

# Análisis **P**lural



## Reformas legales ¿Mayor Justicia ?

SEGUNDO SEMESTRE DE 2007



# **Análisis Plural**

## **Reformas LEGALES ¿Mayor JUSTICIA?**

SEGUNDO SEMESTRE DE 2007

|   |                               |
|---|-------------------------------|
| Reformas legales ¿mayor justicia? ■■■ 3   | <b>PRESENTACIÓN</b>           |
| Principales sucesos nacionales del segundo semestre de 2007<br>Juan Carlos Núñez Bustillos ■■■ 8  | <b>SÍNTESIS CRONOLÓGICA</b>   |
| Otra Reforma Fiscal en México<br>Francisco J. Núñez de la Peña ■■ 26  | <b>ANÁLISIS ECONÓMICO</b>     |
| México 2008: un barquito de papel en un mar embravecido<br>Luis Ignacio Román Morales ■■ 35   |                               |
| Crisis de nación y nueva coyuntura<br>Miguel Álvarez Gándara ■■ 55  | <b>ANÁLISIS POLÍTICO</b>      |
| Gobernabilidad y reforma del Estado<br>Esteban Garaiz ■■ 72   |                               |
| Situación actual y prospectiva de la Ley Federal de Radio y Televisión<br>Graciela Bernal ■■ 80   | <b>ANÁLISIS SOCIOCULTURAL</b> |
| Los derechos humanos en México, a un año de gobierno de Felipe Calderón<br>Edgar Cortez Morales ■■ 96   |                               |
| Iglesia y política<br>Jesús Vergara Aceves ■ 114  |                               |
| Observaciones a la política pública en materia de promoción, vigencia y protección de los derechos humanos del gobierno del estado a través del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030<br>Francisco Macías ■ 132 |                               |

## Análisis Plural

**Comité Editorial** Juan Carlos Núñez Bustillos / Luis José Guerrero Anaya / Catalina Morfín López / Jesús Vergara Aceves

**Colaboradores en este número** Juan Carlos Núñez Bustillos / Francisco J. Núñez de la Peña / Luis Ignacio Román Morales / Miguel Álvarez Gándara / Esteban Garaiz / Graciela Bernal / Edgar Cortez Morales / Jesús Vergara Aceves / Francisco Macías ■

**Coordinador y editor** Jesús Vergara Aceves ■ **Corrección** Mónica Arrona ■ **Diseño** Rocío Calderón Prado ■ **Fotografías** *Público-Milenio* ■ **Producción** Agustín Goenaga ■ **Impresión** Imprejal, Nicolás Romero 518, Guadalajara Tiraje 500 ejemplares

Impreso y hecho en México ■ *Printed and made in Mexico*



**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

**Centro de Formación Humana**  
Instituto Tecnológico y de  
Estudios Superiores de Occidente, A.C.  
Periférico Sur Manuel Gómez Morín  
8585 Tlaquepaque, Jalisco México  
CP 45090 Tel. 52 (33) 3669 3548

## REFORMAS LEGALES ¿MAYOR JUSTICIA?

Nuestro *Análisis Plural* pretende contribuir a que los lectores se formen un criterio de juicio sólido, para su compromiso universitario y ciudadano, necesario para la prosperidad social y cultural de nuestra nación. Este semestre abrimos un capítulo nuevo: al análisis nacional añadimos algún estudio centrado en alguna parte de la provincia, lo que ayudará a enriquecer la visión general del país.

Nuestro análisis se llama plural porque publicamos en él artículos con diversas opiniones. La única condición indispensable es que tengan argumentos dignos de tomarse en cuenta en los encuentros universitarios.

En este segundo semestre de gobierno del presidente Felipe Calderón llama la atención el paulatino descubrimiento tanto de la extensa red de drogadicción, que parece abarcar cada vez más todo nuestro territorio, como la encarnizada lucha contra el narcotráfico. Ya se nos había anunciado que esta guerra sería larga y sanguinaria.

Otra característica de este semestre ha sido el conjunto de reformas estructurales propuestas por el Ejecutivo. Dos razones nos han movido a concentrar nuestro *Análisis Plural* en el estudio de ellas. La primera es su posible alcance; la segunda es el escepticismo creciente

en las reformas mismas y, sobre todo, en la seriedad y la eficiencia del Poder Legislativo, pero también del Poder Judicial en el caso de Lydia Cacho, ante la extensa red de pederastia, focalizada en la sociedad y el gobierno del estado de Puebla.

Juan Carlos Núñez es periodista, licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cursó el master de Periodismo en la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios. Actualmente, es colaborador del periódico *Público*, de Guadalajara, y profesor del Centro de Formación Humana del ITESO. Como es tradicional en la edición del *Análisis Plural*, comienza con un panorama de los principales acontecimientos del semestre que analizamos. La ayuda de Juan Carlos es importante para ponernos al tanto de los sucesos y entrar a profundidad en los análisis.

Francisco J. Núñez de la Peña es economista y profesor del ITESO desde 1983. Nos aporta una evaluación general de la reforma fiscal: Su contribución “Otra Reforma Fiscal en México” presenta seis afirmaciones de expertos, posteriormente se pregunta si la reforma es para los que menos tienen, y termina perfilando su opinión.

Luis Ignacio Román Morales es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene maestría y doctorado en Economía por la Universidad de París; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2, y profesor titular en el ITESO. En su colaboración, “México 2008: un barquito de papel en un mar embravecido”, analiza las directrices económicas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón a la luz de sus promesas de campaña, y cuestiona si continuar el mismo rumbo de sexenios anteriores creará mayor riqueza para un mayor número de mexicanos, sustentabilidad económica y real estabilidad.

Miguel Álvarez Gándara es comunicólogo y sociólogo, ex secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), director fundador de Serapaz, asesor de diversos movimientos sociales en conflicto, y miembro de diversas articulaciones nacionales y de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB). En su artículo “Crisis de nación y nueva coyuntura” presenta abundantes pruebas, desde el amplio y frecuente contacto con la base social, de una crisis profunda de justicia que requiere revisión de fondo y urgente, en todo el territorio nacional. El artículo invita a encuentros académicos que ayuden a proponer las soluciones adecuadas.

Esteban Garaiz estudió en la Universidad Gregoriana de Roma, Italia, Humanidades clásicas con grado en filosofía; fue profesor de Filosofía en la Universidad de Guanajuato; en El Colegio de México estudió la licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales. Titula su colaboración “Gobernabilidad y reforma del Estado”, en la que señala la necesidad de hacer un gran esfuerzo por lograr amplios consensos nacionales para recuperar la gobernabilidad y la verdadera, esencial, democracia.

Graciela Bernal es licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO y profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de esta misma universidad. Titula su estudio “Situación actual y prospectiva de la Ley Federal de Radio y Televisión”. Este tema, lo sabemos, estuvo largo tiempo en la agenda de trabajo del Poder Legislativo, y suscitó gran expectativa por la posible crítica de fondo al régimen presidencial anterior, por la “Ley Televisa”, y por la posible trascendencia de la reforma legal en el futuro de la vida política. Analiza la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Senado, y la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las posibilidades de las concesiones otorgadas. Considera la repercusión en los medios de radio y televisión, que autoriza la nueva ley. Termina insistiendo en la prospectiva.

Edgar Cortez Morales es secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” desde marzo de 2004; es abogado por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el Instituto Libre de Filosofía y Ciencias en Guadalajara, y en Teología por el Instituto Libre de Filosofía en México; fue asesor jurídico en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal entre 1995 y 1996, director del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” de 1998 a 2004. Su colaboración, “Los derechos humanos en México a un año de gobierno de Felipe Calderón”, presenta una fuerte crítica al gobierno actual. Los temas que aborda son: un gobierno al que sustenta el Ejército; la impunidad, una realidad omnipresente; negación a la participación social; criminalización de la protesta social.

Jesús Vergara Aceves es licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía en la ciudad de México; licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria, y doctor en Filosofía por la UNAM; asimismo, tiene estudios posdoctorales en Filosofía y Sociología en la Universidad de Toronto y Chicago, respectivamente. En su colaboración “Iglesia y política” estudia el candente tema de religión y política. Analiza algunas intervenciones y declaraciones de algunos jerarcas católicos, particularmente la Homilía de monseñor Dominique Mamberti, en la Villa de Guadalupe, jerarca vaticano encargado de las relaciones exteriores con los diferentes estados. Se refirió a la apertura que han de tener los estados para incrementar los derechos humanos, en particular los religiosos. Dio origen a comentarios laudatorios y críticas acerbas. Se plantea el problema de poder entre clericales y anticlericales en México y se sugiere el fortalecimiento legal de las urgentes exigencias de justicia, también en los derechos religiosos.



Este planteamiento propone un cambio de énfasis en la acción cívica y religiosa en la nación.

Francisco Macías es licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara (1991–1996), maestro en Derecho por la misma casa de estudios con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública. Ha trabajado como auxiliar del Ministerio Público y como promotor y cocreador del programa Jornadas Municipales, Programa Preventivo Contra la Tortura y Programa de Atención a Víctimas de Delitos; fue responsable del panorama de derechos humanos y justicia de la Revista de análisis *Nueva Síntesis*. En su colaboración hace observaciones a la política pública en materia de promoción, vigencia y protección de los derechos humanos del gobierno del estado a través del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030.

## PRINCIPALES SUCESOS NACIONALES DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2007

▪ Juan Carlos Núñez Bustillos ▪

### 1. La reforma electoral, menos poder a las televisoras

Durante el segundo semestre de 2007 se consolidan importantes transformaciones en la normatividad electoral y en la conformación del Instituto Federal Electoral (IFE). Los tres partidos mayoritarios logran acuerdos para llevar adelante la reforma pese a la oposición abierta de empresarios y televisoras.

Al inicio del semestre se comienza a concretar el acuerdo en torno a la salida de los consejeros electorales del IFE que condujeron el proceso electoral de 2006. El 28 de agosto, el presidente del Instituto, Luis Carlos Ugalde, afirma que desintegrar ese consejo equivaldría a aceptar que hubo fraude en las elecciones; grupos de intelectuales y de empresarios coinciden con este argumento. Quienes están en favor de la salida de los consejeros sostienen que perdieron legitimidad. El 29 de agosto se presenta la iniciativa de reforma que otorga más facultades al IFE, establece la disminución de los costos de las campañas y de las elecciones,

prohíbe la guerra sucia y castiga la promoción de funcionarios públicos. Además propone la renovación del Consejo General del instituto.

El 11 de septiembre, un grupo de presentadores de noticias de radio y televisión, entre los que se encuentran Pedro Ferriz, Joaquín López Dóriga, Javier Alatorre y Paty Chapoy, acuden al Senado para expresar su desacuerdo con la reforma porque, dicen, pone en riesgo la libertad de expresión. Pese a ello, al día siguiente el Senado aprueba la reforma que incluye la salida escalonada de los consejeros. La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión pide un referendo en torno a las nuevas disposiciones, pero el gobierno federal responde que no es viable. A las presiones contra la reforma se suma el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que pide a los congresos de los estados que “reflexionen” su decisión antes de aprobar la reforma. TV Azteca difunde un anuncio en el que critica los sueldos de los senadores en respuesta al promocional del Senado en el que señala que el dinero que antes se gastaba en las campañas ahora se destinará a obras de beneficio social. Para el 4 de octubre, 29 congresos estatales habían dado el visto bueno a las nuevas disposiciones y ese mismo día la televisora retira del aire su anuncio.

El 13 de noviembre se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma. Al día siguiente se dejan de transmitir los anuncios que contenían imagen, voz o nombres de funcionarios públicos. A principios de diciembre el CCE promueve un amparo contra las nuevas normas. El 14 de diciembre, Ugalde renuncia al IFE. Los consejeros eligen a Andrés Albo como sustituto. Los partidos negocian los nombramientos de los nuevos consejeros, pero no llegan a ningún acuerdo y posponen la elección hasta febrero de 2008.

## 2. Reforma fiscal, el descontento

Con el acuerdo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) y la oposición del Frente Amplio Progresista (Partido de la Revolución Democrática, PRD; Partido del Trabajo, PT, y Convergencia) se aprueba, el 13 de septiembre, la reforma fiscal que incluye un aumento al precio de la gasolina de 5.5%, el gravamen a depósitos en efectivo por más de 25 mil pesos, la creación del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) y la eliminación de la tenencia en el año 2012.

La reforma contiene también modificaciones al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex) y a las normas que rigen diversos impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR). Los nuevos ordenamientos incluyen otorgar más facultades a la Auditoría Superior de Fiscalización. El aumento al precio de la gasolina y el diesel será de dos centavos por mes hasta alcanzar 5.5% en año y medio.

Diversos actores políticos e incluso antagónicos se pronuncian, por motivos diferentes, contra la reforma. Analistas políticos y financieros coinciden en que no se trata de una verdadera reforma, sino solamente de “parches”. Legisladores del Frente Amplio Progresista toman la tribuna de la Cámara de Diputados el día en que se aprueban las iniciativas para protestar porque los cambios traerán un aumento de precios.

El CCE expresa su desacuerdo con la creación del IETU, cuya tasa se fija en 16.5% para 2008; en 17% para 2009, y en 17.5% a partir de 2010. El Banco de México advierte que las nuevas medidas generarán inflación y la Asociación de Tiendas de Departamentos prevé un aumento generalizado de 6% en todos los productos. El 26 de septiembre, el presidente Calderón afirma que el *gasolinazo*, como se le

llamó popularmente al aumento de los combustibles, se aplicará en enero de 2008.

Casi a final de año la Secretaría de Economía prepara una lista de 300 productos que, asegura, se ofrecerán con descuento entre enero y marzo de 2008 para contener la escalada de precios.

### **3. Reforma judicial, más poder a la policía**

La Cámara de Diputados aprueba el 12 de diciembre, con 366 votos en favor y 52 en contra, las reformas constitucionales en materia penal y de seguridad pública que proponen, entre otras cosas, el establecimiento de juicios orales para agilizar los procesos de impartición de justicia, la autorización al Ministerio Público para tener acceso directo a documentación fiscal, bancaria y bursátil, así como el permiso a los cuerpos de policía para hacer detenciones sin orden de aprehensión, y para entrar sin autorización judicial de por medio a cualquier lugar cuando considere que hay riesgo para la integridad de una persona o existan hechos que perseguir.

Al día siguiente, el Senado aprueba la reforma, pero elimina la autorización para que los fiscales puedan revisar, de manera directa, información confidencial y limita los allanamientos sin orden sólo cuando esté en peligro una persona. Por esta razón, la reforma se devuelve a la Cámara de Diputados para que en febrero de 2008 se vuelva a discutir y, en su caso, aprobar. Diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos se pronuncian en contra de la reforma, pues la consideran violatoria de las garantías individuales.

## 4. Tabasco bajo el agua

La mayor inundación en la historia reciente de México deja más de un millón de damnificados en los estados de Tabasco y Chiapas. En la última semana del mes de octubre las intensas lluvias y el desfogue de varias presas en el sureste del país cubren 70% de Tabasco, incluyendo la capital Villahermosa, que queda incomunicada y sin servicios de agua potable y energía eléctrica. Decenas de personas se ven obligadas a permanecer en los techos de sus viviendas en espera de la ayuda que resulta insuficiente para atender a todos los afectados. Las pérdidas económicas son incalculables. Grupos ciudadanos y políticos señalan que la tragedia no se debe solamente a causas naturales, sino también a negligencias de funcionarios públicos. El gobierno federal promete investigar.

