de pecar de esquematismo. Aunque hay que reconocer que pese a que la claridad ha ganado por sí misma un valor de cientificidad, la oscuridad no lo ha hecho menos³. De todas

² La imagen de la “caja de herramientas” es mucho más burda que las metáforas clásicas, para no hablar de las “trenzas del conocimiento” y los “nervios del sistema político” (Deutsch, 1976). Sin embargo, tiene la ventaja de que, sin ir al fondo de las cosas, recupera de experiencias aquello que se estima útil, postergando la discusión que habría sido la más exacta de las teorías.

³ Por una parte, la tradición cartesiana de la “claridad” y la “distinción”; por otra, la “oscuridad” (el “skoteinos” griego) que conocerá su mejor expresión contemporánea en Hegel: el *sumun* de la complejidad y oscuridad. En la época contemporánea sólo será superada por Adorno.

formas, en la concepción epistemológica dialéctica y en la práctica de la investigación, por supuesto, estas instancias son inseparables. Respecto de la oscuridad, no quisiéramos provocarla, pero no deja de colarse como consecuencia de los afectos irrefrenables por los procedimientos dialécticos que supone el AFPICP.

Filosofía y Ciencia Política

La filosofía, en especial en la Ciencia Política clásica, es imprescindible en la elaboración teórica de cualquier análisis político, funcionando como fuente de inspiración e integrada a su vocabulario y al del ciudadano común. Independientemente del sentido filosófico o histórico que tuvieron las “palabras”, los conceptos se consideran entre las herramientas de base de la reflexión que se pretende científica y analítica (*cf.* Koselek). En una composición de tipo “telón de fondo”, parcial e injusta, se encuentran, en una mezcla personal, la *virtud* y la *fortuna* de Maquiavelo, la arquitectónica de Aristóteles y las ideas de Platón como marco conceptual imprescindible de la teoría del contrato de Hobbes, Locke y Rousseau, anunciadores del espíritu de las leyes de Montesquieu, como preludio de las ciencias sociales en Hegel, Tocqueville, Mill y Marx. También, el sentido de la política, del poder, de su división, de la democracia, etcétera, sin cuya discusión previa o implícita es, por decir lo menos, arrogante e inútil postular un análisis científico de la política.

Las instituciones y el cambio social pueden ser explicados por la “interacción de los individuos” (Elster, 1993: 13) aunque también pueden ser comprendidos global e individualmente (Piaget, 1982). La primera opción es la del “individualismo metodológico”, la segunda es una concepción dialéctica. Mientras el individualismo metodológico se define en contraposición de la dialéctica, esta última lo comprende superándolo. Si se le agregan los calificativos de “fenomenológica” y “hermenéutica” en una concepción “orgánica y funcional” del Estado y la Constitución, se obtiene la perspectiva epistemológica mediante la cual se abordan las “acciones humanas” en este trabajo.

Pero sin duda, el filósofo clásico más solicitado en el Programa es Kant, aun más que algunos de sus continuadores con los cuales pudiera haber todavía más afinidad; él aporta, entre otras cosas, las nociones básicas y más perdurables utilizadas en la construcción del método: la fenomenológica, la acción humana, la concepción funcional y orgánica de la sociedad civil, la separación de las ciencias del

ser y del deber ser como la base que permite el desarrollo posterior del historicismo y del Derecho, asuntos retomados por la escuela de Marburgo y, en especial, presente en la polémica Kelsen-Schmitt y paralelamente considerados por los grandes juristas políticos como Jellineck y Hauriou y Burdeau, o Hart y Dworkin.

De las ciencias sociales

La tradición sociológica

Varias ideas se han sacado de la tradición de las ciencias sociales, de las cuales Weber y Durkheim no pueden estar ausentes, sobre todo con las nociones fundadoras de los “hechos sociales” y “acciones sociales”, tributarias en gran medida del filósofo de Koënisberg.

La postura francesa

Pero la referencia más cercana se encuentra en una pequeña muestra francesa escogida en parte del *Traité de Science Politique* de Madeleine Grawitz y Jean Leca (1985), en especial se ha recurrido a contribuciones puntuales de la ciencia y Sociología política y de la Sociología de las crisis y del Estado, con las cuales se ha mantenido un diálogo no siempre explícito. En el ámbito del “análisis de políticas públicas” destaca la perspectiva de Jean Claude Thoenig (1985) en cuanto a su visión de las políticas públicas. Los aportes de Pierre Muller (2002) son esclarecedores en cuanto a la integración intelectual en el proceso de elaboración de las políticas. Jean Louis Quermonne (1985) ha sido esencial para desarrollar una idea de políticas institucionales aplicables en los países de institucionalización reciente junto con Maurice Hauriou (1925).

La proposición de Gérard Bergeron ha sido inestimable en varios sentidos: en relación con la fundamentación teórica de su propuesta funcional totalizante (“fonctionnel holistique”) del Estado y de todos los conceptos que de ella se deducen: “función”, “control”, “nivel”, “habilitación” “activación”, “relación social de pertenencia obligatoria”, etcétera.

En fin, muchos más son los aportes recibidos que son debidamente citados y reconocidos y de los que se da cuenta del distanciamiento de sus posiciones a lo largo de este trabajo. También hay muchos que no han sido citados porque no tienen relación directa con el texto, pero que

sin duda han estado presentes en la concepción de este trabajo.

Tanto la teoría funcional, la tipología de las políticas institucionales, la doctrina constitucional, como la perspectiva de la Sociología del Estado se conjugan para fundamentar el concepto de “régimen” y de “Estado” para el AFPICP. No se trata de proponer una metateoría; más bien la intención es declarar los universos teóricos analíticos que aparecen pertinentes como referentes o cajas de herramientas, desde donde se apoya la perspectiva analítica AFPICP. Por otra parte, existe un denominador común que está presente hasta en la visión doctrinal jurídica: la idea del Estado en funcionamiento. Siendo la postura del Estado orgánico funcional más incluyente que las otras posturas señaladas, requiere, sin embargo, de complementos que probablemente supone, pero que no están explícitos: por una parte, la especificación del régimen en dos aspectos: la función constitucional y la forma efectiva como se da el proceso de legitimación. También aparece como trasfondo supuesto de cuestiones o cosas a las cuales van referidas las funciones de control, es decir, su dimensión sociológica y económica, y finalmente el proceso de cambio histórico.

Adopta la visión normativa y las diversas dimensiones del poder y de control constitucional, así como la dimensión institucional administrativa, a través de la recuperación de la idea de Estado constitucional (Häberle, 2001; Loewenstein, 1976), mediante el estudio efectivo de sus funciones, de sus políticas públicas e instituciones de control.

Georges Burdeau (1967), Fix-Zamudio (1979), Biscaretti di Ruffia (1996), Jorge Carpizo (1998) y Orozco (1998) han expuesto, entre muchos, las vías por donde puede transitar un tratamiento político de la Constitución mexicana de 1917, sobre todo ante la ausencia de un puente epistemológico entre el especialista de la Sociología y el de la Ciencia Política.

Las ideas de Piaget han sido esclarecedoras y sugerentes en diversos dominios: en la concepción de las acciones humanas y sus componentes biológicos, pero van mucho más allá y participan con brillo en la relación clásica de valores, normas y fines; y en especial respecto de los valores cualitativos; pero también en la referencia a la Sociología y el Derecho y en general a las ciencias sociales respecto de las ciencias duras; sin dejar de lado sus especiales relaciones con la dialéctica que nos han permitido sentirnos más apoyados en ese aspecto en nuestra proposición analítica.

Exposición del programa

El estatuto del análisis de coyuntura: seguimiento de proceso

Seguimiento de procesos y políticas institucionales de control

El estudio de *política de coyuntura* no ocupa un campo delimitado en el ámbito de las ciencias sociales, como sucede al hablar de “análisis factorial” o de “contenido” o “porcentual”, que refieren a un cierto procedimiento aplicable universalmente a prácticamente cualquier objeto. En el caso de *análisis de coyuntura* es difícil imaginar reglas generales abstractas que puedan ser aplicadas indistintamente a cualquier presente o a cualquier “situación”. La utilización de los conceptos de “coyuntura” y “*análisis de coyuntura*” es frecuente y, sin embargo, la definición de los mismos no es clara ni concluyente. La concepción más general y aceptada es su identificación con el presente inmediato, como lo último, lo más importante y en algunos casos lo más espectacular.

El *análisis de coyuntura* en *El Cotidiano* abordó, provisoriamente, la cuestión del cambio en el y del Estado, apartándose del conocimiento deductivo –supuestamente avalado por una interpretación sesgada de Marx– para intentar tratar los hechos tal como son. Sin embargo, este empeño fue débil teóricamente y no aprovechó algunas perspectivas técnicas disponibles, aunque lejanas, de la dialéctica histórica.

Análisis Funcional de Políticas Institucionales de Control Político, abreviado en la expresión AFPICP o simplemente análisis de políticas institucionales de control (APIC), es el nombre del Programa de investigación que complementa el *análisis de coyuntura*, tratando de suplir sus insuficiencias. Es uno de los caminos para comprender las formas, particularidades y niveles que adopta el Estado periférico en América Latina en su decurso contemporáneo.

Por otra parte, la observación política y no sólo jurídica de la Constitución podría entregar luces sobre las variaciones en el régimen político (entendido éste como las condiciones de legitimidad y seguridad del orden político) y las políticas de la gobernancia, en el sentido de aquéllas propiciadas y ejecutadas por el gobierno y el parlamento, y por la administración y la jurisprudencia, destinadas a regular el ejercicio del poder (Bergeron, 1993).

El nombre AFPIC

El AFPIC es una alternativa específica tanto teórica como de procedimiento al interior del *análisis de coyuntura*. Se deriva, por tanto, de una larga práctica de investigación que conserva parte importante de los procedimientos originales. Es una perspectiva analítica eminentemente pragmática, con vocación empírica, destinada preferentemente al análisis del Estado en los países periféricos de institucionalización reciente y diferida. Su fin es caracterizar cambios “del” y “en” el Estado concebido como organización, en cuanto *régimen, gouverne* y *civis*.

El nombre un poco pretencioso de “Análisis funcional de políticas institucionales de control político” (AFPICP) intenta precisar los límites del método de investigación propuesto. Es análisis, en la medida de separación, con criterios empíricos, de las acciones políticas estatales inextricables con una intención más instrumental que teórica. Es funcional, en cuanto que considera las acciones políticas estatales guiadas por una idea que responden a una totalidad viviente “orgánica-funcional” –el Estado–, que apela al sentido clásico del término y no a la corriente estructural-funcionalista. Se refiere a las políticas (públicas), en la medida que hace énfasis en la acción efectiva constructiva del Estado, que comprende tanto la acción individual como la colectiva y lo privado y lo público. Es institucional en su consideración de organización “viviente” y no en su carácter puramente normativo como lo plantea el enfoque neo-institucional. Son políticas de “control” pues el objetivo central del análisis es el cambio en el ejercicio del poder que requiere de diversos indicadores de poder o de control. Y, finalmente, el control es político, en la medida que *análisis* hace alusión fundamentalmente a la parte de composición del orden, de la política (véase Anexo, Tabla I).

Proposiciones operacionales y mesoconceptos

El AFPICP parte de definiciones operacionales destinadas preferentemente a la comprensión de los fenómenos políticos de cambio y permanencia, mediante la interpretación del sentido de las políticas públicas. En una primera opción, estas políticas se consideran como indicadores del tipo de ejercicio del poder y de su cambio. En una segunda, pueden ser tratadas como formas específicas del modo como el proceso de transformación se produce. La intención es encontrar un “sentido” a los datos que vaya más allá de la constatación empírica.

Los “mesoconceptos” son categorías analíticas que permiten vincular los análisis de diversos niveles: *régimen, gouverne y civis*. Entre éstos se destacan “control” y “redes”. El término “mesoconcepto” ha sido utilizado por David Marsh (1995) y R.A.W. Rhodes (Rhodes y Marsh, 1995) para designar el estatuto metodológico del concepto “networks”. Se refiere a la función de “intermediación de grupos de interés y la acción gubernamental” en los procesos de decisión (1995: 143). En un sentido más general lo entendemos como una relación que permite comprender procesos de lo político, la política y de las políticas; o entre procesos generales y específicos. March y Olsen (1984, 1989) hacen un recuento de la manera como este mesoconcepto puede ser utilizado indistintamente por las teorías pluralista, elitista y estatista del Estado. Además de “networks” y los ya mencionados, existen otros conceptos o principios que realizan esta misma función e independientemente de la teórica del Estado que se utilice. Por ejemplo, son los de “referencial”, “niveles”, “valores”, “principios”, etcétera.

El programa AFPIC dispone de una caja de herramientas multidisciplinaria transversal al interior de las ciencias sociales; la Sociología de la política de las crisis y el *análisis de coyuntura*; las “políticas públicas institucionales de control constitucional”.

Estas tres dimensiones complementarias al original definen las principales categorías transdisciplinarias de la estrategia del AFPICP. A continuación se presentan los pasos dados en la construcción del programa, así como la presentación de sus elementos conceptuales principales apoyados por posturas epistemológicas eclécticas.

Los aportes epistemológicos, teóricos y técnicos que utiliza el análisis AFPICP se encuadran en una perspectiva utilitaria respecto de la Filosofía, la Ciencia y la Sociología políticas, y, en especial, al “enfoque de políticas” en función de la caracterización de los países dependientes y de su transformación.

Objetivos

La propuesta metodológica del AFPICP pretende, en parte, superar algunas de las carencias del “*análisis de coyuntura*” tanto operacional como temáticamente, al mismo tiempo que fortalecer sus técnicas de “seguimiento de procesos”, de “construcción de periodos” y de “determinación de coyunturas”.

Recuperar la problemática estatal para los estudios de cambio de régimen y de la gobernancia en países periféricos supone varias cuestiones. En primer término, se trata

de considerar, al unísono, al Estado, tanto en su dimensión política como en la normativa. En segundo término, a partir de este tratamiento crítico del Estado, se requiere construir instrumentos de análisis adecuados a los países de institucionalización reciente y diferida. Estos instrumentos deben ser buscados especialmente en las “cajas de herramientas” del “enfoque de políticas”; pero teniendo cuidado de hacer efectiva su vocación interdisciplinaria, que convoca, principalmente, desde los problemas políticos a la Ciencia y Sociología políticas, por un lado, y al Derecho, por el otro.