Antes, durante la segunda quincena de agosto, el huracán Dean, que alcanzó categoría 5, causa estragos en Quintana Roo, Yucatán y Campeche. Miles de personas son afectadas en sus viviendas y cultivos. Tras cruzar la península yucateca, el meteoro ingresa al estado de Veracruz donde provoca severas inundaciones, diez muertos y medio millón de damnificados.

El 4 de julio el desgajamiento de un cerro en el estado de Puebla sepulta a un camión; mueren 32 personas. Cuatro meses después, la comunidad Juan de Grijalva, en Chiapas, es sepultada por un cerro que se desgaja tras recibir el impacto de dos olas gigantes. Más de 100 viviendas desaparecen y el deslave provoca un taponamiento en el río Grijalva.

Un camión cargado de explosivos estalla en una carretera de Coahuila; causa la muerte a 28 personas y lesiones a más de un centenar.

## 5. Pemex, sabotajes, accidentes y corrupción

En las primeras horas del 5 de julio se produce una serie de explosiones en el gasoducto de Pemex que va de Guanajuato a Guadalajara. El estallido origina el desalojo de cinco mil personas de tres municipios de Guanajuato y el desabasto de gas en el occidente del país. Cinco días después estalla una parte del gasoducto de Coroneo, Querétaro. El Ejército Popular Revolucionario (EPR) se adjudica ambos atentados y advierte que continuarán mientras no sean presentados con vida Edmundo Reyes Amaya y Raymundo Rivera Bravo, dos miembros de esa organización desaparecidos en mayo. Diversos sectores de la sociedad condenan los atentados. Se genera un intenso debate en torno a la vulnerabilidad y la ineficacia de los cuerpos de seguridad del Estado.

El presidente Felipe Calderón ordena reforzar la seguridad en instalaciones estratégicas. El 29 de julio la organización guerrillera se adjudica el ataque al penal de Chiapa de Corzo y el 10 de septiembre ataca nuevamente ductos de Pemex en los estados de Tlaxcala y Veracruz. La falta de gas afecta a más de tres mil industrias. El gobierno federal confirma que se trató de un atentado. El 30 de diciembre unos 120 soldados refuerzan las instalaciones de Pemex en El Salitre, Guanajuato, ante la sospecha de un nuevo ataque.

El martes 23 de octubre se registra uno de los mayores accidentes en una planta de Pemex. El choque de dos plataformas petroleras en el Golfo de México causa la muerte de 22 trabajadores. La tragedia revela que hay ineficiencias en los sistemas de seguridad de la paraestatal. El presidente Felipe Calderón ordena una investigación. El derrame provoca un gran incendio en la plataforma Kab 101 y un extenso derrame de contaminantes en el mar.

El 24 de septiembre, la Secretaría de la Función Pública informa al ex director de Pemex, Raúl Muñoz Leos, que queda inhabilitado para ejercer cualquier cargo público hasta el 2029 y le impone una multa de 864.7 millones de pesos. Lo acusa de entregar, de manera irregular, 1,724 millones de pesos de la paraestatal al sindicato.

## **6. Elecciones, la mayoría para el Partido Revolucionario Institucional**

Durante el segundo semestre de 2007 se realizan comicios en diez estados de la república. El balance general favorece al PRI, que obtiene el mayor número de triunfos, aunque sufre también importantes derrotas. El proceso electoral de Baja California es uno de los que genera mayor interés debido a la polémica que suscita la participación de Jorge Hank Rhon como candidato del PRI a la gubernatura de esa entidad. En el primer semestre del año, las autoridades electorales locales determinaron que Hank no podría ser candidato de su partido porque la legislación local impide que un funcionario público en funciones busque un cargo de elección popular y él se desempeñaba como alcalde de Tijuana. Sin embargo, el 5 de julio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictamina que Hank Rhon sí puede ser candidato porque el derecho a votar y el de ser votado no pueden ser restringidos. Un mes después se lleva a cabo el proceso electoral en el que triunfa el candidato del PAN, José Guadalupe Osuna Millán. El PRI pierde también las alcaldías de Mexicali y Tijuana. El PAN obtiene, además, 14 de las 16 curules en el Congreso local.

Ese mismo día se disputan en Aguascalientes 11 alcaldías, de las cuales el PRI gana seis; el PAN, cuatro y el Partido Verde Ecologista, una. El tricolor se queda también con 11 diputados, contra siete que gana el PAN.



En Veracruz, los comicios para elegir diputados y alcaldes se llevan a cabo el 2 de septiembre. La jornada electoral se caracteriza por múltiples acusaciones de irregularidades y violencia. Tres días antes de los comicios es baleado un militante del PAN. El PRI gana 29 diputaciones y 125 alcaldías. El PAN obtiene una diputación y 27 presidencias municipales. El PRD triunfa en 14 municipios y nueve quedan en manos de otros partidos.

El 7 de octubre se realizan elecciones locales en Oaxaca y Chiapas. El PRI gana la capital oaxaqueña y otras 89 presidencias municipales, contra 47 que obtiene el PRD, su más cercano seguidor. En Chiapas, 28 alcaldías son para el PRI; 23 para el PRD y 16 para el PAN. En Sinaloa también gana el PRI, al obtener en las elecciones locales del 14 de octubre 15 de las 18 presidencias municipales y 18 de los 24 distritos electorales.

El triunfo más significativo para el PRD ocurre en Michoacán donde, en alianza con el PT, Convergencia y Alternativa, logra llevar a su candidato, Leonel Godoy, a la gubernatura. Ese mismo día se eligen diputados y alcaldes en Puebla, Tamaulipas y Tlaxcala. En los tres procesos el Revolucionario Institucional obtiene el mayor número de victorias.

## 7. Partidos, los conflictos

Las disputas internas marcan, en el segundo semestre de 2007, la vida interna del PRD y del PAN. Las diferencias entre los dirigentes del PRD y su ex candidato a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador, son constantes. El 1 de julio el *Peje* reúne a cerca de 100 mil personas en el Zócalo de la ciudad de México para recordar el “fraude” electoral. En su discurso, pide a los legisladores de su partido rechazar la reforma fiscal.

Al día siguiente, diputados y senadores del partido del sol azteca manifiestan que no seguirán esa línea. El 7 de julio el Consejo Nacional del PRD determina que sí participará en la discusión de la reforma. En agosto los militantes perredistas se reúnen para iniciar su congreso nacional.

Entre acusaciones de fraudes, empujones y gritos acuerdan impedir que el presidente Felipe Calderón llegue a la tribuna de San Lázaro para rendir su Primer Informe de Gobierno. Sin embargo, el 1 de septiembre, tras una serie de discusiones internas, los legisladores perredistas acuerdan abandonar el salón de sesiones y permiten la entrada del presidente.

El 3 de diciembre López Obrador pide a los coordinadores parlamentarios perredistas que no aprueben la reforma electoral, pero su consejo vuelve a ser desoído. Carlos Navarrete, líder del PRD en el Senado, propone crear un nuevo partido encabezado por López Obrador a partir de la integración del PRD con el Partido del Trabajo y Convergencia. Sin embargo, para final del año la iniciativa no había prosperado.

El PAN adelanta el proceso de renovación interna previsto para marzo de 2008. Ante las tensiones que genera el proceso, el presidente panista Manuel Espino propone, el 6 de octubre, anticipar los comicios. El 27 de septiembre el secretario de la Función Pública, Germán Martínez Cázares, renuncia a su cargo para competir por la presidencia de su partido. Martínez es considerado el candidato del presidente Calderón y representante del ala tradicional del PAN. El otro aspirante es el propio Espino, identificado con el ex presidente Vicente Fox y los grupos más derechistas del blanquiazul. Espino, que en esos días es acusado por agrupaciones políticas chilenas de promover a quienes apoyaron al dictador Pinochet, declina el 23 de octubre y Martínez gana sin ninguna dificultad las elecciones internas.

El PRI continúa su proceso de reconfiguración interna tras la elección, en febrero, de Beatriz Paredes Rangel como dirigente nacional de ese partido.

## 8. Fox, los escándalos

La publicación en la revista *Quién* de una serie de fotografías que muestran distintos aspectos del rancho y de los bienes del ex presidente Vicente Fox desatan un escándalo en torno a su fortuna y la manera en que la obtuvo. El 19 de septiembre Fox responde en un comunicado en el que afirma que siempre ha actuado con ética: “Fui el primer funcionario gubernamental en México en hacer público su patrimonio y declaración patrimonial”. Dos días después su esposa, Martha Sahagún, increpa y toma fotografías de los reporteros que cuestionan a Fox en la rueda de prensa en que se anuncia su designación como copresidente de la Internacional Demócrata de Centro.

El diario *Reforma* da a conocer que en su declaración patrimonial Fox asignó un valor de 300 mil pesos a su rancho de 242 hectáreas, cuando el precio comercial es de 29 millones. Ese mismo diario da a conocer que tres funcionarios que trabajan con Sahagún en la fundación Vamos México cobran en la Presidencia de la República.

En las fotografías publicadas por *Quién* aparecen también vehículos de Fox. Luego se sabe que el jeep rojo fue regalado por un empresario. La Presidencia informa que Fox tiene dos camionetas Hummer asignadas a su seguridad; una es propiedad del Estado Mayor Presidencial y la otra pertenece a una empresa automotriz que se la brindó en comodato. El presidente Calderón ordena retirar la camioneta a Fox y cancelar los comodatos con las compañías automotrices.

A principios de octubre, el ex presidente realiza una gira por Estados Unidos para presentar su libro *La Revolución de la Esperanza*; en

múltiples programas es cuestionado sobre su fortuna. El 16 de octubre suspende una entrevista con el periodista de Telemundo Rubén Luegas, a quien llama mentiroso.

Tres días antes un grupo de manifestantes derriba, en Boca del Río, Veracruz, una estatua de Fox. El 25 de octubre el senador priísta Manlio Fabio Beltrones señala que los hijos de Martha Sahagún están involucrados en el accidente ocurrido en la plataforma de Pemex. Fox responde: “Manlio Fabio Beltrones tiene un récord en la DEA relacionado con narcotráfico”.

Lino Korrodi, uno de los principales colaboradores de Fox durante su campaña electoral, lanza también fuertes acusaciones contra su ex amigo. La Procuraduría General de la República (PGR) lo cita a declarar. Fox también es acusado de haber sacado archivos de la Presidencia sin dejar registros. El Instituto Federal de Acceso a la Información pide a la Secretaría de la Función Pública investigar si Fox sustrajo documentos originales de su Administración.

## 9. Narcotráfico, Zhenli Ye Gon y “La Reina del Pacífico”

Las espectaculares acciones militares contra el narcotráfico que emprendió el presidente Calderón al principio de su mandato bajaron de intensidad en el segundo semestre.

El caso del empresario de origen chino, Zhenli Ye Gon, a quien el gobierno acusa de haber introducido al país 60 toneladas de pseudoefedrina y en cuya residencia en la ciudad de México la policía realizó un decomiso de 204 millones de dólares, el mayor de la historia, fue centro de atención durante meses. La polémica se reaviva luego de que las autoridades cambian cuatro veces la versión del lugar en que se encuentra el dinero asegurado.

Las declaraciones de Ye Gon en el sentido de que el dinero era para las campañas electorales del PAN reciben una respuesta del presidente Calderón, quien señala que estas acusaciones son “un cuento chino”, que su gobierno no permitirá chantajes y que Ye Gon irá a la cárcel. El 17 de julio se dan a conocer imágenes en las que se muestra que el empresario recibe de manos del presidente Fox su documento de nacionalización.

La oposición pide investigar las redes e influencias con que el empresario adquirió poder. Seis días después, policías estadounidenses detienen en un suburbio de Washington a Ye Gon, quien luego matiza sus acusaciones, afirma que es militante del PRI y pide asilo político, pues dice que si lo envían a México será asesinado.

Dos agentes de la Agencia Federal de Investigación (AFI) que participaron en el decomiso son asesinados en Guerrero. El gobierno federal ordena el retiro de las farmacias de cualquier antigripal que contenga pseudoefedrina. La PGR detiene a tres empleados de la Comisión Federal para la Protección Contra los Riesgos Sanitarios acusados de asesorar a Ye Gon. El 20 de diciembre un juez de Estados Unidos niega la libertad bajo fianza al empresario. En tanto, el gobierno mexicano formaliza una petición de extradición.

El 28 de septiembre es capturada en un centro comercial de la ciudad de México Sandra Ávila Beltrán, “La Reina del Pacífico”, quien según las autoridades es una de las principales dirigentes del cartel de “El Mayo” Zambada. Agentes de la AFI detienen ese mismo día al novio de Sandra, Juan Diego Espinoza Ramírez, “Tigre”. Un mes antes aprehenden a Juan Carlos Cruz Reyna, quien se supone es el principal operador del Cártel del Golfo.

El 5 de octubre se realiza en Tamaulipas el decomiso más grande de cocaína, con diez toneladas, y el 30 de octubre se rompe esa marca en Manzanillo donde se aseguran 23 toneladas de esa droga. A media-

dos de ese mes la aduana de ese puerto informa que se detuvieron 15.4 toneladas de pseudoefedrina, la cifra resulta falsa pues la PGR afirma que se trata de menos de dos toneladas. El 24 de septiembre una avioneta cargada con tres toneladas de cocaína cae en Yucatán.

Los gobiernos de México y Estados Unidos oficializan, el 22 de octubre, la Iniciativa Mérida mediante la cual se otorgará a nuestro país apoyo para combatir al narcotráfico. La Secretaría de Relaciones Exteriores reitera que se trata sólo de asesoría técnica y que no habrá en México policías ni militares de Estados Unidos. El presidente Bush pide a su Congreso los primeros 500 millones de dólares de los 1,400 que incluye el plan.

## 10. Calderón, el ritual que no murió

El 1 de septiembre el presidente Felipe Calderón entrega sin problema su Primer Informe de Gobierno en el Palacio de San Lázaro. Hasta horas antes de la ceremonia no se sabía si el mandatario podría ingresar sin obstáculos al recinto, pues el PRD había acordado no permitirle la entrada. Semanas antes comienzan las especulaciones y la tensión crece.

El 23 de agosto trasciende que el PAN planea tomar la tribuna para garantizar la llegada del presidente. Cuatro días después, Calderón informa que acudirá al palacio legislativo porque es su obligación. La Presidencia informa el 30 de agosto que el Ejecutivo pronunciará su mensaje a la nación en Palacio Nacional. El 1 de septiembre, la diputada perredista Ruth Zavaleta preside la mesa directiva del Congreso. Es a ella a quien corresponde recibir el informe. Momentos antes de la llegada de Calderón, pronuncia un discurso que no se transmite por la señal oficial. El PRD señala posteriormente que se trató de un

acto de censura. Las autoridades responden que se debió a una “falla técnica”.

En su alocución, Zavaleta anuncia que no recibirá el informe: “No puedo aceptar recibir un documento de quien proviene de un proceso electoral legalmente concluido, pero cuestionado en su legitimidad por millones de mexicanos”. Abandona entonces el salón junto con los integrantes de la bancada del PRD. Tras ingresar al recinto, Calderón entrega su informe al legislador panista Cristian Castaño y se retira.