Esta estrategia permitiría la presentación de modelos de análisis para países de institucionalización reciente tanto por niveles como en las relaciones intra-gubernamentales y en las formas de participación de la sociedad política, así como participar en la discusión sobre el diseño de “políticas institucionales de control”, tanto a escala constitucional como en el diseño de políticas en las diversas funciones de gobierno, y en todas las políticas institucionales de control, sectoriales o específicas, especialmente en los países periféricos.

El enfoque de políticas

Las políticas públicas

Las acciones humanas políticas

Esta perspectiva supone, entonces, que se consideren las “acciones humanas políticas”, pero en su relación con “la política” y lo “político” (Burdeau, 1960: 131-137). Esta triple dimensión de la política, en la consideración del AFPICP, se recoge en el ámbito discursivo del Estado y en la Constitución. Pero es necesario discutir qué es teóricamente el Estado y no definirlo simplemente en contraposición con la normatividad y la sociedad. Este análisis no puede hacerse si no se considera que las teorías del Estado son a la vez procesos históricos (Badie y Birnbaum, 1979), y que gran parte de su explicación se encuentra a la luz del análisis de la acción gubernamental. También se requiere tener presente al “pluralismo” y al “estatismo” como dos referentes extremos de la discusión teórica sobre el Estado, donde el funcionamiento de las élites y las corporaciones también contribuyen al AFPICP. En este contexto, se debe revisar brevemente algunos de los conceptos, como “esferas públicas” y la noción de “sistema político”, como campos críticos necesarios de tener en cuenta en la construcción de una visión funcional y orgánica del Estado.

Las políticas como instrumento analítico

En el abordaje de la reforma del Estado, sea global o particular, en cualquier nivel, sincrónico o diacrónico, no se pueden obviar sin consecuencias graves para el análisis las políticas constitucionales, de reformas y las de la *gouverne*; éstas deben ser consideradas aunque sea como telón de fondo; por ejemplo, cuando se adopta la perspectiva desde los actores: sean sectores, movimientos sociales o élites actuantes, o en los enfoques desde el Derecho, la Economía o la Comunicación. No siendo la única opción de proceder, inclusive al interior del análisis de políticas constitutivas; sin embargo, estos tres tipos de políticas son imprescindibles en todos los enfoques que estudian al Estado más en detalle. Por ello, la política constitucional de 1917 y la misma Constitución son condición necesaria aunque no suficiente del análisis de políticas constitutivas de la reforma del Estado en México (1982-1917); también son imprescindibles las políticas de reforma constitucional y las políticas gubernamentales derivadas de ellas, en especial las de control político.

En los estudios de cambio de régimen político se considera las políticas públicas como indicadores de cambio. Pero también se puede considerar el análisis de políticas como procedimiento comprensivo de la acción pública. En este último sentido, interesará identificar la hechura de las políticas y el tipo de políticas institucionales: constitutivas, reformadoras o reguladoras. Respecto de la hechura será útil estudiar la arena de la disputa, la agenda, los referentes intelectuales, etcétera (véase Anexo, Tabla 2).

La perspectiva AFPICP utiliza como procedimiento la comprensión del “proceso” y de la “hechura” de las “políticas públicas institucionales de control político” para abordar global y parcialmente el proceso de constitución de regímenes periféricos. La visión de conjunto recurre al estudio por “niveles” y “funciones”. Por ejemplo, cuando se trata de ver las condiciones más generales de legitimidad y seguridad de un régimen, o del funcionamiento efectivo del aparato de gobierno, o cuando se analiza la participación de la sociedad en la construcción del orden político. Esto quiere decir que es posible analizar funciones, políticas e instituciones en niveles de diversa generalidad y en una dimensión sincrónica y diacrónica o, si se quiere, dinámica y estructural. Los estudios parciales pueden ser hechos a partir de la comprensión del proceso de elaboración de meso o micropolíticas. Por ejemplo, las políticas jurisprudenciales pueden servir para mostrar determinados cambios en el ejercicio del poder.

La versión “secuencial” de las políticas, propuesta en su origen por Jones y Jenkins-Smith y remozada por Peter De León recientemente (Sabatier, 1999), se presta mejor que otros enfoques para el análisis diacrónico y sincrónico del Estado en países de “institucionalización reciente”⁴. Este modelo ampliamente difundido y profusamente cuestionado, sin embargo, permanece como referente de polémica para el análisis y propuestas de políticas públicas. La distinción entre: identificación de un problema; formulación de una solución, una acción; toma de decisión; aplicación de la acción; y finalmente, evaluación de resultados (Thoening, 1985: 20), entrega un esquema que permite comprender procesos complejos aun en el caso en que éstos niegan la secuencia demasiado mecánica del modelo.

Algunas de las connotaciones de estas políticas, avaladas por la experiencia de las ciencias sociales, son, por ejemplo, la concepción “secuencial de las políticas públicas” vistas en su dimensión global (Jones, 1972; Sabatier, 1998); los valores cualitativos políticos de la Sociología; las normas positivas del Derecho y los fines ideológicos y utópicos encuadrados en el molde de la Ciencia o Sociología política.

Las “políticas públicas” son la forma efectiva de acción que adopta el Estado funcionando⁵. Son ideas colectivas en acciones colectivas. Estas políticas se ejercen por la conducción política en su conjunto (desde “la *gouverne*”) y específicamente del gobierno (“*gouvernement*”) y de la “*legislatura*”. Van dirigidas directamente hacia la “*civis*”, pero también hacia el régimen como hacia sí misma (*la gouvernance*). Es decir, hay políticas constitucionales, hay políticas ciudadanas dirigidas a la politización y *politificación* (“*politisation*” y “*politification*”) y, también, las destinadas al ejercicio mismo del poder. Son estas últimas las que se denominan “políticas institucionales de control político”. Esto quiere decir que están destinadas especialmente a generar las condiciones del ejercicio del poder y a ejecutarlo. Estas políticas se pueden clasificar de muchas maneras. Entre

⁴ La expresión “países de institucionalización reciente” ha sido construida a partir de dos propuestas que si bien no están referidas directamente al propósito de análisis que aquí nos interesa, se conjugan para construir un modelo operacional para el análisis. Por una parte, la propuesta de Quermonne sobre “institución” y, por otra, la propuesta de Yves Mény sobre la génesis de las instituciones.

⁵ Se prefiere el término “efectiva” para designar una “realidad empírica” más que “real” que contiene también dimensiones simbólicas. El “deber ser” o los fenómenos ideológicos tienen tanto peso de realidad como la “realidad efectiva”. La perspectiva positivista extrema tiende a dar estatuto de certeza exclusivamente a “lo que es”; sin embargo, los fenómenos ideológicos o comunicacionales tienen tanto peso de realidad como la “realidad empírica”.

otras, según su jerarquía y dependencia: en meta, meso y micropolíticas. Según intensidad, en constitutivas, de reforma y reguladoras. En relación con la complementariedad de funciones de la conducción política (“gouverne”), en intra e interpolíticas (Loewenstein, 1976). Según su nivel, tipo de control y contenido, se encuentran las destinadas a proporcionar legitimidad y seguridad; las imperativas y las ejecutivas; y las de participación. Las políticas institucionales de control afectan las “instituciones”, pueden ser: creadas, reformadas o suprimidas. Pero también las instituciones constituyen el espacio desde donde se ejercen las políticas en forma continua y durante un periodo prolongado de tiempo. Son instancias vivientes que perduran gracias a la idea y al grupo que les da vida (Hauriou, 1925; Quermonne, 1985). Según el liderazgo institucional, las políticas de control pueden ser preferentemente dirigidas o afectar a la Presidencia y Gabinete ministerial, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte y a las dependencias burocráticas jerarquizadas, además de todas aquellas instituciones que se encuentran “entre ellas”, rompiendo con la supuesta división de poderes (*infra*). Ejemplos de ellas son los tribunales constitucionales, ciertas contralorías e institutos electorales o defensa de los derechos humanos.