Diversos analistas afirman que el presidente acabó así con el solemne ritual del informe. Sin embargo, al día siguiente, el presidente convoca a una ceremonia en Palacio Nacional que evoca los viejos rituales priístas: un discurso de 83 minutos transmitido en cadena nacional en el que abundan los autoelogios y falta la autocrítica. Los invitados aplauden reiteradamente y no hay interpelaciones.

Apenas se diluye la tensión por el informe y comienza a crecer la pugna entre el gobierno federal y el del Distrito Federal por la ocupación del Zócalo la noche del 15 de septiembre. El temor de un choque entre panistas y perredistas en la Plaza de la Constitución crece. La iglesia recomienda a las familias no asistir a festejar “el Grito”. Finalmente, horas antes de la ceremonia se llega a un acuerdo. El “grito de los libres” será a las 21:45 horas y la ceremonia tradicional, encabezada por Calderón, ocurrirá a las 23 horas. La noche transcurre sin incidentes mayores.

Al día siguiente, Calderón encabeza el desfile militar del 16 de septiembre en el que se presenta el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, un comando creado por el propio presidente para combatir al crimen organizado y actuar en caso de perturbación a la paz social. El mandatario sale al balcón presidencial con sus hijos vestidos de militares, lo que genera críticas de diversos actores sociales que ven en ello una tendencia hacia la militarización del país.

## 11. Iglesia, la polarización

El cardenal Norberto Rivera ocupa las primeras páginas de los diarios nacionales en reiteradas ocasiones durante el segundo semestre de 2007. El 7 julio pide reformar la *Ley de Asociaciones Religiosas* para que se reconozcan plenamente los derechos políticos de los religiosos y dejen de ser “pseudociudadanos”. Pide, además, que se permita la educación religiosa en las escuelas públicas y una mayor participación de la iglesia en los medios. El vocero del Arzobispado de México, Hugo Valdemar, informa que legisladores panistas y abogados católicos preparan un proyecto de reformas para que exista en México “una verdadera libertad religiosa”.

En un hecho sin precedente, el 8 de agosto el cardenal Norberto Rivera es interrogado durante ocho horas por el caso de su presunta protección al cura pederasta Nicolás Aguilar. Sin embargo, semanas después la Corte Superior de California determina que el cardenal Rivera no puede ser procesado porque esa instancia carece de jurisdicción. La Catedral Metropolitana se convierte en una arena donde unos manifiestan su apoyo al prelado y otros protestan en su contra. El 7 de octubre un grupo de personas increpa al cardenal Norberto y golpea su camioneta al salir del templo. “Desde el asesinato del cardenal Posadas no se había repetido un acto de violencia contra un cardenal”, se queja Rivera. El gobierno del Distrito Federal anuncia que se hará cargo de su seguridad. El 18 de noviembre, mientras se celebra un mitin perredista en el Zócalo, las campanas de la Catedral repican insistentemente e interrumpen el discurso de Rosario Ibarra. En respuesta, un grupo de manifestantes ingresa al recinto a protestar. Las autoridades eclesiales cierran las puertas del templo “hasta que las autoridades se comprometan a garantizar la libertad de cultos”. El 24 de noviembre la Catedral abre nuevamente sus puertas.



## 12. Slim, el más rico del mundo

La revista *Fortune* da a conocer, en agosto, que el empresario mexicano Carlos Slim se convirtió en el hombre más rico del mundo tras superar la fortuna del magnate de la computación a Bill Gates. Slim, que apenas el semestre anterior aparecía en el tercer lugar, acumula una fortuna de 59 mil millones de dólares. En un año aumentó su capital en 12 mil millones de dólares.

## 13. La venta de Aeroméxico, proceso impugnado

El grupo Banamex gana la licitación para comprar Aeroméxico. Moisés Saba, que participó en la pugna, denuncia “lamentables irregularidades” en el proceso de adjudicación. El PRD dice que se trató de un pago del gobierno a los ganadores del concurso por su apoyo a la candidatura de Felipe Calderón.

## 14. Derechos humanos, los abusos

Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denuncian, por separado, que durante el conflicto de Oaxaca las autoridades cometieron actos de tortura y detenciones arbitrarias. La Secretaría de Gobernación cuestiona el informe de la organización.

El 20 de septiembre, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emite cuatro recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional por abusos de militares contra la población civil, entre ellos la violación de 14 mujeres en Castaños, Coahuila, y el asesinato de cinco miembros de una familia en Sinaloa. El 1 de octubre un juez sentencia

a cuatro militares y exculpa a otros cuatro. Las sanciones van de tres a 31 años.

El 21 de diciembre, dos encapuchados asaltan el Centro de Derechos Humanos de la diócesis de Saltillo que encabeza el obispo Raúl Vera López, a quien la jerarquía católica había llamado la atención por escribir en un libro que denuncia casos de pederastia por parte de sacerdotes católicos.

### **15. Elba Esther, para siempre**

El 7 de julio el Consejo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación acuerda que su presidenta, Elba Esther Gordillo, permanezca en el cargo por tiempo indefinido.

### **16. Madrazo, trampas en el maratón**

El 5 de octubre Roberto Madrazo, ex candidato del PRI a la Presidencia de la República, gana en el Maratón de Berlín el primer lugar en su categoría y establece una nueva marca. Sin embargo, los organizadores se percatan de que el mexicano “saltó” del kilómetro 20 al 35, lo denominan “tramposo” y desconocen su triunfo.

### **17. La Corte, en favor del “Precioso”**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dictamina el 29 de noviembre que el gobernador de Puebla, Mario Marín, apodado el “Gober Precioso”, no violó de manera grave las garantías individuales de la periodista Lydia Cacho, pese a las grabaciones que demuestran el contubernio del político priísta y el empresario Kamel Nacif, para dañar a la reportera que denunció actos de pederastia.

## **18. Acteal, la falta de claridad**

La conmemoración del décimo aniversario de la masacre de Acteal, Chiapas, en la que murieron 45 indígenas, entre ellos ancianos, mujeres y niños, pone en evidencia las irregularidades en el proceso de investigación y el castigo a los presuntos responsables.

## **19. Aumento salarial, un pan**

El 21 de diciembre la Comisión Nacional de Salarios Mínimos acuerda un incremento salarial de 4%, que significa un aumento de dos pesos al minisalarío.

## OTRA REFORMA FISCAL EN MÉXICO

▪ Francisco J. Núñez de la Peña ▪

### 1. Seis afirmaciones de expertos

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (junio de 2007):

El objetivo de la Reforma Integral de la Hacienda Pública es establecer una estructura institucional moderna que permita hacer frente a las necesidades identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Ello permitirá cumplir con las demandas de la población en materia de seguridad pública, combate a la pobreza, educación, salud, vivienda e inversión en infraestructura. Asimismo, se contará con una estructura tributaria que facilite la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleos. Finalmente, se construirán los cimientos para hacer frente a la reducción en ingresos petroleros que se anticipa en el mediano plazo, dotando de solidez a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.<sup>1</sup>

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa, 20 de junio de 2007, p. 5.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (abril de 2001):

El actual sistema tributario mexicano adolece de defectos graves [...] La recaudación tributaria en México es una de las más débiles del mundo [...] El excesivo formalismo fiscal y la complejidad de trámites, por otra parte, imponen costos irracionales al contribuyente [...] La “Nueva Hacienda Pública Distributiva” que proponemos responde ampliamente a las exigencias y a las prioridades que nos marcaron los ciudadanos. La reforma es para combatir a fondo la pobreza y la marginación; para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa; y para alcanzar una verdadera simplificación fiscal. La reforma es para fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales para atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública; y para mejorar la transparencia del gasto público, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la calidad del gasto público [...] El Gobierno está comprometido con la austeridad y la eficiencia; está comprometido con la calidad en los servicios que ofrece a la sociedad, y está profundamente comprometido con la simplificación de los procesos administrativos que impone a la sociedad [...]<sup>2</sup>

Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández (2001):

La baja carga fiscal que prevalece en México se explica en mayor medida por una tasa desproporcionadamente alta de evasión. La desigualdad en la distribución del ingreso podría ser otro factor contributivo. Sin embargo, el hecho de que sea incluso inferior a

---

2. En la exposición general de la propuesta de reforma llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva, 3 de abril de 2001, pp. 4, 5, 8, 9 y 11.

la de países con una distribución del ingreso similar [...] sugiere la preponderancia de la evasión.<sup>3</sup>

Leopoldo Solís (1971):

Con el fin de reorientar a la economía mexicana hacia una mejor distribución del ingreso y con el objeto de atacar las causas del subdesarrollo, el gobierno tiene que utilizar el gasto público, único instrumento que puede garantizar la realización de estas metas [...] *¿Qué ha de cambiarse?*<sup>3</sup> a) Incrementar el ingreso fiscal, reducir la evasión fiscal ensanchando la base tributaria y haciendo más progresiva y efectiva la estructura de las tasas impositivas; b) aumentar los precios de algunos productos que venden las empresas del sector público; c) aumentar el monto de la inversión oficial para posibilitar un cambio gradual de estructura [...]<sup>4</sup>

Nicholas Kaldor (1963):

Hay necesidad urgente de una reforma fiscal radical y general del sistema impositivo de México, por dos razones fundamentales: La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los

---

3. Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández. "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en *Gaceta de Economía* (ITAM), número especial, primavera de 2001, p.72.

4. Citado en Leopoldo Solís. *Intento de la reforma económica de México*, México, El Colegio Nacional, 1988, pp. 84–85 y 96.

impuestos (Federal, Estatal y Municipal) en México es alrededor del 9% del [Producto Nacional Bruto] PNB y se encuentra entre los más bajos del mundo. La segunda razón es en parte política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.<sup>5</sup>

Víctor L. Urquidi (1956):

Hace pocos meses [...] tuve oportunidad de escuchar una ponencia presentada a un congreso industrial en la cual se aconsejaba, lisa y llanamente, que se aboliera el impuesto sobre la renta por considerarlo como una intervención indebida del Estado en la economía privada [...] no dudo que habrá encontrado eco en algunos sectores, pero escasamente en los oídos de los economistas y menos aún en las oficinas de funcionarios responsables de las finanzas públicas.<sup>6</sup>

## 2. ¿Para los que menos tienen?

Los gobernantes de cualquier país siempre están dispuestos a gastar o a distribuir el dinero de los ciudadanos. Algunos de éstos, por buenas razones, quieren que los recursos públicos beneficien directamente a

- 
5. Nicholas Kaldor. "Las reformas al sistema fiscal en México", en Leopoldo Solís M. (comp.). *La economía mexicana, II. Política y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 29.
  6. Víctor L. Urquidi. "El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico en México", en Leopoldo Solís M. (comp.), *op. cit.*, p. 15.

algún grupo de la población (por ejemplo, los pobres, los ancianos, los agricultores, los estudiantes, las empresas pequeñas, los investigadores, los creadores, etc.). No siempre ha sido así. Por ejemplo, cuando en 1776 Adam Smith se refirió a “De las expensas del soberano o república”, sólo incluyó “los gastos de defensa”, “los gastos del ramo de justicia”, “los gastos en obras y establecimientos públicos” y “las expensas o gastos para sostener la dignidad del soberano”.

La fracción IV del artículo 31 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dice que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; pero una parte de la población no paga con gusto los impuestos y otra parte evade hacerlo.<sup>7</sup>

Los impuestos son impopulares, por eso los gobernantes de cualquier país pocas veces están dispuestos a aumentarlos. Hacer una reforma fiscal al gusto de todos es imposible, por lo cual siempre hay una distancia entre lo deseable (para alguien) y lo posible (para alguien más).

El 14 de septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Al respecto, en el comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se afirma:

Con los ingresos que se obtendrán de la aprobación del conjunto de iniciativas [...] se podrán destinar mayores recursos al desarrollo social y la inversión en infraestructura, a la vez que se fortale-

---

7. En enero–septiembre de 2007, 2'123,086 contribuyentes (personas morales o físicas) presentaron declaración del Impuesto sobre la Renta y 1'346,522, del Impuesto al Valor Agregado.



cerán las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y se reducirá la dependencia de los ingresos petroleros. Todo ello se traducirá en un mayor crecimiento y creación de empleos (p.1).

Según ese boletín (pp. 11, 13 y 14), la también llamada Reforma Integral de la Hacienda Pública generará, en 2008, ingresos por 120,000 millones de pesos, monto equivalente a 1.1% del producto interno bruto (PIB) (en 2012 sería igual a 2.1% del PIB). Esto significa que, en conjunto, los contribuyentes en México pagarán más impuestos que antes y que el gobierno tendrá más recursos para gastar o repartir (en 2008–2012, el gobierno federal tendrá “ingresos presupuestarios” equivalentes a 24.2% del PIB, más que en 2007, o sea, 22.8% del PIB). Éste es el tamaño verdadero de la carga fiscal en México.

Estos recursos adicionales provendrán de los causantes actuales o potenciales. ¿Quiénes?, seguramente no serán “los que menos tienen”. La fuente principal de los ingresos derivados de la reforma fiscal es el nuevo Impuesto Empresarial a Tasa Única.<sup>8</sup>

---

8. Algunos medios de comunicación se refirieron al impuesto a la venta de gasolina como el *gasolinazo*. En el comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 14 de septiembre de 2007 se informa: “las entidades federativas recibirán alrededor de 12.2 miles de millones de pesos derivados del impuesto federal a la venta final de gasolina y diesel” (p. 11). Este gravamen fue propuesto por el Congreso, no por el Poder Ejecutivo. El 20 de junio de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había presentado su Reforma Integral de la Hacienda Pública: “Las iniciativas incluyen reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Asimismo, se proponen la Ley de la Contribución Empresarial de Tasa Única, la Ley del Impuesto contra la Informalidad y se establece el Subsidio para el Empleo” (p.5). El 26 de septiembre, el presidente Calderón comunicó, entre otras, la medida siguiente: “detener la entrada en vigor del nuevo impuesto a las gasolinas”.

■ **Cuadro 1** Ingresos derivados de la Reforma Hacendaria, 2008

|  | Miles de millones de pesos | % del PIB  |
|--|----------------------------|------------|
| Impuesto Empresarial a Tasa Única                                      | 110.6                      | 1.1        |
| Eficiencia recaudatoria  | 21.0                       | 0.2        |
| Impuesto a los Depósitos en Efectivo                                   | 2.9                        | 0.0        |
| Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (juegos y sorteos)      | 1.2                        | 0.0        |
| II. Reducción de ingresos  | 15.8                       | 0.2        |
| Impuesto al Activo   | 15.7                       | 0.1        |
| Deducción en el Impuesto sobre la Renta del mayor costo de la gasolina | 0.1                        | 0.0        |
| <b>Total (I + II)</b>  | <b>120.0</b>               | <b>1.1</b> |

PIB: Producto interno bruto.

Fuente: Adaptación del comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 14 de septiembre de 2007, p.11.

■ **Cuadro 2** Propuesta de asignación de recursos derivados de la Reforma Hacendaria, 2008

| Destino  | Miles de millones de pesos | Destino  | Miles de millones de pesos |
|--|----------------------------|--|----------------------------|
| Administración pública federal                   | 82.8                       | Fortalecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social | 4.2                        |
| I. Competitividad y generación de empleos        | 63.4                       | Infraestructura hospitalaria                             | 3.7                        |
| Infraestructura                                  | 55.7                       | Seguridad pública municipal                              | 3.7                        |
| Energía  | 30.2                       | Apoyo a municipios con elevados niveles de marginación   | 3.1                        |
| Comunicaciones y transportes                     | 17.1                       |  |                            |
| Agua   | 8.4                        | Entidades federativas                                    | 37.2                       |
| Disminución de las tarifas eléctricas            | 7.7                        | Participaciones  | 26.8                       |
| II. Generación de desarrollo humano              | 19.4                       | Aportaciones   | 8.6                        |
| Cobertura en educación media superior y superior | 4.6                        | Fondo de extracción de hidrocarburos                     | 1.8                        |
|  |                            | <b>Total</b>   | <b>120.0</b>               |

Fuente: Adaptación del comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 14 de septiembre de 2007, p.12.

### 3. ¿Cómo evaluar una reforma?

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>9</sup> los tres “pilares” de la reforma fiscal de 2007 son:

- Administración tributaria (para “Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales, el contrabando y la informalidad”): por ejemplo, se introdujo el Impuesto a los Depósitos en Efectivo.
- Ingresos públicos (para “Sentar las bases para un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico”): por ejemplo, se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única y se abrogó el Impuesto al Activo.
- Federalismo fiscal (para “Dotar a los estados y municipios de mejores instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno”).

Éstas son buenas intenciones.

Dos expertos, Joel Slemrod y Jon Bakija, han utilizado tres criterios para evaluar propuestas de reformas fiscales: equidad, prosperidad económica y simplicidad, y facilidad para hacer cumplir las leyes fiscales.<sup>10</sup>

---

9. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, tercer trimestre de 2007*, México, SHCP, pp. 32 y 33.

10. Joel Slemrod y Jon Bakija. *Taxing ourselves. A citizen's guide to the great debate over tax reform*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996, pp. 47–160.

A primera vista, la reforma fiscal mexicana de 2007 parece apuntar en la dirección correcta: tiende a la equidad, a favorecer el crecimiento económico<sup>11</sup> y a simplificar el pago de los impuestos. Habrá que esperar el paso de los dichos a los hechos.

Mientras tanto, los contribuyentes pueden formar su juicio mediante el análisis cuidadoso de las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión. Al hacerlo, vale la pena considerar lo siguiente:

- Cualquier sistema fiscal puede ser mejorado.
- Todas las reformas fiscales en México (aprobadas o propuestas) han tenido buenas intenciones, pero ninguna sirve para resolver todos los males de nuestro país.
- Las reformas fiscales se conocen mejor en su operación (en los detalles) que en su formulación.
- Es útil ser escéptico.
- Es muy difícil ponernos de acuerdo acerca de lo que es justo o equitativo.
- Al cambiar el estado de las cosas, cualquier reforma produce ganadores y perdedores, pero la pregunta relevante no es: “¿cuál es el mejor sistema fiscal para mí?”, sino: “¿cuál es el sistema fiscal más conveniente para el país?”
- Probablemente la mayoría de los lectores de *Análisis Plural* deberá pagar más impuestos en los años próximos que en 2007.

---

11. Por ejemplo, en el citado boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra la argumentación siguiente: “Al dotar de sostenibilidad a las finanzas públicas, disminuirá la carga fiscal a las generaciones futuras. Asimismo una menor absorción de recursos financieros por parte del Sector Público incrementará la disponibilidad de éstos para el sector privado, llevando a un mayor nivel de inversión privada. Los elementos anteriores permitirán mejorar las perspectivas para la economía a través de mayores tasas de crecimiento económico en los años por venir, lo que redundará en un mejor nivel de vida para todos los mexicanos” (p.15).

# MÉXICO 2008: UN BARQUITO DE PAPEL EN UN MAR EMBRAVECIDO

▪ Luis Ignacio Román Morales ▪

Apenas hace un año fueron las elecciones presidenciales de 2006 y parece que hubiese pasado una eternidad. Sin embargo, debemos rescatar de nuestra memoria las promesas de campaña y confrontarlas con las decisiones que ahora se están tomando. María Elena Walsh, el equivalente argentino de Cri-Cri, escribió en una canción: “En el país del no me acuerdo, doy tres pasitos y me pierdo”. Conviene entonces acordarse del presidente del empleo, de la famosa estabilidad macroeconómica y de evitar el peligro para México. ¿Cómo estamos un año después?

## 1. ¿Qué quiere hacer el gobierno? La política económica

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón se basa en los mismos “ejes” de su campaña presidencial. El segundo de ellos se llama “Una economía competitiva y generadora de empleos”. ¿Cómo piensa lograrlo?

La idea básica es que para crear empleo se necesita que el país produzca más, que genere más riqueza. Si aumenta la riqueza, la

gente tiene más dinero y con ello compra más cosas. Por lo tanto, se necesitan más trabajadores para lograr que dicha producción crezca y haya más empleo.

Para crecer, el gobierno plantea que se requiere más inversión privada: si vienen las inversiones, se construyen empresas y se crean los empleos que van a permitir que aumente la producción.

Para que haya inversión privada el gobierno piensa que se le debe dar más facilidades al inversionista privado para que venga: ello puede implicar dar subsidios y facilidades (reducción o exención de impuestos), menos trámites administrativos y, sobre todo, reformas estructurales que faciliten la inversión.

¿Cuáles son estas famosas reformas estructurales que no logró Fox? Básicamente se refiere a la reforma fiscal (como el impuesto de un mismo porcentaje sobre las utilidades de las empresas y algunos trabajadores independientes); a la reforma de los energéticos (electricidad y petróleo) para permitir una mayor inversión privada; a la reforma laboral para facilitar la contratación y el despido de trabajadores, así como formas de pago por horas y la mayor posibilidad de subcontrataciones; la reforma en comunicaciones y la famosa reforma del Estado, que tanto revuelo causó por el enojo de Televisa y TV Azteca.

Desde esta lógica de reformas estructurales se facilitan las cosas para los grandes inversionistas y se le complican a los trabajadores, a los micro y pequeños empresarios y a las capas medias de la población (como los profesionistas independientes). Se favorece a quienes tengan más riqueza, para evitar que saquen su dinero del país y por el poder político que tienen.

Pero para lograr las *reformas estructurales* el gobierno plantea que se necesita mantener lo que llama la estabilidad macroeconómica: esto es, controlar la inflación, el gasto del gobierno, la paridad del peso con

el dólar y que los dólares que gasta México sean más o menos equivalentes a los que recibe.

En suma, según el gobierno, para que haya empleo debe haber crecimiento, para que haya crecimiento debe haber inversión privada y para que ésta se dé se deben facilitar las cosas a los inversionistas privados. Hay que hacer reformas para favorecerlos, mantener la inflación baja y el tipo de cambio del peso contra el dólar estable.

Entonces, ya no queda claro cuál es la prioridad del gobierno... si para que haya empleo tiene que darse todo lo demás, entonces es ese *todo lo demás*, lo realmente prioritario, comenzando por la famosa estabilidad macroeconómica y siguiendo con las facilidades para la gran inversión privada. En otras palabras, tal pareciera que para ayudar a los más pobres y generar empleo lo que hay que hacer es privilegiar a los más ricos y desproteger más a los trabajadores.

Pero si en la realidad la primera prioridad es mantener la “estabilidad macroeconómica” cabe preguntarse de qué depende ésta.

## 2. ¿De veras somos tan estables?... El barquito de papel

Ya mencionamos líneas arriba lo que el gobierno, las cámaras empresariales y los principales medios de comunicación nos dicen qué es la estabilidad macroeconómica, pero esa definición no coincide con lo que aparece en los libros de economía. Según los principales textos de macroeconomía (Samuelson, Dornbusch, Stiglitz), cuando nos referimos a la macroeconomía no sólo hablamos de dinero y de comercio, sino también de producción (generación de riqueza, empleo) y distribución del ingreso. En estos indicadores México no está bien ni estable: la producción está estancada, la generación de empleo es insuficiente y se basa en trabajos precarios o muy inestables (como la subcontratación), y la distribución de la riqueza es pésima (México es uno de los

15 países más inequitativos del mundo). Cuando nos dan una visión de la “macroeconomía” que sólo incluye algunas de sus partes y oculta otras, nos dan una verdad a medias... la verdad que conviene a quienes les interesa que se sigan las mismas políticas. ¿Es ésa la verdad que le conviene a la inmensa mayoría de los mexicanos?

Pero supongamos que de veras fuéramos estables y que esa estabilidad se refleja en baja inflación, en que no haya devaluación del peso, en que el gobierno no esté gastando de más y en que el país no se esté endeudando más con el resto del mundo. ¿A qué le debemos esa estabilidad?, ¿a que el gobierno está haciendo muy bien las cosas y que hacerlas de otra manera hubiera sido “un peligro para México”? Vamos a ver.

Si todos consumimos riqueza (comida, ropa, gastos de la casa, transportes, servicios de educación, de salud, etc.), para poder seguir consumiendo también necesitamos producir nueva riqueza. Si consumimos sin producir, cada vez habría menos riqueza y la que quedara sería cada vez más cara. Además, la población está creciendo y se necesita aumentar la producción de riqueza para que puedan consumir cada vez más habitantes. Adicionalmente, se consumen más artículos que antes no existían, por los que hay que producir riqueza para tener el dinero que permita comprarlos. En suma, necesitamos producir cada vez más riqueza.

Si el país no está aumentando su producción de riqueza, o la aumenta muy poquito (en menor proporción que las necesidades de consumo de sus habitantes), entonces hay menos riqueza por habitante, lo que la vuelve más peleada. El pleito se resuelve mediante los precios (“el que quiera azul celeste que le cueste”), lo que quiere decir que tendríamos mayor inflación.

Sin embargo, aunque la riqueza no está creciendo en México al mismo ritmo que la cantidad de gente que trabaja y requiere esa



riqueza, las cifras de inflación parecen estables, lo cual no resulta lógico. Además, si la producción no crece, no aumenta el empleo y entonces la población no tiene más ingresos. Sin embargo, las estadísticas nos dicen que la población sí está comprando más cosas (aumenta la demanda de bienes y servicios).

Estas contradicciones se explican, en principio, por dos causas: por una parte, los precios no aumentan porque, aunque no se produzca más, sí hay más bienes en el mercado, pero se producen en otro lado, es decir, son bienes importados. Por otra parte, si la población gasta más sin tener mayores ingresos, entonces estaría endeudándose. En otras palabras, estaríamos endeudándonos para consumir lo que no producimos.

Sin embargo, esa explicación también es problemática. Si fuese cierto, entonces la baja producción no permitiría exportar y el crecimiento de las importaciones llevaría a un mayor endeudamiento del país con el resto del mundo; sería más difícil conseguir dólares (porque no aumentamos nuestras exportaciones) y, por lo tanto, el dólar sería cada vez más caro, lo cual significa que el peso se estaría devaluando... Pero tampoco eso está pasando. México no está gastando dólares de más respecto a los que recibe y el dólar está estable o incluso se está abaratando un poco.

Vuelve entonces la pregunta de la macroeconomía, ¿cómo hacemos para tener estabilidad de precios y de paridad del peso con el dólar si no estamos creciendo, ni generando empleo suficiente, ni de buena calidad?

La respuesta no está en lo que el gobierno esté haciendo bien, sino en factores que van más allá del país.

México es el país número 16 en las reservas mundiales de petróleo, pero es el sexto en la producción mundial. Esto significa que quizá seamos el que más rápidamente está agotando sus reservas de petróleo,

porque a los precios actuales eso permite obtener decenas de miles de millones de dólares que de otra forma no obtendríamos (se estima una exportación de más de 30,000 millones de dólares en 2007). En otras palabras, podemos aumentar nuestro consumo sin generar empleo ni riqueza, mientras nos agotamos el patrimonio que nos queda de nuestro principal recurso natural; al ritmo actual de producción (y de desperdicio) tenemos petróleo sólo para siete años más.

Pero el petróleo no es la única fuente de dólares: la segunda más importante son las remesas del exterior, que en 2007 fueron de alrededor de 25,000 millones de dólares. Estas remesas se deben principalmente a los envíos de los trabajadores que se van a Estados Unidos. Muchos de ellos son los que no consiguen un trabajo aceptable en México y tienen que salir del país para sostener a sus hogares. En una lógica de libre mercado podríamos decir que los que no hallaron un trabajo que les permitiese sobrevivir aquí es porque no eran suficientemente productivos. En cambio, los muy productivos serían los que tienen una alta capacidad de consumo (y hasta de derroche).

Sin embargo, a la empresa que produce coches de lujo no le interesa que le paguen en pesos, lo que quiere son dólares, euros o yenes, porque sus dueños y sus empresas están principalmente en Estados Unidos, en Europa o en Japón. Entonces, cuando se compra un coche en México, hay que convertir los pesos que se paga por él a dólares, y de dónde salen esos dólares... del petróleo y de los trabajadores migrantes. En otras palabras, el trabajo, la miseria, los riesgos y las humillaciones que sufren los que aquí eran considerados como “no productivos” permiten tener las divisas para financiar el derroche de los que son “muy productivos”.

Esta situación nos conviene a los que podemos consumir, regularmente, una buena cantidad de productos importados buenos y baratos. Supongamos que México de veras generara los empleos que se

necesitan para que los trabajadores no tuvieran que dejar a su familia, su país, su idioma y su historia. Esos trabajadores ganarían en México menos de la quinta parte de lo que ganan en Estados Unidos, y además les pagarían en pesos y no en dólares; con eso no ingresarían más dólares al país y los productos importados serían más caros. Entonces, a los que disponemos de suficiente dinero parece que nos conviene que los que no lo tienen se sigan yendo a Estados Unidos y sigan sosteniendo nuestro consumo importado, que no genera empleo ni riqueza nacional.

Además del petróleo y de los migrantes, hay otras fuentes para obtener dólares: una de ellas es el ingreso de divisas resultantes del comercio ilegal. La más importante de este comercio es el narcotráfico, pero no es la única: el negocio del tráfico de seres humanos indocumentados es altamente rentable, no sólo de mexicanos, sino también de centroamericanos, sudamericanos o asiáticos que, al igual que los mexicanos, tratan de fugarse a Estados Unidos para poder sostener a sus hogares y a ellos mismos; ellos son una gran fuente de ganancias y de divisas para los polleros, así como para las autoridades y los transportistas coludidos. Otra fuente de divisas es el tráfico de mercancía robada, de joyas arqueológicas o de biodiversidad. Una más es el asesinato: un niño de la calle, sin registro de ningún tipo, puede ser víctima de traficantes de órganos humanos: los riñones, córneas, hígados y corazones son muy bien cotizados en los mercados internacionales. En suma, todas estas actividades nos proveen de dólares y mantienen nuestra “estabilidad macroeconómica”; lo paradójico es que tal estabilidad dependa parcialmente de nuestra inseguridad personal, del riesgo de nuestra salud física y mental y de la pérdida de nuestro patrimonio histórico y natural.

Pero aún no es todo, también tenemos dólares gracias al ingreso de capital especulativo, en especial en la bolsa de valores. Actualmente,

cerca de la mitad de la inversión extranjera no está en la creación de nuevas empresas o empleo, sino en la compra y venta de documentos de deuda (obligaciones) o de propiedad de empresas (acciones), para incrementar sus utilidades. Esta inversión llega para atraer ganancias rápidamente y puede irse en un instante, dejando al país sin dólares ni siquiera para mantener la operación básica de su aparato productivo o la compra de bienes básicos. Esto es lo que nos pasó en 1994 y nos puede volver a pasar si seguimos dependiendo de esta manera de la entrada de dólares especulativos (capital golondrino).