Políticas institucionales de control

El ámbito propicio para construir el análisis de políticas institucionales de control político es “el enfoque de políticas públicas”, en una versión moderna, flexible y reiterando su vocación interdisciplinaria. Este enfoque en el análisis FPICP se realiza al unísono con la concepción funcional orgánica del Estado.

El concepto de “control” hace operacional la idea de poder (Bergeron, 1965; Hinde, 1976). Las funciones son eminentemente de control y, por tanto, las políticas institucionales son también de control. Dentro de la enorme gama de aspectos y disciplinas en que se da el control, el sentido que se adopta es el referido al ejercicio del poder. En este sentido, la “división de poderes” clásica (Montesquieu, 1979) y su “equilibrio” mediante el “check and balance” (Locke, 1966) sólo es un punto de partida. La puesta al día de estas perspectivas clásicas pone en evidencia la idea de control en un sentido amplio (Bergeron, 1965) y en otro más restringido, referido a las instituciones encargadas del ejercicio del poder (Loewenstein, 1976). El enfoque se centra en la dimensión del poder, medida a través de las formas de control. El concepto de “control” sirve para medir y calificar las formas en que el ejercicio del poder

se realiza en los diversos niveles del Estado: régimen, conducción política y sociedad política.

Las políticas institucionales de control político se consideran en relación con la función que desempeñan y a los controles que establecen y que hacen respetar. Las políticas se dirigen hacia el régimen donde las constitucionales son de especial significación ya que son condición del resto de las políticas, desde y hacia la conducción política (*la gouverne*) como políticas de gobierno y legislativas, y jurisprudenciales y administrativas, y hacia la ciudadanía, donde ésta participa en su elaboración en diversas formas e intensidades.

Estas políticas públicas tienen como función esencial establecer sistemas de “control” diversos. Entre ellos destacan los que están directamente ligados al ejercicio del poder. Prácticamente todas estas políticas públicas tienden a constituir situaciones permanentes de acción, que suponen redes de relaciones sociales o networks. Estas situaciones no son otra cosa que las “instituciones vivientes” (Hauriou, 1925). El análisis considera solamente las políticas públicas institucionales, que son las que tienen como objetivo principal crear, modificar sustancialmente, o suprimir instituciones. Entre las políticas institucionales se consideran exclusivamente las políticas de control que tienen relación directa con el establecimiento de las condiciones para la “imperation” (de *imperare*) y la “exécution” (de *executare*) del poder.

Las acciones políticas consideradas en su carácter imperativo y ejecutivo y dirigidas a la sociedad son funciones de poder o de control pero, sobre todo, son políticas públicas de control; algunas son políticas de Estado, aunque la mayoría son políticas referidas a la conducción política (*la gouverne*), pero todas ellas son políticas públicas. Ellas producen tanto el aspecto institucional administrativo del Estado como su cara normativa e ideológica en la Constitución; dan legitimidad al orden impuesto, actúan para mantener este orden; y otorgan las condiciones para su cambio. El “Estado en acción”, las “políticas institucionales de control” que él genera, permite caracterizar el cambio o reforma en sus distintos niveles y en diversos aspectos en su proceso de transformación, al decir de Gérard Bergeron: como el régimen controlador, el ejercicio del poder controlando y la *civis* controlada (1965, 1993).

Dentro de las políticas institucionales de control, las constitutivas y, especialmente, las constitucionales y de reforma constitucional entregan los instrumentos analíticos más generales para la comprensión del Estado. Estas políticas establecen cambios en los tres niveles funcionales del y en el Estado: I) en el régimen, en las condiciones del

ejercicio del poder, en especial la “seguridad” y la “legitimidad” del Estado; 2) en la conducción política (“la *gouverne*”) (Bergeron, 1993), mediante el imperio y la ejecución de políticas; y en la participación de la ciudadanía. La estrategia de análisis de las políticas constitucionales puede hacerse desde un ángulo diacrónico y sincrónico y a diferentes niveles de la estructura estatal.

Los niveles de las políticas

Las metapolíticas constitucionales y de reforma institucional

Las metapolíticas constitucionales que fundan una nueva Constitución y un nuevo orden permiten establecer los parámetros al interior de los cuales evolucionan las políticas de reforma constitucional y todas las otras políticas. En el caso de México, éstas corresponden a la política constitucional de 1917, inaugurada con la Revolución de 1910. El objetivo es establecer los rasgos generales de las condiciones de su legitimidad y habilitación del régimen mexicano, y esclarecer los procesos de democratización. Las metapolíticas institucionales de reforma constitucional tienden a transformar un régimen político original. Las políticas de reforma desde 1921 hasta 1997 permiten comprender la reforma del Estado mexicano al nivel del régimen y de la *gouverne*, en especial, en el periodo de la reforma del Estado, desde 1982 hasta 1997.

Las mesopolíticas de la *gouverne*

Las mesopolíticas de la *gouverne* que atacan un aspecto específico del régimen político pueden ser muy variadas y de intensidades distintas. Se trata de las políticas impulsadas por el gobierno a partir de 1982 hasta 1997, entre las que destacan las legislativas referidas a los sistemas de representación, las de reforma de la administración pública, las del funcionamiento interno del gobierno y las jurisprudenciales, entre muchas otras.

Las intra e interpolíticas institucionales jurisprudenciales

Las intra e interpolíticas institucionales jurisprudenciales de “control interna” y de “regulación” del ejercicio del poder que buscan consolidar el Estado, por un lado, son las políticas administrativas, de procuración e impartición de justicia y, por otro, las de control de la función jurisprudencial con

el ejercicio directo del poder y con los sistemas de representación. Es decir, visto desde las instituciones, el Consejo de la Judicatura y diversos mecanismos de administración y la Suprema Corte como Tribunal superior y el Tribunal Electoral de la Federación. Este análisis tiene como fin indicar, como ejemplo, los cambios en el ejercicio del poder, es decir, de la *gouverne*.

Para dar fuerza a la prueba de la utilidad de estas políticas en el estudio de la reforma del Estado, éstas se pueden analizar, preferentemente, desde una perspectiva global más que particular; en los niveles del régimen y de la *gouverne*; tanto sincrónica como diacrónicamente; y más como indicadores de la reforma del Estado que en su proceso de hechura, salvo el caso de las políticas jurisprudenciales, donde se enfoca superficialmente esta perspectiva.

Las categorías básicas

La perspectiva del análisis de políticas institucionales de control político define operacionalmente varias categorías emparentadas críticamente con las nociones más generales de las cajas de herramientas de las ciencias sociales y de la Sociología y Ciencia Política en particular. Más que todo son guías que se explicitan a fin de eludir discusiones estériles teóricas que pudieran perjudicar el análisis⁶.

Las acciones políticas, vistas desde las políticas institucionales de control político, son sus componentes principales, que prueban su eficacia en un esbozo de análisis de la reforma del Estado mexicano.

Por otra parte, tanto los estudios globales como los parciales del Estado en funcionamiento pueden ser analizados desde una visión diacrónica o sincrónica, histórica o estructural (Piaget, 1983: 92-113; Bergeron, 1965, 1993). En el primer caso, la intención es “seguir” procesos de cambios a partir del estudio de “coyunturas” que permitan construir “periodos” caracterizados en diversos niveles: global particular y específico, a través del análisis de políticas institucionales de diversa envergadura: meta, meso y micropolíticas (Bolívar *et al.*, 1991). En el segundo caso se trata de integrar las diversas instituciones de control a fin de observarlas en su mutua relación y poder comprender el régimen político al unísono.

⁶ Gran parte de estos conceptos han sido trabajados por Gérard Bergeron y sintetizados magistralmente (1965, 1993), salvo los que tienen que ver con las “políticas públicas”, que consideran la esfera política a través de problemas y no de temas; tampoco las derivadas del Derecho constitucional y la Sociología del Estado y de las crisis.

Las acciones políticas

Las categorías y conceptos se ubican en la caja de las “acciones humanas” y en el relato de las mismas (Kant, 1998), o en lo que posteriormente se llamará “acción social” (Weber, 2000), “hecho social” (Durkheim, 2002), “relaciones e interacción sociales” (Easton, 1982: 78-79), “acontecimiento y hechos” (Elster, 1993: 13) o “funciones sociales”, etcétera, aceptando que la “unidad elemental de la vida social es la acción humana”.

El elemento básico del análisis FPICP que se rescata de estas fuentes son los “hechos” o “acciones sociales” de “pertenencia obligatoria”, es decir, las acciones políticas. Pero entre las “acciones humanas” existen aquellas que se dan en un cuadro de carácter imperativo, que son las “relaciones sociales políticas”. En este ambiente discursivo, se construyen las categorías que están más directamente relacionadas con el AFPICP y que no se reducen a relaciones o interrelaciones bidireccionales individuales sino también a las instancias de socialización llamadas instituciones (Hauriou, 1925; Quermonne, 1985; Hinde, 1976) o “sistemas parapolíticos” (Easton, 1982: 80-88; Elster, 1993: 146-157).

A estas acciones se les considera como expresión circunstanciada de un Estado “imputado”, en funcionamiento y constitucional; y en su doble movimiento: creando y renovando constantemente un “cuerpo artificial” o “totalidad funcional”, y sometándose a sus designios obligatorios y legítimos. Esta institución o fetiche de tres cabezas produce y reproduce valores que están al origen de dichas acciones, normas que las delimitan y fines proclamados hacia donde pueden dirigirse.

Algunas de las connotaciones de estas políticas, avaladas por la experiencia de las ciencias sociales son, por ejemplo, la concepción secuencial de las políticas públicas vistas en su dimensión global, los valores cualitativos políticos de la Sociología, las normas positivas del Derecho, y los fines ideológicos y utópicos encuadrados en el molde de la Ciencia o Sociología política.

Los conceptos de Estado y Estado constitucional

Uno de los problemas centrales para enfrentar el estudio de la forma de conocer la reforma del Estado supone un pronunciamiento, aunque provisional y operacional, frente a las ideas asociadas íntimamente al concepto de Estado, como el adjetivo “político”, y los sustantivos “la política”, “lo político” y “las políticas”; y muy ligado a ellos, el alcance de

conceptos como “poder”, “representación”, “legitimidad”, por señalar sólo algunos.

Durante mucho tiempo, la identificación de la “Filosofía” con la “Ciencia Política” inhibió el estudio del funcionamiento efectivo interno del Estado y de las políticas gubernamentales. Las grandes teorías de la historia y de la política del siglo XIX sólo corrigieron en parte la abstracción y generalidad de los estudios filosóficos e hicieron evidente la necesidad de estudios más específicos. Como reacción, la extrema especialización de las ciencias sociales consolidadas parceló un campo común de la política para su mejor estudio, aunque posteriormente no pudo recuperarlo. Los enfoques de “middle rang” perfeccionaron las sutilezas técnicas, aunque descuidaron con expresa intención la explicación de los procesos globales y eludieron el enunciado de la palabra Estado. Como consecuencia de este tipo de desarrollo científico, la teoría política en el periodo de los noventa no está a la misma altura que los fabulosos cambios experimentados en el Estado periférico.

Después de un consciente olvido del Estado por la mayoría de los politólogos anglosajones, recién comienzan a diseñar estrategias para el renovar el estudio institucional y del Estado por parte de la Sociología y de Ciencia Política. Las aproximaciones históricas del Derecho constitucional y algunas perspectivas de la administración han hecho enormes aportes al análisis institucional y del Estado pero no se han sentido cómodos con los aspectos propiamente políticos. La “ciencia de políticas” tampoco ha tratado este tipo de instituciones.

El componente más general del método se resume en la categoría *a priori* de “Estado constitucional” –“figure fond”, según expresión de Merleau Ponty (Bergeron, 1993)–, que expresa una totalidad funcional de acción política normada como condición y fundamento del conocimiento del cambio político. El Estado se considera en esta categoría en su “funcionamiento” (Bergeron, 1965) o “funcionando” (Bergeron, 1993) en una consideración orgánica (Deutsch, 1976: 61-65). Esta perspectiva funcional supone tanto planteamientos básicos de la Filosofía y Ciencia Políticas sobre el poder, como del Derecho constitucional.

La función y la disfunción en el *análisis de coyuntura* sólo lejanamente tienen que ver con el referente teórico tradicional del funcionalismo. El uso se refiere solamente a la coherencia del sistema independiente del juicio de político que pudiera comportar esta teoría. La disfuncionalidad refiere a las instancias entre sí o con respecto al todo o ambos. El tipo de disfuncionalidad que interesa para ser considerada como coyuntura es aquella en la que existe la posibilidad de que haya un cambio cualitativo en

la identidad del sistema político y en la integración social. El cambio de identidad se define operacionalmente. Se produce un proceso de transformación cuando un sistema no acepta, efectivamente, instituciones que eran esenciales para el sistema anterior; o cuando crea otras que serían inconcebibles en el sistema que se reemplaza.

La propuesta AFPICP supone un enfoque global y orgánico del Estado (Bergeron, 1965, 1993); sin embargo, no como punto de partida ni menos como entidad ontológica o ideológica de la cual se deducen las acciones particulares o el cambio social.

Las “funciones” de este Estado son de diversos tipos y se desarrollan a diferentes niveles. Estas funciones sólo se manifiestan a través de acciones estatales, es decir, políticas públicas o de gobierno (“la gouverne”). Las funciones no son más que acciones ligadas por una idea, referidas a un contexto global que es el Estado como totalidad (Bergeron, 1965, 1993).

Los momentos identificables en los que se expresa el Estado son: el régimen, cuyas funciones son otorgar legitimidad y seguridad; el gobierno o la conducción política (la “gouverne”) mediante las funciones gubernamentales, legislativas, administrativas y jurisprudenciales, y la ciudadanía (“civis”) controlada y controlante (“politización” y “politificación”) (Bergeron, 1993). Cada una de estas instancias estatales se ubica a su vez en tres momentos o “niveles funcionales” interdependientes, como momentos de un proceso global, orgánico⁷: “superfuncionalidad”, “funcionalidad” e “infrafuncionalidad”.