En suma, el agotamiento del petróleo, la expulsión de nuestros compatriotas y de nuestros hermanos de otros países, las actividades criminales y la especulación sostienen, en gran parte, nuestra famosa estabilidad. ¿Es ésta la estabilidad que debemos mantener? Con esta forma de supuesta estabilidad defendemos el argumento de que hay que darle más beneficios a los económicamente más poderosos porque ellos son los que van a generar los empleos que necesitamos.

Todo lo dicho en este apartado parte del supuesto de que los originalmente inestables somos nosotros y de que “los de afuera” (en especial Estados Unidos), son los estables. ¿Pero realmente ellos lo son?

### **3. La debilidad del dólar y de los Estados Unidos: el mar embravecido**

Desde 1973, hace 35 años, los dólares estadounidenses no necesitan tener ningún respaldo efectivo en la producción de ese país, en la disponibilidad de metales preciosos o en las reservas que tengan de otras monedas. Dicho en otras palabras, Estados Unidos ha sido el único país que puede comprar lo que produce el resto del mundo a cambio de papel o de información almacenada en computadoras.

Mucho se ha hablado durante décadas de la deuda externa de México, de América Latina, pero el país más endeudado del mundo es Estados Unidos. Está endeudado el gobierno para financiar sus campañas bélicas, está endeudado su sector privado para especular e invertir en todo el mundo, y ahora también están endeudados los hogares de ese país, víctimas de la ilusión de que la riqueza crecía por sí sola.

En los últimos años los hogares estadounidenses se endeudaron enormemente para adquirir patrimonio, en particular casas. Compraban a crédito con la expectativa de que las propiedades aumentarían, de manera constante, de precio y que vendiéndolas unos años después podrían pagar su deuda y tener una ganancia adicional. De igual modo, el consumo corriente también depende cada vez más del crédito, sobre todo mediante el uso generalizado de las tarjetas bancarias.

Sin embargo, si la riqueza real no crece, no hay recursos para que los precios de los bienes raíces crezcan cada vez más ni para sostener el consumo de los bienes básicos. Es entonces cuando los precios de las viviendas en Estados Unidos se derrumban, sus compradores entran en cartera vencida y las empresas hipotecarias comienzan a quebrar. Es evidente que esto afecta la capacidad de consumo de la población, cada vez más endeudada, y para mantener el nivel de producción se ha tratado de favorecer sus posibilidades de consumo, mediante la reducción de las tasas de interés estadounidense, y con ello la promoción de que sigan consumiendo a crédito.

Al mismo tiempo, la generación de riqueza industrial y agropecuaria tiende a desplazarse de continente: China y la India son los países que más crecen, mientras que los europeos son los que tienen mayor solidez en su moneda (el euro). Se reduce, entonces, el poder económico de Estados Unidos y, por lo tanto, de su moneda.

Así, ese país tiene cada vez más problemas para crecer, generar empleo y mantener la fortaleza de su moneda. Ésta es una pésima noticia para México, tanto en la posibilidad de vender sus productos en Estados Unidos, como en la de que sus trabajadores se empleen en ese país y que las reservas en dólares le permitan importar los productos que necesita.

En efecto, se dice que las reservas de México son altísimas, puesto que superan los 77,000 millones de dólares, ¿pero para qué queremos esos dólares?, evidentemente para garantizar nuestras importaciones. El precio de los bienes básicos ha evolucionado de tal manera que si midiéramos nuestras reservas ya no en dólares, sino en las toneladas de maíz, de trigo, de cobre o de acero que esos dólares pueden comprar, en barriles de petróleo o en volumen de metales preciosos, entonces tales reservas se estarían reduciendo de manera constante. En otras palabras, para evitar nuestra caída estamos muy bien agarrados de una pared que se llama dólar estadounidense, pero esa pared está profunda y estructuralmente agrietada.

Los efectos inmediatos de una recesión de aquel país sobre México se ubican en varios planos:

- El incremento en los precios de las materias primas en el nivel internacional trae aparejada una presión para que se incrementen los precios en Estados Unidos. Esta inflación se expandiría hacia los bienes finales, incluyendo bienes de consumo familiar, bienes intermedios y bienes de capital. De darse esta situación, México importaría una inflación significativa de Estados Unidos (los bienes importados serían cada vez más caros), lo que a su vez repercutiría sobre la inflación general de nuestro país. De hecho, esto ya se expresa por los incrementos en los precios del maíz, y por consiguiente de la tor-

tilla en 2007, del precio del trigo y del pan, y por el actual aumento gradual en el precio de la gasolina.

- El aumento de precios ya está siendo significativamente mayor en la canasta básica. El índice nacional de precios al consumidor aumentó, en 2007, 4.6% para los hogares con ingreso familiar de hasta un salario mínimo y sólo 3.8% para los que contaron con ingresos superiores a los seis salarios mínimos. Ello se explica por la tendencia de reducción de precios de los bienes de consumo de alta tecnología (celulares, *lap-tops*, *i-pods*, y equipamiento microelectrónico en general), al tiempo que se incrementan de manera significativa los precios de bienes de consumo básico, en especial del alimentario. Aquellos hogares que le dedican una mayor proporción de su ingreso a la compra de básicos resultan proporcionalmente más perjudicados por la inflación que aquellos que le pueden destinar una mayor parte de su gasto a la compra de los bienes que se están abaratando. En estas condiciones, el incremento de 4% en los salarios mínimos para 2008 implica un deterioro en el poder de compra de los hogares con menores ingresos, mientras que ese mismo porcentaje hubiera sido relativamente correcto en los grupos con altas remuneraciones. Sin embargo, es más probable que sean los grupos de mayor ingreso quienes tengan aumentos más significativos. Es decir, seguimos polarizando las condiciones sociales.
- Una recesión en Estados Unidos vendría acompañada de un deterioro en su mercado y sus ventas, lo que a su vez detendría la inversión y el empleo. Esto afectaría especialmente a la población más susceptible de ser despedida o precarizada aún más, en otros términos, a los trabajadores indocumentados. Si la migración internacional ha sido una gran válvula de escape frente a la escasez de empleo digno y bien remunerado en México, lo anterior significa que tal

válvula se estaría cerrando, lo que repercutiría sobre la gravedad del problema del empleo en México.

- Además, la menor absorción o el despido de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, aunado a condiciones de trabajo que podrían deteriorarse aún más, reduciría las posibilidades de que tales trabajadores mantuviesen el crecimiento del envío de remesas a México; esto implicaría, en el nivel macroeconómico, un aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, en el nivel de los hogares y las regiones, afectaría principalmente a las regiones que más expulsan trabajadores y a los hogares que dependen, en gran medida, del envío de transferencias por parte de sus familiares en Estados Unidos.
- La recesión estadounidense también implicaría una reducción de sus importaciones y esfuerzo mayores de esa economía para aumentar sus exportaciones, lo que se traduciría en el comportamiento opuesto en México, es decir, una reducción de nuestra capacidad de exportación (sobre todo manufacturera) y un aumento de nuestras importaciones provenientes de Estados Unidos. De darse esta situación se agravaría nuestro déficit comercial y con ello habría una mayor inestabilidad en la paridad monetaria.
- Por último, México depende enormemente de la esfera financiera estadounidense. Las tasas de interés nacionales y la bolsa de valores se comportan, en gran medida, dependiendo de lo que pasa con sus equivalentes en Estados Unidos. Como nuestro país está aumentando su dependencia del ingreso de divisas, del funcionamiento de la bolsa de valores, un comportamiento de ésta también afectaría la entrada de divisas a México y, por lo tanto, los recursos para mantener la llamada estabilidad financiera.



Después de todo esto resultan sorprendentes las declaraciones políticas que afirman que México está blindado ante la posible recesión estadounidense y de que su ciclo económico puede independizarse del de aquel país.

Es notorio que actualmente una gran parte de los países que más están creciendo (China y la India, notablemente) estén en un proceso acelerado de diversificación de sus reservas, de sus fuentes de ingreso y de sus mercados, con el fin de depender menos de Estados Unidos. Son también destacables los ejemplos de las economías sudamericanas que buscan depender más de sus propios recursos financieros (en la que juega un papel muy importante el proyecto de Banco de Sudamérica). México no parece estar en esa sintonía, sino en una de profundización de su asociación con Norteamérica.

Estados Unidos mantiene un enorme poder mundial, tanto en el plano militar como en el político y en el económico. Su economía no se puede derrumbar, porque en las actuales condiciones afectaría gravemente la de todo el planeta. Sin embargo, se está produciendo un cambio histórico en las relaciones de poder económico internacional. El dólar estadounidense es cada vez menos aceptado como moneda de cambio fuera de ese país. En ese entorno, México es quizá el que siga siendo más dependiente de Estados Unidos, de su moneda, de su mercado, de su tecnología y de sus empleos. De mantenerse y profundizarse esta dependencia, México será cada vez más vulnerable.

En estas condiciones, los riesgos de deterioro social son mayores en términos de empobrecimiento, de empeoramiento en la calidad del empleo y de inequidad. Por ello, es determinante el significado que tenga la política social del gobierno y de su óptica para enfrentar tales riesgos.

#### **4. ¿Qué más quiere hacer el gobierno?: el lado económico de la política social**

El objetivo explícito de la política social de la actual administración es “lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades” (Plan Nacional de Desarrollo, PND, p.143). Por consiguiente, es necesario ubicar, tanto en el nivel gubernamental como en el debate académico, lo que se entiende por ésta.

En el PND no existe una definición clara sobre lo que es y lo que el gobierno entiende por igualdad de oportunidades. En todo caso, establece una relación entre igualdad de oportunidades, desarrollo humano y bienestar de las personas (perspectiva individual) al señalar: “El desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de la acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades” (p.143).

La enciclopedia Wikipedia señala que: “la igualdad de oportunidades es una forma de justicia social que propugna que un sistema es socialmente justo cuando todas las personas potencialmente tienen básicamente las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles” ([http://es.wikipedia.org/wiki/Igualdad\\_de\\_oportunidades](http://es.wikipedia.org/wiki/Igualdad_de_oportunidades)).

El planteamiento de la igualdad de oportunidades procede de la visión contractualista de Rawls, formulada a partir de los enfoques clásicos de Rousseau, Hobbes y Locke, en la que se propone que los seres humanos se organizan a través de un “contrato social”, en el cual se establecen las atribuciones y los límites de los individuos respecto a su sociedad.

El principio de la igualdad de oportunidades refiere el derecho de todos los individuos para acceder a la educación, a la cultura, a

la elección del trabajo y a desarrollar actividades empresariales. Este principio se completa con los de igualdad y de diferencia, siendo este último el que implica la toma de decisiones públicas que favorezcan más a los más desfavorecidos, lo que significa un traslado de recursos desde los grupos más privilegiados a los menos privilegiados.

Por lo tanto, la igualdad de oportunidades se plantea reforzar las capacidades individuales (en términos de posibilidades de acceso a la alimentación, educación, salud y bienes públicos) para que los individuos puedan competir en condiciones similares en los mercados, particularmente en el de trabajo. El supuesto implícito es que la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia o la privación en el acceso a bienes públicos, impide la oportunidad de que el individuo compita de manera eficiente.

Por ello, el gobierno declara buscar la igualdad de oportunidades, aunque en la organización de su estrategia combinaría esta lógica con la del principio de diferencia. En cuanto a la igualdad de oportunidades, el PND abarca los aspectos de salud y educación, mientras que en el principio de diferencia, el Plan considera la atención a la población en situación de pobreza; grupos prioritarios como pueblos indígenas, igualdad entre mujeres y hombres, grupos vulnerables (los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad) y familia, niños y jóvenes. Por otra parte, agrega un apartado específico de política dirigida a cultura y esparcimiento: cultura, arte, deporte y recreación. En conjunto, estos aspectos se tratan en ocho apartados.

El eje de la política social está constituido por elementos referidos a tres lógicas, de acuerdo con los principios de Rawls: diferencia (en favor de grupos sociales específicos, a través de políticas focalizadas contra la pobreza), igualdad de oportunidades (en el caso del PND,

educación y salud) y estrategias complementarias (que en el Plan son las políticas orientadas al arte, la cultura y el deporte).

En la política para enfrentar la pobreza se desarrolla una perspectiva individualista de la misma, en la cual su superación depende de las capacidades de un individuo para insertarse en los mercados, como en el caso de la lógica original del Programa Oportunidades. Por consiguiente, la función del Estado se limita a proveer los instrumentos y las condiciones para que éstas sean generalizadas, evadiendo toda otra responsabilidad social del porqué el individuo no prospera.

En congruencia con lo anterior, se busca integrar a la población en proyectos productivos para elevar los ingresos de los sectores pobres. Para ello se refiere la construcción de posibilidades de asesoría, micro-financiamiento, desarrollo de vías de comunicación y medios de transporte, promoción de nuevas formas de turismo, apoyo a la agricultura y promoción de la inversión en zonas expulsoras de trabajadores. En general, las estrategias de esta segunda línea serían plausibles en un entorno de estabilidad productiva nacional e internacional, así como en el caso de una posibilidad de proteger a los productos agropecuarios nacionales; sin embargo, ese entorno es diametralmente opuesto al que se está advirtiendo para este año. Baste señalar la plena liberalización de los productos agropecuarios básicos (maíz, caña de azúcar, leche y carne), en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De igual modo se plantea una política de ordenamiento territorial, para atraer inversión y mejorar las condiciones de empleo e ingreso de la población. De nuevo esta idea se enfrenta a las restricciones del futuro inmediato.

En cuanto a las políticas hacia grupos sociales específicos, el Plan Nacional de Desarrollo le otorga un espacio especialmente importante a la población indígena. Sin embargo, el tipo de políticas planteadas

no difieren, de manera significativa, del esquema de las planteadas en términos generales para enfrentar la pobreza, es decir, políticas focalizadas, vías de comunicación, medios de transporte, ordenamiento territorial, etc. Además, se otorga un mayor papel a la jurisdicción del Estado (lo que puede contravenir la búsqueda de las autonomías indígenas), una mayor promoción de sus valores y tradiciones, y un mayor aprovechamiento de sus recursos y patrimonio, lo que también puede afectar el propio control que tengan de sus recursos.

En lo que toca a los grupos sociales específicos se aborda la problemática de la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y como primeros pasos se reiteran las políticas focalizadas de educación y salud, para elevar la atención médica y la escolarización femenina; sin embargo —y puesto que la perspectiva de género sería transversal al conjunto de las políticas—, no se explicita cómo se daría esa transversalidad en el resto del PND.

El Plan también trata la perspectiva de los diversos grupos de edad, destacando las problemáticas y las políticas específicas hacia niños, adolescentes (en especial aquellos en riesgo de situación de calle), jóvenes y adultos mayores, así como acciones hacia población con discapacidades. En cuanto a la lógica de los grupos de edad, se reproduce el esquema de focalización ya descrito, aunque resalta la inexistencia de consideraciones específicas para la población de 30 a 70 años de edad; tal pareciera que ésta sólo puede ser objetivo de estrategias generales, en las que su problemática, su preparación para el futuro y el reconocimiento a su historia son desdeñados. En cuanto a la población con discapacidades, el PND no explicita a quiénes se les considera “discapacitados”. Al no tener en claro el concepto de discapacidad no resulta factible emprender acciones generalizadas para las “personas discapacitadas”, ya que cada una tiene diferentes necesidades dependiendo de sus limitaciones.