La división entre niveles no es rígida. Entre estos “niveles” existen dos vestíbulos (“seuils”): uno constitutivo (“constitutif”) o de habilitación (des “habilitations”), el otro, selectivo (“selectif”) o de las acciones (des “actions”). En los vestíbulos se expresa preferentemente la política (como lucha) que conflictivamente “construye” lo político o la legitimidad del Estado (Burdeau).

El “régimen” expresa el nivel “superfonctionnel” destinado a mantener el control tanto interno como externo del Estado. El fin perseguido es conservar y establecer nuevos “principios” de “legitimidad” y “seguridad”, tanto interiores y exteriores. La “gouverne”, es decir, la dirección

⁷ Esta distinción no se contrapone a la que se maneja en la Sociología del Estado. En esta disciplina, el Estado aparece como las condiciones del ejercicio del poder y el régimen como el ejercicio del poder mismo (Badie y Birnbaum, 1979; Genieys y Hassenteufel, 1997: 701). En la perspectiva del AFPICP, el régimen daría las condiciones del ejercicio del poder y el ejercicio mismo estaría centrado en la *gouverne*. El concepto de Estado se reservaría para la consideración de estas dos instancias funcionales más la “civis”.

que adoptan los asuntos del Estado, muestra la “función” en acto, no sólo como “principio” como sucede en el caso de la legitimidad y seguridad. Es el Estado “funcionando” propiamente en sus dimensiones de imperio y ejecución (“imperation” y “execution”). Es decir, la funcionalidad del Estado manifiesta lo que se debe hacer y no hacer, y la “ejecución” de esta “imperation”.

La conducción política (la *gouverne*) se realiza mediante el gobierno y la legislatura que ordena, y la judicatura y la administración que ejecutan. El gobierno (“le gouvernement”) y la legislación (“legislation”) expresan las funciones de la acción de mandar, imperar (“fonctions d’imperations”). La administración y la judicatura ejecutan los mandatos, o imperios. La “execution” se realiza “administrando” o “juzgando” según sea el tipo de mandato. Los cuatro niveles de “inter-funcionamiento” corresponden a la concepción clásica de poderes del Estado. La “civis” supone la dimensión del Estado en su nivel “infrafonctionnel”. Corresponde a las actividades de los individuos, la familia, los partidos y los grupos de presión que “activan” sus valores en la sociedad para transformarlos en normas y principios, los que a su vez legitimarán estas “activaciones”.

Los “régimenes políticos” se pueden distinguir en relación con la forma como se ejerce efectivamente la acción política y no sólo desde un punto de vista abstracto de niveles y funciones. En este sentido se pueden distinguir régimenes autoritarios, burocráticos, liberales y comunitarios, así como los tipos que pueden resultar de la combinación de estos modelos principales (Bergeron, 1993).

El caso mexicano

Hipótesis sobre el caso mexicano

El régimen político inaugurado con la Revolución en el proceso de la reforma del Estado más bien se ha mantenido que cambiado; y, por otra parte, la gobernancia ha sido transformada constante y profundamente y tiende a cambiar radicalmente.

En cuanto al régimen, los aspectos formales y los fines continúan siendo, fundamentalmente, los mismos establecidos en el pacto firmado por el constituyente de Querétaro en 1917. Se puede afirmar que la forma “Estado de bienestar” perdura, en lo grueso, hasta fines del año 2000, como lo muestran tanto las políticas económicas como las sociales: por un lado, permanece el carácter “paternalista” de las “transferencias estatales” a pesar de las políticas liberales de desregulación del Estado. Por otro, en variados ámbitos

y distintos niveles se mantienen diferentes instituciones corporativas, clientelares y, en definitiva, autoritarias, cohabitando con formas burocráticas que preservan el carácter comunitario del régimen; aunque también comienzan a darse las condiciones para implementar formas más liberales de participación después de las reformas electorales de 1996. Las reformas constitucionales, que enfatizan dimensiones formales de habilitación y estructura del ejercicio del poder, son casi inexistentes y sólo las referentes a la presencia de los partidos en la soberanía, implementadas en el periodo de Salinas de Gortari, son relevantes. Respecto a cuestiones más de contenido, las reformas constitucionales son muchas pero, en general, sólo acentúan rasgos públicos y privados ya contenidos en la Constitución originaria; aunque algunos aspectos liberales no considerados anteriormente, como los referentes a la propiedad, se destacan con nitidez.

Respecto de la *gouverne*, el análisis de las meso y micro-políticas indica un cambio profundo en las condiciones del ejercicio del poder y del poder mismo; el monopartidismo presidencialista ha ido dando lugar al establecimiento de un presidencialismo pluripartidista, al parecer irreversible. Las políticas meta y mesopolíticas han sido numerosas y de gran envergadura afectando en forma seria el ejercicio del poder en dos sentidos, porque han sido elaboradas cada vez con participación más amplia y porque sus efectos tienden a aumentar la participación social. Muchas instituciones antiguas, antes fundamentales, pierden su razón de ser; mientras otras, del periodo de la reforma del Estado, son inconcebibles en el sistema político pasado; entre las primeras, las referidas a la reforma agraria; entre las segundas, el Instituto Federal Electoral. El análisis de aquellas instancias que han dejado de existir o de ser funcionales al Estado de bienestar más las nuevas que las han remplazado, pudieran dar una primera aproximación a la nueva conducción política. Por último, los cambios constitucionales no sólo reflejan el cambio en la estructura del Estado, sino la forma en que éste ha participado en su reforma.

Sin embargo, lo que no pretende responder el análisis de políticas constitutivas es si la reforma del Estado ha llevado a la consolidación de un régimen democrático o justo, ni menos, si es mejor o si hace más felices a los mexicanos. Esta legítima pregunta sólo se puede responder indirectamente mediante la operacionalización de estas "ideas". En el caso del presente trabajo esas cuestiones no interesan y más bien se quiere mostrar el cambio en el funcionamiento del ejercicio del poder en los países de institucionalización reciente y diferida, específicamente en el caso mexicano.

Tres dimensiones estratégicas de análisis en México

México se puede considerar, desde la década de los ochenta, entre los países que han experimentado más cambios en las condiciones de funcionamiento del Estado en América Latina en forma pacífica y legal. Múltiples y diversas transformaciones ha habido en todos los niveles del Estado y del sistema económico y del político en general: una gran variedad de políticas e instituciones públicas y una participación social creciente dan muestra de este hecho; aunque tampoco han faltado numerosos fenómenos perturbadores que han dejado al país al borde de la ingobernabilidad. A pesar de la contundencia de estos cambios y de su significación, no es fácil caracterizar globalmente la "reforma del Estado" ni en el dominio estrictamente económico ni menos en el político⁸; incluso, algunas políticas públicas, entre las muchas y diversas, han cambiado con el tiempo su sentido originario, contribuyendo así a la complejidad de un todo de interrelaciones inextricables (Muller e Ives, 1998: 19-20)⁹.

El Estado mexicano comienza a sufrir profundas transformaciones a partir de los años sesenta, proceso que se agudiza en los ochenta, aunque esta transformación no se da por igual en los distintos niveles ni con la misma intensidad. Esta transición será acompañada o impulsada por profundas políticas institucionales de control que se traducen en la permanencia y reafirmación de ciertos rasgos básicos del régimen; en la transformación constante, profunda, del ejercicio del poder; que tiende a cambiar radicalmente y en cambios inéditos en los canales de participación ciudadana, aunque la participación efectiva continúa pasiva y alejada de las decisiones políticas.