Por lo que se refiere a las estrategias dirigidas a las familias, se plantea la creación de instituciones para brindarles apoyos diversos, de esquemas de apoyo alimentario para las que más lo requieran y de políticas con una perspectiva familiar, lo que implica un abordaje y problemática similar a la enunciada en la perspectiva de género.

En lo concerniente a las políticas de salud, su enfoque es eminentemente médico y farmacológico, sin considerar la incidencia negativa sobre la salud que ejercen factores no específicamente médicos y que son referidos a problemas estructurales y de políticas generales de desarrollo, tales como la inequidad en la distribución del ingreso, las pautas alimentarias que promueven el consumo de alimentos chatarra, la inseguridad vial o la contaminación. Sólo de manera marginal se abordan cuestiones tales como las deficientes condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, por citar algunos ejemplos.

Por lo que respecta a la educación, se propone una mejora en la calidad, basada en mecanismos de evaluación a estudiantes y profesores, mayores procesos de capacitación para estos últimos, actualización de programas de estudio y fortalecimiento del federalismo. Si bien este conjunto de aspectos es significativo, no se abordan asuntos fundamentales ligados a la estructura de poder en el sector, especialmente lo asociado con los controles sindicales. No se plantean modificaciones en procesos para definir los criterios de asignación de profesores a los planteles, de nombramiento de directores, supervisores, evaluadores y funcionarios. Cabría valorar la importancia de la lógica de las prácticas de control sindical en los problemas de calidad en el sistema educativo.

En cuanto a la interpretación sobre los factores detonantes de la pobreza, se privilegia la interpretación basada en la falta de educación (escolaridad), asociada a los hogares en situación de pobreza. Si bien la relación educación–ingreso es clara, la causalidad lo es menos: ¿La

población es pobre por sus problemas educativos o la población tiene problemas educativos por la situación de pobreza en la que ha vivido? Un tratamiento desde esta segunda posibilidad permitiría abordar la pobreza más por factores sociales de inequidad y funcionamiento pernicioso del sistema económico y no por características individuales de la población en situación de pobreza.

Evidentemente, lo anterior no excluye la necesidad de establecer políticas específicas de mejora en la cobertura y calidad educativa, especialmente en las zonas de mayor marginación.

Cabe mencionar que estas concepciones operativas de la política social son también referibles a la política ambiental. Baste señalar que si bien en el PND se concibe la sustentabilidad ambiental como “la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras” (p.234), este referente común se remite a la búsqueda de competitividad, asociada a su vez a la concepción general de la política económica. Así, se enuncia como principal reto el “incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social, ya que considera que solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable” (p.234).

## 5. Conclusión

Ninguna sociedad está predestinada al fracaso. De las situaciones más adversas se han levantado muchos países, desde los destrozados por las guerras hasta los derrumbados por crisis económicas. México mismo es un ejemplo de cómo se pudo reactivar, desde la década de los treinta del siglo pasado, una nación azotada por una guerra revolucionaria que costó un millón de vidas y la destrucción de gran parte de

su infraestructura productiva; que luego sufrió otra guerra (la cristera) y después fue víctima de la principal crisis en la historia del capitalismo (la gran depresión de 1929–1933). El crecimiento posterior se acompañó de fuertes procesos de control corporativo del poder, de exclusión social, de concentración del ingreso y de corrupción, pero se demostró que nuestra sociedad (como muchas otras) podía levantarse de una situación económica lamentable.

México no está ahora en una situación tan crítica, pero vive en un mar embravecido, tanto por lo que ocurre dentro como fuera del país. Seguir manteniendo el rumbo es seguir agravando los riesgos. Optar por otro camino, uno que realmente privilegie la sustentabilidad ambiental, el empleo y la equidad también implica nuevos riesgos, pero el principal peligro no está en las decisiones que se orienten en favor de la inmensa mayoría de la población y en la búsqueda de mayor justicia, equidad y soberanía. El gran peligro para México es mantener y profundizar una estructura de privilegios para unos cuantos; continuar con políticas que en el discurso son protectoras del medio ambiente y en los hechos contribuyen a su destrucción; seguir con una subordinación completa hacia la economía de Estados Unidos y la evolución de su moneda. Lo alternativo implicaría riesgos, pero no la certeza de que vamos hacia un país que pierda viabilidad en su desarrollo social, económico y ambiental.



## CRISIS DE NACIÓN Y NUEVA COYUNTURA

▪ Miguel Álvarez Gándara ▪

México vive un momento grave, complejo y estructural, que se explica por diversos factores de fondo, tanto de orden interno como global. Por ello no basta hacer el seguimiento de la cotidianidad nacional y sus coyunturas para comprender la actual realidad y sus perspectivas, ni para discernir lo que corresponde al ser y quehacer de los diversos actores para responder a sus retos. En una visión de conjunto, se destacan algunos rasgos estructurales de los marcos internacional, nacional, de la actual etapa nacional y de su reciente nueva coyuntura, y al final se proponen algunos retos y preguntas.

### 1. Marco y etapa internacional

#### 1.1. Modelo dominante e imperialismo

El modelo neoliberal que dinamiza la actual dinámica capitalista ha probado ser un modelo global e integral en todos los órdenes, y cuenta con conceptos y ejercicio del desarrollo, libertad, justicia, derechos

humanos, democracia, gobernabilidad, ciudadanía, etc., que le son funcionales.

Actualmente, este modelo mueve su eje ordenador y da una mayor flexibilidad de acción a las empresas transnacionales —una vez que han controlado y exprimido la lógica de los mercados y los acuerdos comerciales—, hacia la procuración de recursos naturales, energéticos y bioenergéticos. De esta manera, vuelve a requerir el control de territorios, tierras y patentes.

Para ello, el modelo ha incrementado, muy visiblemente, el uso de la fuerza, argumentada como derecho por razones de seguridad y combate al terrorismo, pero ejercida para el control económico y geopolítico.

Por supuesto, esto refleja que la hegemonía la ejerce, por la vía de los hechos, la fuerza más dominante y envolvente de la historia de la humanidad: el imperialismo colectivo que encabeza el gobierno estadounidense (baste recordar que de los 195 países inscritos en el sistema de las Naciones Unidas, en 135 de ellos Estados Unidos cuenta hoy con alguna base militar o naval).

## 1.2. Crisis del modelo y del sistema

Sin embargo, la dinámica del modelo ha creado su propia crisis pues:

- Funciona sobre la base de una gran disputa entre los poderosos, toda una guerra económica, financiera y tecnológica.
- Ha requerido debilitar la infraestructura multinacional y el derecho internacional, por lo que avanza salvajemente y sin control.
- Ha agravado las problemáticas de muerte, pobreza, desigualdad y exclusión para las grandes mayorías de hombres y mujeres del planeta.

- Ha acelerado la conflictividad, el uso de la fuerza y las violaciones a los derechos humanos.
- No puede frenar la devastación de recursos naturales y los daños irreversibles a la naturaleza.
- Necesita imponerse con el respaldo del creciente armamentismo y militarización, propiciando que la privatización del gran negocio de las armas se convierta en el gran negocio de las guerras y violencias.
- Ha debilitado la fuerza vital de las naciones, culturas, tradiciones religiosas y de los más elementales principios éticos y morales.

Con ello, el modelo ha acelerado la crisis del sistema capitalista que, al no poder avanzar sin dañar a la humanidad y a la naturaleza, está al borde de provocar la depresión mundial, y se ha convertido ya en el signo de una crisis histórica de civilización.

### 1.3. Resistencias ante el ataque a las subjetividades

Este modelo, entre muchos otros aspectos, procura imponer su sentido de lo común, estableciendo una estandarización centrada en la aspiración individual y la posesión. Ello implica un gran trabajo ideológico, cultural y mediático hacia las subjetividades.

A pesar del enorme dominio, son precisamente los pueblos más excluidos y desfavorecidos los que más resisten en defensa de su identidad, sus raíces, su cultura. A partir de su dignidad generan nuevos movimientos sociales que procuran alternativas, y consolidan su capacidad de vivir con base en otras matrices centradas en la participación y el bien común.

Por ello, el modelo y los poderosos lanzan un fuerte combate explícito a las instancias, identidades y culturas que se resisten a diluir el servicio de esos estándares.

Ante los ataques de fuerza, esta resistencia ha ido también radicalizándose, en todos los sentidos del término, pero ahora al grado de distanciarse de la pretensión de cambiar el modelo desde dentro. Existe la búsqueda de otras concepciones, actitudes y marcos de alternativa, que ya no consisten en aprovechar los espacios y contradicciones del sistema. Las nuevas posturas antisistémicas caracterizan gran parte de las novedades, alternativas y conceptos que se impulsan desde los movimientos sociales, en distintos lugares del mundo.

En todo caso, la resistencia ha dejado de ser sólo defensiva, y se ha convertido en la base de la capacidad propositiva de los actores que plantean una matriz distinta de la neoliberal y capitalista, y que reivindican a los pueblos indígenas como expresión y testimonio de la viabilidad y vigencia de la matriz comunitaria.

#### 1.4. Nuevas dinámicas latinoamericanas

Nuestra América Latina y Caribe viven una nueva etapa caracterizada por novedades de orden político y social. Han sucedido tres grandes oleadas y, aunque distintas, se han retroalimentado:

- La reactivación de los movimientos sociales con capacidad de fuerza y legitimidad, por encima de poderes formales y partidos (baste recordar que 12 presidentes han caído como resultado de movilizaciones populares).
- El surgimiento de 11 gobiernos incómodos y de nuevo tipo, con distintos grados y matices de propuestas patrióticas y de izquierda, desde los cuales se implementan otras opciones de gobernabilidad,

de legalidad, de articulación y de intercambio económico y comercial.

- La reactivación y la diversificación de dinámicas, intereses y posturas de la mayoría de los actores sociales que hacen política más allá de los marcos partidarios y de la acción meramente electoral, en un amplio margen que abarca tanto a las izquierdas como a las derechas.

Con estas tres oleadas América Latina se pone a contrapunto respecto de la dinámica hegemónica imperial, que se ha visto obligada a suspender o a modificar diversas iniciativas para el continente, concentrándose ahora en la trilogía recursos, seguridad y combate al terrorismo y el narcotráfico como bases del bienestar, para impulsar desde México y Colombia una propuesta que le sea funcional para la contención y alineación de Centroamérica, y para equilibrar la correlación de fuerzas frente a los gobiernos progresistas y de izquierda.

## **2. Marco y etapa nacional**

### **2.1. Dependencia y pérdida de soberanía**

Crece la dependencia y la debilidad de México en todos los aspectos respecto de los Estados Unidos de Norteamérica. La crisis migratoria, el levantamiento del muro fronterizo, los ajustes al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desfavorables a México, así como la próxima puesta en práctica del capítulo agropecuario, dejan ver la también creciente pérdida de soberanía energética, alimentaria, diplomática y política, en general.

Peor aún, la firma del Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), así como la más reciente y oculta negocia-

ción financiero–militar para combinar seguridad, combate al narcotráfico y contrainsurgencia, hacen más honda esta dependencia, pues amplifican, aplican y endurecen la acción estadounidense directa y hacia dentro de nuestro país.

Éste es un problema nacional y de Estado que no puede quedar solamente en manos del gobierno y las grandes empresas; la sociedad misma, sometida o afectada de distintas maneras e intensidades, se ve obligada a poner en juego su propia iniciativa e identidad.

## 2.2. Crisis del Estado mexicano

Aunque vivimos desde hace tiempo una profunda crisis del Estado corporativo, de sus instituciones y de su régimen político de representatividad y de gobierno, es abismal su desfase respecto de la transición histórica que vive la sociedad mexicana, la que en su seno ha venido consolidando diversas dinámicas y diferencias que hoy se reconocen ya como identitarias. En una palabra, este Estado no puede ni conducir ni representar la dinámica y el perfil de la sociedad mexicana.

Sin embargo, detrás del fuerte debate por definir cuáles tipos de reformas hacer al Estado, se considera que existe también la necesidad de redefinir y rediseñar el Proyecto Nacional. Por ello, la disputa no sólo es de nuevas concepciones del Estado mexicano, sino también de nuevas alternativas y escenarios para la propia nación mexicana. Este conflicto sobre los proyectos de nación explica buena parte de las iniciativas, estrategias y reacomodos políticos.

Esta disputa caracterizó el año 2006, y sometió al Estado a las más fuertes presiones y desconfianzas. Sin embargo, a pesar de estar en crisis y en franco deterioro, el Estado como tal no colapsó; su institucionalidad salió a flote, aunque más debilitada, lo que explica el creciente

papel de las fuerzas armadas y la áspera fragmentación y reacomodo de fuerzas en prácticamente todos los actores nacionales.

Así, a pesar de su crisis permanente, el Estado pretende recuperarse a través de una clase política reciclada, consolidando sus viejos rasgos y habilidades (represión y cooptación, autoritarismo que genera complicidades y corrupciones, uso de la ley y bienes públicos para beneficios personales, discurso políticamente correcto junto a violaciones de derechos humanos, etcétera).

### 2.3. Crisis de la transición democrática

Se supone que la transición democrática, independientemente del grado de maduración con el que se la valore, de manera gradual iría realizando la reforma y adecuación de Estado y sociedad, y que lograría, a partir de la alternancia presidencial, ir transformando en un sentido democrático el régimen político. Sin embargo, la democratización no ha logrado generar esos cambios esperados. Al contrario, la crisis del Estado y del régimen ha contaminado y debilitado la propia transición democrática, la cual vive hoy también su propia involución y crisis.

Hasta ahora, la transición ha servido para reciclar a la clase política sin tocar al Estado autoritario ni al régimen, procurando mantener la exclusividad del quehacer político al ámbito institucional, partidario, parlamentario y electoral, y recientemente al mediático.

En pocas palabras, los rasgos del régimen autoritario y priísta se mantienen con la administración del Partido Acción Nacional (PAN). No hay un régimen democrático, y hoy asoma la crisis de legitimidad, autoridad, conducción y representatividad con todas sus limitaciones, endurecimientos, violaciones y complicaciones.

## 2.4. Crisis de la política económica

Se ha intensificado la terca aplicación del modelo económico, sintonizado a la dinámica global y de los Estados Unidos, que además del fortalecimiento de los poderes monopólicos y oligopólicos sigue provocando el aumento de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, así como los bajos índices de crecimiento, desarrollo y empleo.

A pesar de ello, ni el gobierno ni los grupos dominantes han propuesto opciones de modificación. Al contrario, insisten en la obediencia a los ordenamientos del TLCAN, la deuda y las instituciones financieras de la globalización, en la necesidad de hacer reformas estructurales neoliberales que desregulen los derechos y los beneficios sociales y laborales logrados en etapas anteriores, en el reordenamiento territorial a través de megaproyectos y mercados regionales, así como en las medidas y programas que consolidan el subdesarrollo y destruyen el campo y la industria mexicanos.

Controlados los mercados, el modelo se orienta al aseguramiento de recursos y la disputa por el control de regiones y territorios. Con ello se genera una creciente fragmentación y polarización que debilita y confronta a los actores locales, pero que contribuye a la dominación del modelo global.

Estas contradicciones y dependencias del modelo económico auguran grandes riesgos y nuevos escenarios de crisis. El incremento de la migración y de la informalidad en la que sobreviven los excluidos, y en general de la conflictividad social ante la incapacidad y la falta de voluntad de los poderosos para resolver problemas y no sólo para posponerlos, ratifican que con la actual política económica no hay condiciones de desarrollo, sustentabilidad o justicia, ni de derechos humanos-políticos-económicos-sociales-culturales-ambientales, ni las habrá de gobernabilidad democrática.