⁸ Una explicación del proceso político mexicano, en cualquiera de sus aspectos, especialmente en el ideológico, a partir de proposiciones generales sobre la sociedad, no sólo es poco práctica sino que puede inducir a errores graves. Más vale mostrar el hilo conductor fenoménico que explica ciertas acciones específicas y sus consecuencias, de manera pragmática, a fin de estar en condiciones de cambiar la explicación cuando ésta pierda su riqueza comprensiva. Un buen ejemplo de este proceso que da prioridad a los datos empíricos se puede ilustrar, por ejemplo, en el viraje que experimenta la política gubernamental considerada estatista hasta 1991, y que ha obligado a revisar elementos teóricos implícitos.

⁹ Para solamente nombrar algunos casos, eso sucede con la política de seguridad social, que con perfecta pertinencia puede ser analizada como un rezago de política del Estado Social o como una forma de justificar o hacer más aceptable las políticas restrictivas neoliberales; a fin de cuentas, también puede ser vista como una política eminentemente de control y de organización política. En otro plano totalmente diferente, las políticas de reforma del poder judicial del 31 de diciembre de 1994 pueden ser vistas como una muestra más del autoritarismo presidencialista o como una acción para fortalecer este poder del Estado en el equilibrio de poderes, y así prácticamente con cada una de las políticas implementadas desde 1982.

De ser un país con un régimen presidencial y de conducción política presidencialista monopartidista fuerte (autoritarismo-comunitario), México, a partir de los años setenta, transita hacia un régimen presidencialista con conducción política (la *gobernancia*), con sistema de partidos que se caracteriza por ser un régimen de autoritarismo-burocrático, con resabios comunitarios, pero que tiende cada vez más hacia formas liberales. Es decir, el tránsito se da desde una implementación de las políticas que no esperan repuesta tanto en la habilitación de los funcionarios, como en la activación del proceso estatal, justificadas por un ideal común hacia políticas que minimizan los apoyos metaconstitucionales, fortalecen los controles intra-gubernamentales y abren los canales a la participación sin renunciar completamente al ideal común.

Tres dimensiones se pueden destacar para comprender el orden político en el periodo de la reforma del Estado: por una parte, los desafíos efectivos, antiguos y nuevos, que es necesario considerar como los márgenes en que se da el cambio; la concepción formal del régimen y del sistema (la *gouverne*) desde el punto de vista del Derecho constitucional (Duhamel y Parodi, 1988; Duhamel, 2000) como parámetros de legitimidad; y los valores, imágenes, normas y algoritmos (Muller e Ives, 1998: 158) como referenciales y percepciones del mundo que justifican y explican las transformaciones.

Se trata de mostrar cómo las formas jurídicas constitucionales encuentran acogida natural o no en la acción social y, por tanto, verificar su adaptación, o a la inversa, cómo la acción política integra concepciones normativas más abstractas y generales que las autóctonas. En el AFPICP se debe mostrar cómo la realidad efectiva concuerda o no con los principios universales normativos, en un doble juego en el que tanto el árbol como el injerto se confunden en un “nuevo” ser viable. No se trata de adecuar una realidad en retraso a las formas correctas, universales, occidentales, sino más bien mostrar qué orden posible se encuentra funcionando.

Los referenciales en las políticas de control en México

Los valores se especifican en una determinada forma contradictoria de considerar lo público y lo privado. Las imágenes o fines se representan en la defensa de los valores del individuo y de la sociedad en un marco nacionalista. Las normas se muestran, preferentemente, en la Constitución; y los algoritmos, en las leyes orgánicas.

Valores e imágenes

La Constitución entrega una pluralidad de imágenes, espectros de significación, que se recogen en las expresiones: constitucionalismo social, nacionalismo revolucionario y liberalismo social. Estas ideas encierran las contradicciones del pacto originario y avanzan en la explicación de los fundamentos del ejercicio del poder; estas formas aseguran las “garantías individuales” liberales y, al mismo tiempo, resguardan y desarrollan las garantías sociales en el marco del nacionalismo revolucionario.

Los gobiernos posrevolucionarios apoyados en el pragmático “nacionalismo revolucionario” se encargaron durante décadas, si bien no de aplicar plenamente los principios generales, por lo menos encontrar formas que permitieran mantenerlos como posibles de realizar. Por otra parte, la Constitución, dentro de las garantías individuales derivadas de la tradición liberal e inscritas en primer lugar en la Constitución de 1917, no sólo deja establecidas las condiciones de la nacionalidad, sino que también destaca dentro de las condiciones especiales para el desarrollo de las funciones del Estado y del ejercicio del poder el carácter nacionalista que, ideológica y efectivamente, posee el régimen posrevolucionario. El vínculo de unión profundo entre la nacionalidad, la función pública y su participación en la economía sientan las bases del nacionalismo mexicano, primero, y posteriormente del “nacionalismo revolucionario”.

Normas y algoritmos

La Constitución supone normas, principios de acción en todos los dominios y, muy especialmente, en lo que concierne a la defensa de los derechos individuales, sociales y de la nación. La proximidad o lejanía de las “normas” constitucionales referidas a los derechos sociales establecerá los parámetros de la lucha política. Así, la puesta en marcha de la democracia y la representatividad, el ejercicio de la división de poderes, del federalismo y todas las disposiciones que se desprenden de estos postulados constituyen, junto con la disputa entre los derechos sociales y los individuales, el terreno del conflicto.

Los algoritmos definen teorías de la acción que se expresan por ejemplos en las diferentes modalidades de socialización y modernización. La mayoría de las reformas constitucionales, en especial las referidas a las condiciones del ejercicio del poder remiten a leyes “secundarias” e instituciones que permiten “medir” de manera privilegiada la profundidad de la reforma del Estado y sus dominios.

Políticas constitucionales

La reforma del Estado en el plano constitucional o del régimen se ha dado dejando inalterables ciertos postulados constitucionales; adecuando los artículos a las nuevas realidades pero manteniendo el sentido del pacto originario y, por último, creando nuevas disposiciones. La reinterpretación y el cambio de las disposiciones constitucionales hacen correr el riesgo de transformar la naturaleza de algunos de sus conceptos básicos dispuestos en el constituyente y que revelan las contradicciones actuales de la sociedad: por ejemplo, es el caso de los artículos 27 (de la propiedad) y la posible reforma del 123 (de los trabajadores) que refieren a los diversos tipos de propiedad, existentes o deseables, y a la propiedad de la nación; así como los derechos de los trabajadores, públicos o privados.