## 2.5. Aumento de la conflictividad y las violencias

En este marco han crecido todo tipo de diferencias, desigualdades, protestas y tensiones. Los vicios del sistema y del régimen en cuanto a corrupción, negocios sucios y vínculos con el narcotráfico continúan dando preocupantes muestras de impunidad, deterioro y violencia.

Esto contribuye al aumento de la movilización, de la conflictividad política y social, de la represión y de las violaciones a los derechos humanos, pues se ha establecido un círculo vicioso entre la militarización que representa el creciente papel de las fuerzas armadas en el encuadramiento de las dinámicas políticas, la radicalización del movimiento social ante la falta de respuestas, y la diversificación de maniobras de la delincuencia organizada para ensanchar sus espacios de poder, impunidad y control.

Así, esta etapa se distingue por la polarización y la confrontación. No se ven condiciones de diálogo y negociación como ruta principal de acuerdos y soluciones. Parece más viable el escalamiento de la violencia y de la lógica de presión, de imposición y de fuerza.

## 2.6. Crisis ética y de valores

En medio de la profunda transición entre generaciones sociales, y cruzado por problemáticas nacionales y globales, México enfrenta también, desde hace tiempo, una seria crisis ética y de valores. El pragmatismo y la conveniencia han venido a suplantarse los criterios éticos y morales del bien común, los que permitirían el fortalecimiento de la identidad y de las alternativas con base en los propios valores y cultura nacionales.

Esta crisis, impulsada por el modelo para debilitar las resistencias e imponer su visión de realidad y sentido común, cuenta con el poder de los medios internacionales y nacionales como promotores del sistema.

Esta situación afecta a las propias iglesias y tradiciones religiosas, las que ven reflejadas en su seno la incertidumbre y la polarización social, en lugar de incidir en ellas aportando otra visión ética y de justicia social.

## 2.7. En suma, una crisis de nación

Por todo lo anterior, es preocupante constatar que se ha configurado una crisis compleja e integral de la propia nación mexicana.

Como considera el Grupo Paz con Democracia, se trata de un “desvanecimiento de la nación y una ocupación estructurada, silenciosa y abierta” en las todas las dimensiones vitales:

- Territorio acotado por otros intereses.
- Integración económica subordinada.
- Sistema político deslegitimado, militarizado y mediatizado.
- Identidad cultural debilitada, privatizada, mercantilizada y desestructurada.
- Patrimonio destruido (cultural, agrícola, comunitario, científico, artístico).
- Sistema jurídico basado en la violación, la impunidad, el incumplimiento, las ventajas y privilegios.
- Sociedad diversa y con nuevos perfiles y dinámicas, pero fragmentada, polarizada, desconfiada, con mayorías en situaciones de exclusión, pobreza y precariedad.

### 3. Momento nacional (2006–2007)

#### 3.1. Debilidad política y respaldo militar

El gobierno panista de Felipe Calderón llegó en condiciones de gran debilidad e ilegitimidad, tanto de cara a la dinámica y modelo global y estadounidense, como ante las expectativas nacionales, el peso de los poderes fácticos y la agenda de problemas y prioridades nacionales.

Ante esta debilidad, Calderón ha fortalecido y visibilizado el papel de las fuerzas armadas y de la seguridad pública como elementos estratégicos de control político. La dependencia hacia Estados Unidos, agravada en cuanto a la concepción de seguridad nacional ligada al terrorismo y la seguridad pública, avanza sobre la base de la criminalización, la persecución de movimientos y la cínica violación a los derechos humanos.

Esto se agrava, además, por la pretensión gubernamental de que, salvo los temas del Congreso, todo problema es particular y local, pues ha provocado confusiones y vacíos que también disputan y llenan los poderes fácticos (incluida la llamada delincuencia organizada y las redes de corrupción).

Así, ante la falta evidente de operación política que las fuerzas armadas simultáneamente sustituyen e inhiben, se aplica una lógica de “baja intensidad”, mientras se respaldan acciones policiacas y represivas de “alta intensidad”. Con todo ello, se ha iniciado una nueva etapa de la “guerra sucia”, pero aplicada a una amplia gama de actores.

#### 3.2. Derechas y privilegios partidarios

Otro rasgo de la presente etapa es la visibilidad de una franja social conservadora y el fortalecimiento de las derechas en diversos espacios

del Estado, del gobierno y del PAN. Defienden la legalidad y la fuerza, están más preocupados en ocupar los espacios de poder y privilegio dejados por el prísmo que en impulsar transformaciones democráticas y de justicia social que pregonan. De una manera fragmentada y dispersa, en el PAN se dejan ver fenómenos de corrimiento partidario, así como personajes y candidatos que actúan de lleno en la lógica del pragmatismo, como sucede en los demás partidos.

Ello limita cada vez más a los partidos políticos como instancias principales de representación y negociación nacional. Aunque pretenden consolidarse como tales, y procuran generar organizaciones ciudadanas y civiles que les sean afines, la dinámica política y social los contradice día con día. Existe un abismo creciente.

A pesar de esta debilidad del Congreso —y contando con que el Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque juega absorbido por las reglas del poder, está actualmente incapacitado para cualquier disputa política y parlamentaria que pueda implicar reconocimiento del gobierno ilegítimo y espurio, como considera al de Calderón—, hoy hay dos grandes agendas que cruzan a las Cámaras y establecen la cancha de negociación: la del paquete impulsado por el gobierno federal hacia el logro de las reformas fiscal, energética, laboral y judicial; y la del paquete impulsado por diversas organizaciones políticas y civiles centradas en la reforma del Estado, la electoral, la de medios, y la necesidad de un nuevo pacto social.

### 3.3. Reactivación y radicalización de movimientos sociales e izquierdas

Sin embargo, como sucede en la dimensión global, se da hoy una importante reactivación de los movimientos sociales, civiles y ciudadanos, así como de las izquierdas vinculadas a ellos, planteando diversos

proyectos, estrategias e iniciativas, que van desde la defensa sistémica de derechos sociales y la generación de ciudadanía social, hasta la construcción antisistémica de opciones autonómicas y de poder local en territorios y regiones.

Al margen de los partidos, existe una creciente tendencia a la consolidación y la emergencia de viejos y nuevos actores mediante la configuración de redes, articulaciones y frentes nacionales, que con diversa pujanza y capacidad de movilización están pendientes de la coyuntura y de la generación de sujetos y alternativas, la construcción de ciudadanía social, la acumulación de fuerza y la representatividad.

Como sucede en todos los sectores y bloques de la sociedad, al interior de los movimientos sociales y las izquierdas, junto a la recomposición y la tendencia de articulación, se vive también un fuerte momento de discusión y disputa de liderazgos históricos, proyectos y estrategias.

Sin embargo, en su diversidad dejan ver algunos rasgos comunes, tales como la convicción de que están en juego situaciones estructurales y estratégicas, no sólo coyunturales; la radicalización de planteamientos y alternativas; la constatación de que no hay condiciones favorables para el diálogo y la negociación; la confirmación de que el gobierno privilegia la confrontación y el uso de la fuerza, por encima del ejercicio de la política y el respeto a los derechos humanos, procurando llevar al movimiento social a terrenos de represión, lucha jurídica, y defensa de presos, perseguidos y desaparecidos políticos. Aunque por ahora no hay condiciones de unidad programática ni orgánica, se intentan esfuerzos de unidad de acción en torno de los problemas comunes.

Con todo ello, se está dando una recomposición y redefinición de la “sociedad civil” —que no tiene ya como actores principales a las organizaciones civiles, las conocidas organizaciones no gubernamentales—

mentales (ONG), tan diversas ahora—, así como de sus relaciones e incidencias en los espacios y políticas públicas. Por ser defensiva y desarticulada, la participación civil no alcanza a ser decisiva, y sólo matiza en agendas, temas y leyes permisibles y controladas desde la clase política. Lo ciudadano ha de redefinirse con mayor madurez y autonomía.

### 3.4. Mayor conflictividad, endurecimiento y deterioro

Ante el aumento de la movilización social y la falta de respuestas, es un hecho que crecen los conflictos en un círculo vicioso, pues a mayor represión sigue mayor movilización, mayor conflictividad, mayor criminalización y mayores violaciones.

Esta tendencia a judicializar los conflictos y criminalizar los movimientos se fortalecerá, preocupantemente, por el cumplimiento del ASPAN y del plan especial de cooperación de Estados Unidos con México que, de manera similar a lo ocurrido en Colombia, sostiene políticas de seguridad y contrainsurgencia, detrás de discursos de desarrollo o de lucha al narcotráfico.

Así, no sorprende la oscura desaparición de miembros del Ejército Popular Revolucionario (EPR), ni la torpeza gubernamental para responder a la demanda respectiva, ni las duras respuestas que recientemente ha dado el EPR, uno de los varios movimientos armados que existen y crecen en el país desde hace décadas.

Estas crisis y tendencias han generado, en la sociedad mexicana en general, un estado de ánimo marcado por el deterioro, la incertidumbre, la desconfianza y la polarización.

Desafortunadamente, los escenarios y las perspectivas señalan un mayor deterioro y agravamiento, y no parece que de las esferas del gobierno y del poder puedan surgir opciones de Esperanza.

#### 4. Nueva coyuntura nacional (septiembre 2007)

En los marcos anteriores, las coyunturas cambian con gran rapidez. Las crisis y las disputas son tan de fondo que se expresan en las coyunturas, que adquieren ahora un valor más estratégico en la configuración de liderazgos y correlaciones de fuerzas. Generar y conducir coyunturas, iniciativas y agendas es un valor y una clave estratégica para los actores en todos los campos. Por ello, es importante analizar las coyunturas, pero siguiendo los procesos, las crisis y las disputas de fondo.

Así, pienso que en este mes la coyuntura cambió por la confluencia de varios factores importantes:

- El pacto entre fuerzas políticas y económicas en 2006, para evitar el colapso del Estado, defender su institucionalidad y permitir la llegada y el primer año de Calderón, ha terminado con un saldo menor al esperado en cuanto que el nuevo gobierno no creció ni en liderazgo, ni en legitimidad, ni en propuesta.
- La disputa por la hegemonía y la fragmentación entre las fuerzas dominantes pasó ya a una abierta y visible batalla campal con base en sus diferencias y contradicciones. El cruce de las negociaciones por las reformas fiscal y electoral, y particularmente el enfrentamiento parlamentario con los medios y el Instituto Federal Electoral (IFE) no es menor, como no lo serán sus consecuencias.
- En medio de la tensión por la reforma fiscal se deja ver la inminente reaparición de la crisis económica, la que ya no puede ocultar el manejo macroeconómico.
- En medio de la tensión por la reforma electoral se deja ver que ya no funciona, como en ocasiones anteriores, trasladar otras demandas y agendas sociales hacia reformas a la acción de los partidos.

- El fuerte golpe del EPR a las instalaciones de Pemex en Veracruz, que ha tenido importantes consecuencias económicas en amplias zonas del país, llevó al conflicto a un nivel más alto, cuya gravedad ya no se puede ocultar. La discusión abierta acerca de temas relacionados con la seguridad muestra una amplia gama de posturas y lecturas, pero dejan ver que los endurecimientos también han escalado.
- Es notable la serie de pugnas y diferencias entre los mismos aparatos de seguridad, instituciones y fuerzas armadas, que muestran diferentes grupos, posturas e intereses civiles y militares. Junto al inevitable reconocimiento acerca de la capacidad autónoma de fuego del narcotráfico, de los movimientos armados, de policías privadas y de grupos paramilitares en varias zonas del país, aparece también la inquietud acerca de la capacidad actual de control y disciplina de los diferentes aparatos y grupos de seguridad del Estado.
- Los hostigamientos a movimientos y organizaciones sociales se han incrementado, a lo que se responde con un amplísimo y unitario Frente Nacional contra la Represión.
- La disputa de liderazgos y agendas apunta hacia quién y en torno a cuáles prioridades impulsar un nuevo pacto.

## 5. Retos

En los marcos anteriores, aparecen cinco grandes retos generales al ser y quehacer de los actores comprometidos con una transformación profunda en términos de justicia, igualdad y democracia social:

1. Elaborar nuevos diagnósticos de la situación nacional y mundial que ubiquen las crisis, los procesos, las dinámicas, los actores, los conflictos y las alternativas en juego.



2. Fortalecer las diversas identidades, proyectos y culturas desde los cuales los actores establezcan nuevas estrategias y niveles de participación.
3. Generar posturas éticas que denuncien, orienten y propicien nuevas agendas y prácticas sociales (congruentes con procesos vitales como el género, la defensa de la naturaleza, el salto cualitativo en la promoción y defensa integral de los derechos humanos, etcétera).
4. Impulsar los sujetos, procesos, movimientos y articulaciones sociales, civiles y ciudadanos alternativos, a partir de nuevas experiencias locales y de base, que recojan las lecciones aprendidas y vivan la matriz comunitaria.
5. Fortalecer el trabajo civil en la construcción de la paz y la transformación positiva de conflictos, en contra de las lógicas autoritarias y de fuerza.

## GOBERNABILIDAD Y REFORMA DEL ESTADO

▪ Esteban Garaiz ▪

Es evidente que en una sociedad que se quiere democrática, la gobernabilidad, es decir, la satisfacción de los gobernados, se debe sustentar en la conformidad socioeconómica y política.

A pesar de las notorias limitaciones políticas del antiguo régimen priísta, en lo general esta sociedad resultaba gobernable, entre otros factores, gracias a un crecimiento económico sostenido por décadas —que ya quisiéramos recuperar— y a una importante capilaridad social, producto principalmente de la educación pública gratuita en todo nivel, y que pudo reducir la pobreza del 90% de la población en 1910, a la mitad en 1982.

Mucho más se hubiera podido lograr de haber controlado la galopante corrupción, producto precisamente del poder casi absoluto de un solo partido en el gobierno.

La Revolución mexicana hizo su tarea a medias, y la desviación notoria de los últimos 25 años, dejando atrás la orientación “bonapartista” (alianza de clases), en términos marxistas, para ir en pos de las políticas llamadas neoliberales impuestas por los centros internacionales de poder, ha sido la causa central del conflicto social en el que

vivimos, con múltiples facetas y manifestaciones preocupantes. No son tan alarmistas quienes prevén, en el corto plazo, severos enfrentamientos sociales.

Pero para no seguir invadiendo el tema tratado por Miguel Álvarez, me voy a centrar en los aspectos políticos de la gobernabilidad. Aunque, primero, no resisto la tentación de mencionar que el subsecretario Miguel Szekely Pardo acaba de declarar que el rezago en educación media superior será superado en el 2012, ya que anualmente se requieren 120,000 espacios para estudiantes, y aunque es obligatorio el preescolar, el 60% de los niños de este nivel no tendrá cupo el próximo año escolar.

En un país con estructura democrática electoral representativa, como es formalmente el nuestro, la gobernabilidad se sustenta en un detalle técnico: la aceptabilidad de la derrota. No es lo mismo la aceptabilidad de la derrota electoral que la aceptación de la derrota electoral. Aquélla supone precisamente el establecimiento previo, y entre todos, de las condiciones de la contienda electoral, de modo tal que se haga ineludible la aceptación de la derrota.