De los párrafos al interior del artículo que pueden considerarse como cambios significativos al referente original de la Constitución, 58% corresponde a reformas, 28% a adiciones y aproximadamente 14% puede considerarse insustancial para el análisis de la reforma del Estado. Por tanto, casi un tercio de las reformas constitucionales es enteramente nuevo y cerca de 86% también inédito, aunque conservando aspectos de los textos de 1917. Solamente existe 11% del texto original que permanece, medido en párrafos, tal cual fue promulgado y sólo 9% si se considera el porcentaje no modificado en relación con la Constitución actualmente vigente. Como consecuencia del aumento de párrafos y la conservación del articulado y de la distribución no homogénea de las reformas y adiciones se ha cambiado radicalmente la estructura interna de 80% de los artículos

Cuando el objeto de análisis es especial, es el caso de “los procesos de caracterización y cambio en los países de institucionalización reciente” o, más simplemente, “la reforma del Estado en México”, hay que construir una caja de herramientas personal, simple o sofisticada, aunque propia. Esto se debe a que no existe un “manual de instrucciones” para armar tal objeto. Por ello, tendrán que utilizarse las cajas de herramientas que se tengan a mano y de acuerdo a la capacidad de manejo, y tomar de allí lo que se estime adecuado. Se deberá buscar en otras cajas personales que ya han hecho trabajos similares y que, por su destreza artesanal o “ingenieril”, puedan ahorrar esfuerzos inútiles. Por supuesto se tienen que integrar los aportes que se disponen en un orden tal que los útiles sean armónicos; eso es responsabilidad del que ha construido una caja especial para objetos especiales.

Referencias

- Badie, B. y Birnbaum, P. (1979). *Sociologie de l'État*. París: Grasset.
- Bergeron, G. (1965). *Fonctionnement de L'État*. París: Librairie Armand Colin.
- Bergeron, G. (1993). *L'État en fonctionnement*. París: L'Harmattan.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1996). *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”*. *Las Constituciones modernas*. México: FCE.
- Blondel, J., Duverger, M., Finer, S.E. y Lipset, S.M. (1981). *El gobierno: estudios comparados*. Madrid: Alianza.
- Bolívar Espinoza, A. (2010). *Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Còntrol: l'exemple Méxicain (1982-1997)*. París: Editions Universitaires Europeennes.
- Bolívar, A. et al. (1991). “Sobre el análisis de coyuntura: la experiencia de la Revista *El Cotidiano*”. *El Cotidiano*, (42), I-XXIII.
- Burdeau, G. (1960). *Traité de Science Politique. Tome Première: Le pouvoir politique*. París: LGDJ.
- Burdeau, G. (1967). *Traité de Science Politique. Tome II: L'État*. París: LGDJ.
- Carpizo, J. (1998). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Deutsch, K. (1976). *Política y gobierno: Cómo el pueblo decide su destino*. México: FCE.
- Duhamel, O. (2000). *Droit constitutionnel, (2) Les démocraties*. París: Éditions du Seuil.
- Duhamel, O. y Parodi, J. L. (Coords.). (1988). *La Constitution de la V République*. París: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques.
- Durkheim, É. (2002). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Folio.
- Easton, D. (1982). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Elster, J. (1993). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Fix-Zamudio, H. (1979). “El sistema presidencialista y la división de poderes”. En *La Universidad Nacional y problemas nacionales, Tomo III*. México: UNAM.
- Genieys, W. y Hassenteufel, P. (1997). “De la transition á la consolidation des régimes politiques. Une comparaison Espagne/Allemagne”. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 3.
- Grawitz, M. y Leca, J. (Coords.). (1985). *Traité de science politique, 4 Vols*. París: PUF.
- Häberle, P. (2001). *El Estado constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hauriou, M. (1925). “La théorie de l'institution et de la fondation”. *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 4.

- Hinde, R.A. (1976). *Relations Between Interactions, Relations, Relations-Ships and Social Structure*. México: Mimeo.
- Jones, C. (1972). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Kant, I. (1998). *Crítica de la razón pura* (2ª ed.). Madrid: Alfaguara.
- Lagroye, J. (1991). *Sociologie politique*. París: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques et Dalloz.
- Locke, J. (1966). *Segundo tratado del gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1984). "The New Institutionalism. Organisational Factors in Political Life". *American Political Review* 78, 734-749.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions. Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Montesquieu. (1979). *De l'esprit des lois*. París: Flammarion.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. e Ives, S. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien, clefs/Politique.
- Orozco Henríquez, J. (1988). "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". En *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones* (pp. 19-76). México: UNAM.
- Piaget, J. (1982). *Logique et connaissance scientifique, nature et methodes de l'epistemologie*. París: Gallimard.
- Piaget, J. (1983). *Estudios sociológicos*. Barcelona: Ariel.
- Quermonne, J. L. (1985). "Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie". En Grawitz, M. y Leca, J. (Coords.), *Traité de Sciences politiques, Politiques publiques, tome IV*. París: PUF.
- Sabatier, P. (1998). *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*. Florence: EUI/Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair Lecture.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of Policy Process*. California: Westview Press.
- Thoening, J. C. (1985). "L'analyse des politiques publiques". En Grawitz, M. y Leca, J. (Coords.), *Les politiques publiques (tomo 4)*. Presses Universitaires de France.
- Weber, M. (2000). *Economía y sociedad*. México: FCE.

Anexo

Tabla 1
Los campos del análisis de políticas institucionales de control

<i>Políticas Públicas</i> <i>Análisis de Coyuntura</i>	<i>Metapolíticas</i>	<i>Mesopolíticas</i>	<i>Micropolíticas</i>
Seguimiento de procesos	(1) Cambio y permanencia del régimen	(2) Cambios en reformas constitucionales y políticas	(3) Hechura de políticas
Coyuntura	(4) Ruptura en el ejercicio del poder	(5) Arena de la disputa, agenda, referenciales, etcétera	(6) Testimonios
Periodos	(7) Modelos de tipos de régimen, gobierno y civis	(8) Histórico local	(9) Crónica

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2
Proceso intelectual y práctico de una política constitutiva

↓	Acumulación de "anomalías" ↓	Fragmentación de la autoridad ↓	Contestación ↓	Experimentación	Periodo normal	Acumulación de anomalías y fragmentación de la autoridad	Institucionalización del nuevo paradigma	
Política constitutiva	Arena de la disputa			Elaboración de la agenda	Aplicación de la acción	Evaluación de los resultados		Identificación del problema
Análisis de periodo	Coyuntura-crisis			Transición-periodo-consolidación				Coyuntura-crisis

Fuente: Elaboración propia con base en Thoening (1985) y Muller (2002).

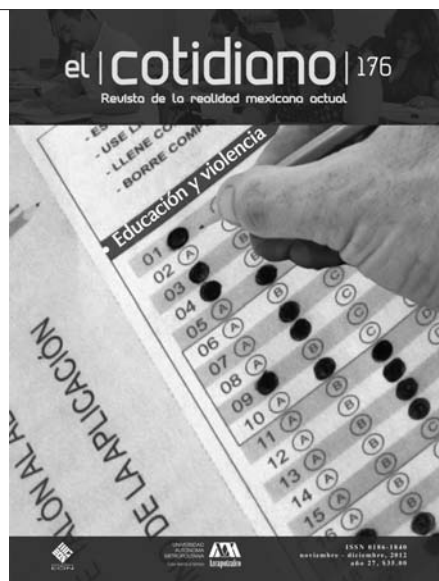
EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero



Formas de pago:

- * Cheque certificado a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
- * Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂

SUSCRIPCIONES

Fecha: _____

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ _____ a favor de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago de (____) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (____)

– Deseo recibir por promoción los números: _____

Nombre: _____

Calle y número: _____

Colonia: _____ Código postal: _____

Ciudad: _____ Estado: _____

Teléfono: _____

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC _____ Dom. Fiscal _____