La gobernabilidad en términos políticos supone la conformidad política de los ciudadanos con su gobierno. No es ninguna novedad que yo diga que esa conformidad no se ha logrado en la República mexicana en 2006. No estamos hablando de una minoría insignificante, siempre posible en una sociedad abierta, sino de un sector de la población casi equivalente al que votó en favor del actual titular del Poder Ejecutivo federal. No sólo es un sector decepcionado por la derrota, sino que no está convencido de ésta y no la acepta.

Tenemos que regresarnos a 2003, año en el que debía renovarse el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), al vencerse el mandato de siete años de quienes lo integraron desde la reforma de 1996. En aquella primera ocasión no sólo se cumplió con la previsión

constitucional de que el cuerpo arbitral, un presidente y ocho consejeros, fueran electos por una mayoría calificada de dos tercios de los diputados federales, sino que se logró un pleno consenso previo de las partes contendientes en la integración de dicho cuerpo arbitral. El IFE recibió el reconocimiento ciudadano, al margen de los resultados en la gestión del Poder Ejecutivo.

No ocurrió lo mismo en 2003. En esta segunda ocasión, por falta de oficio político, por incompetencia negociadora, o quizá más probablemente por mala fe, sólo dos de las fuerzas electorales contendientes, con exclusión de las demás, conformaron el cuerpo arbitral del IFE para los siguientes siete años.

Vale la pena repetir que se cumplió plenamente con la formalidad constitucional de la mayoría calificada de dos tercios prevista en el artículo 41.

Sin embargo, desde ese preciso momento quedó claro que no estaba cimentada la aceptabilidad de la derrota ni, en consecuencia, la gobernabilidad en términos políticos. Desde un inicio fue planteada, de manera expresa, la inconformidad de quienes no habían participado en la integración del cuerpo arbitral, ni se había aceptado ninguna de sus propuestas.

Como agudamente ha hecho notar José Antonio Crespo, quienes de hecho decidieron el cuerpo colegiado de los árbitros electorales fueron los dos ganadores después: los panistas de Felipe Calderón y los priístas de Elba Esther Gordillo.

En todos los foros, los inconformes hicieron notar su desacuerdo, y de inmediato, tanto en el Congreso como en los medios de comunicación y en el seno del propio Consejo General del IFE. Quizás confiados en que de todos modos ganarían, acabaron expresando un voto de duda condicionado al desempeño del grupo.

Vinieron las precampañas como procesos abiertos, contra lo previsto en el Código; siguieron las campañas, con un verdadero cúmulo de violaciones jurídicas, que quedaron impunes porque nadie se creyó con atribuciones para sancionarlas. En el Consejo General no hubo un solo pronunciamiento colegiado de condena ante tantas tropelías, al margen de las limitadas facultades sancionadoras del IFE. Por lo contrario, varios integrantes del propio Consejo alegaron la libertad de expresión frente a descaradas transgresiones a lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como si no supieran que toda garantía constitucional tiene un límite. En más de una ocasión, el Consejo General echó abajo los dictámenes condenatorios de la propia Junta General Ejecutiva.

Algunos comentaristas han visto en esta actuación una actitud timorata y pusilánime; otros, de plano, consideran que ésta es la consecuencia natural del compromiso adquirido en su designación.

En todo caso, el hecho sabido es que no hubo aceptación de la derrota, aun cuando la inconformidad ha estado canalizada por la vía pacífica. Pero es claro que eso no ha garantizado, ni garantiza en el futuro, la gobernabilidad. Es verdaderamente insólito que para un tercio de los ciudadanos la nación tenga un presidente legal y espurio y otro legítimo; y esto debe ponderarse más allá de lo chusco, y con toda seriedad.

Mientras tanto, cada día queda clarísimo, para la mayoría de los ciudadanos, que las instituciones de la República, tan ponderadas desde el poder constituido como si fueran entes sacramentales cuya impugnación resulta sacrílega, están en realidad, todas o casi todas, urgidas de profundas reformas. Todo el mundo proclama sin bajar la voz que la justicia en México es venal, engorrosa y desesperadamente lenta; que el Ejército está infiltrado por el narcotráfico; que las policías son verdaderos nidos de corrupción; que un puesto en las

aduanas es la manera más alegre y eficaz para enriquecerse por tres generaciones; que los Poderes Legislativos estatales son lacayos del Ejecutivo en turno; que el sindicato de los maestros es lo más opuesto a la vocación de servicio de un mentor; que los concursos para asignación de obra pública son una farsa; que algunos ministros de culto —aquí sí se baja un poco la voz— son sospechosos de complicidad con grupos de narcotraficantes y, desde luego, que no tienen el más mínimo sentido cristiano en su modo de vida; que hay ejecutivos estatales que violan descaradamente los derechos humanos, y así podríamos seguir hasta no dejar títere con cabeza.

Para redondear, tenemos guerrillas reconocidas por el poder público. Una de ellas en estado latente —y bien que late— a raíz del incumplimiento por parte del gobierno federal de los acuerdos de San Andrés. Aunque también acaba de firmar en las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos Indígenas, que proclama el derecho de las comunidades “sobre su territorio y sus recursos naturales”.

La otra, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y sus múltiples subdivisiones, es seguida con interés, aunque no con eficacia, por las autoridades federales de inteligencia, las que haya. No es sorprendente la suspicacia con que algunos analistas políticos miran la actuación del EPR, o su presunta fracción jaramillista, de ideales claramente antiimperialistas y dinamitando instalaciones del esquilmo patrimonio energético nacional, que sigue siendo, depauperado y todo, el cuerpo material de la siempre amenazada soberanía nacional.

En el pasado mes de junio, el grupo Tepoztlán, que sigue reuniéndose alrededor de la memoria de don Víctor Urquidí en esa población de Morelos, llegó a conclusiones más bien pesimistas acerca de la posibilidad, en la actual coyuntura, de una real reforma del Estado.

Porfirio Muñoz Ledo recordó que en 1994 “estábamos reunidos” cuando los sorprendió la muerte de Luis Donald Colosio, y que Felipe Calderón “tenía prohibido que sus diputados fueran a las conversaciones”. Pero en la actual situación “echaron por delante las estructurales” y dejaron para después, sin fecha, la verdadera reforma del Estado. Con buen augurio sentenció que “la madre de todas las reformas es sacar el dinero de todas las elecciones”, y señaló que en las elecciones europeas están prohibidos los promocionales de la televisión y el uso comercial, así como el dinero privado. “Es una trampa brutal —dijo— sancionar sólo las violaciones en la jornada y no en todo el proceso”.

Rolando Cordera, por su parte, observó que la reforma del Estado “no podrá ser neutral”, que pasa por la ideología, y eso explica por qué ahora se busca “reformas estructurales” *ad hoc*, sin cambios constitucionales.

Lourdes Arizpe sostuvo que el Estado no puede ser neutral, sino garante de equilibrios. Para ella, el Estado de la Revolución surgió con una gran visión de la realidad mexicana.

Rosa María Ruvalcaba, prestigiada integrante del Consejo Técnico del Padrón Electoral y ahora miembro del grupo Conciudadano, estableció sus reservas hacia la llamada ciudadanización “porque se cuela el gran poder”, según dijo.

José Agustín Ortiz Pinchetti fue mucho más expreso en su desaliento. “No tengo optimismo —dijo— pues sólo con una clara hegemonía política... o con un amplio consenso en lo fundamental podría lograrse ahora la reforma de Estado. No existe en México hoy. Uno se siente profundamente agraviado. Sí tengo un cauteloso optimismo por la reforma electoral”.

Porfirio Muñoz Ledo, recapitulando, mencionó la irónica frase de que “un optimista es un pesimista mal informado”; que el proyecto de

las “reformas estructurales” es antitético al de “reforma del Estado”; que en materia electoral “hay que cambiar al árbitro y emparejar el terreno”; que “todas las reformas sólo legales son sospechosas”, y que “no hay base ni facultad constitucional para las concesiones de radio y televisión por parte del Ejecutivo federal, como si fueran minas”.

Después de recordar que México tiene un déficit de ciudadanía, consideró que “hay que ciudadanizar, pero con mucho cuidado”. Señaló que el máximo autorizado de concentración del espectro radioeléctrico en Europa es el 10% y en Estados Unidos el 30%. Y acabó con un mal augurio: “vamos a seguir con más parches”.

Por mi parte, sigo pertinazmente mal informado, porque veo con optimismo el punto central de las reformas constitucionales recientes sobre materia electoral. No quiero, sin embargo, dejar de citar a mi colega Sergio Aguayo: “ninguna reforma electoral es definitiva, sino parte de un proceso sucesivo y evolutivo en el cambio democrático”.

Había, sí, que sacar el dinero privado de la democracia. No era, por ningún concepto, aceptable que siguiéramos imitando la peor perversión de la arcaica democracia (no en el nivel comunal, que es ejemplar) de los vecinos del Norte. El *marketing* político es en sí mismo una aberración.

Pero, además, el casi completo consenso logrado ahora entre las fuerzas políticas, insólito y ojalá precursor, representa para el Poder Legislativo federal la segunda independencia, después de la consolidación en 2000 como auténtico poder republicano frente al Ejecutivo. Ante la insolencia de los líderes gremiales de la radio y la televisión fue necesario, como vimos, recordarles que los legisladores constituyen un poder republicano respaldado por más de 40 millones de votos ciudadanos, y que ellos son sólo concesionarios de un bien público.



Como ciudadano hubiera preferido una mayor previsión formal para impulsar el consenso de los diputados en la integración del Consejo General del IFE. La reforma sigue considerando una mayoría calificada la de dos tercios. Habría sido deseable condicionar de origen el consenso casi pleno, salvo menores disidencias siempre previsibles. Coincido en ello con el grupo Conciudadano al postular un 80%.

No hay ley realmente aplicable si no hay sanción correspondiente y verdaderamente disuasiva. Las multitas que aplica el Consejo General del IFE, y sólo a los partidos, según sus atribuciones actuales, no han disuadido. Ésa es la gran lección de 2006. El Título Vigésimo Cuarto del Código Penal sólo tipifica delitos electorales y establece sanciones alrededor de la jornada y no del proceso entero, incluidas las precampañas.

Por otra parte, el artículo 33 de la Constitución, que prohíbe terminantemente la intromisión de los extranjeros, sigue sin reglamentación. También vimos sus consecuencias en el proceso pasado. Leyes imprecisas y sin sanciones claras hacen un país ingobernable.

Ahora se habla de gobernanza, entendida como la interacción entre sociedad e instituciones. Hoy, con instituciones dañadas, y cerrados en muchos ámbitos los canales de participación ciudadana, marcados como irredentos y conflictivos quienes denuncian y pretenden restaurar las instituciones y abrir los cauces, vemos con toda lucidez que sólo con un gran esfuerzo por lograr amplios consensos nacionales, y no juntando artificialmente dedos legislativos, podremos recuperar la gobernabilidad y la verdadera, esencial, democracia. En resumen, una buena reforma electoral, fundamentalmente apropiada para la actual coyuntura, puede ser un buen primer paso para la reforma del Estado cuando se presente la oportunidad histórica.

## **SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN**

▪ Graciela Bernal ▪

Es común escuchar o leer que los medios de comunicación ocupan un lugar estratégico en los procesos de democratización de cualquier sociedad que aspire a incorporar los valores y reglas de un sistema democrático. La mediación que operan los medios de comunicación entre las instituciones del Estado y la ciudadanía es una necesidad inherente de las sociedades contemporáneas. La construcción de ciudadanía, de opinión pública, de generación de conocimiento acerca del acontecer social, de opciones informativas para la toma de decisiones, son componentes centrales en una sociedad democrática.

En un país como el nuestro, que comienza en forma incipiente a establecer reglas del juego de competencia y acceso al poder más equitativas y democráticas, la definición clara de las reglas del juego del campo comunicacional son parte medular de ese proceso embrionario por la democracia.

En México, históricamente, el sistema de comunicación social ha estado vinculado al sistema político que lo amparó y protegió. El desa-

rrollo y el poder económico, político e ideológico del sistema de radiodifusión comercial no se pueden comprender al margen de las figuras de autoridad del Estado mexicano. La situación actual de los medios electrónicos se objetiva en la existencia de grandes consorcios radiofónicos y televisivos en manos de 15 familias; 13 controlan la radio mexicana, y dos la televisión. Televisa opera bajo el liderazgo de Emilio Azcárraga Jean, y TV Azteca, de Ricardo Salinas Pliego. Entre ambas televisoras controlan 486 canales de televisión abierta. Televisa es propietaria de 306 canales repartidos a lo largo y ancho del territorio nacional, que representan el 50% del total, y TV Azteca, de 180 estaciones que representan casi la tercera parte.<sup>1</sup> Esta situación de imponente poderío mediático (económico, político e ideológico) se articula, además, al deficiente e inoperante marco regulador que norma la industria de radiodifusión. El poder de las empresas de medios en México constituye un recurso de presión política de los concesionarios a fin de frenar e impedir tentativas legislativas para modificar el marco normativo e influir en procesos de decisiones políticas.

La historia de las iniciativas por transformar el régimen de comunicación social de este país no es nueva. Los primeros esfuerzos se realizaron en la reforma política emprendida en el sexenio de José López Portillo (1976–1982), cuando se adicionó al artículo 6o. constitucional que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. El debate histórico acerca de la reforma del régimen de comunicación social en México se había instalado.

Las legislaturas LVI (1995–1998) y LVII (1998–2000), durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, fueron espacios polí-

---

1. Osterroth, citado por Roberto Gutiérrez López. *Información y Democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México, España, Pomaes*, 2005.

ticos de fuertes debates y negociación. En la LVI se lograron reformas a la Ley Electoral, y en la LVII, congelar la iniciativa de Ley de Comunicación Social, denominada por los medios periodísticos y electrónicos “Ley Mordaza”. Posteriormente, en la LVIII Legislatura (2000–2003), en abril de 2002, las Cámaras de Diputados y de Senadores aprobaron, por unanimidad, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que promovió la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en junio de 2003.

Los esfuerzos por regular, desde una perspectiva democrática, el derecho a la información de los mexicanos y el funcionamiento de los medios de comunicación electrónicos han estado condicionados por estructuras de relaciones políticas, dominadas por actores con capacidad de negociación y decisión, cuyo horizonte se ha construido con una mirada limitada, en función de intereses particulares con fines de ganancias políticas inmediatas. Cada vez es más clara la necesidad de que el Estado mexicano, a través de sus instituciones, logre autonomía frente a los industriales de la comunicación mexicanos. Estos empresarios, en los términos de Jacqueline Peschard, se han constituido en poderes fácticos “que son aquellos que sin ser parte del cuadro institucionalizado del poder, tienen la fuerza para condicionar el ejercicio de la acción del Estado mexicano, cuando no para amenazarlo o neutralizarlo”.<sup>2</sup>

En el *Análisis Plural* del primer semestre de 2006, con el título “Las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, un atentado a la sociedad”, de Cristina Romo,

---

2. Citada por Fátima Fernández C. “¿Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico?”, en *Revista Nexos*, núm. 352, abril de 2007.

se abordó la coyuntura sociopolítica que dio pie a la aprobación de la denominada “Ley Televisa”. La autora colocó sobre la mesa el tema acerca del proceso sociopolítico llevado a cabo con las reformas de las leyes de radiodifusión y telecomunicaciones aprobadas por la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 2005, por el Senado el 30 de marzo de 2006, y publicadas por el Poder Ejecutivo el 11 de abril.

¿De 2006 a 2007 qué se ha develado en torno al debate en materia de legislación de radio y televisión en México? Para responder esta cuestión es necesario establecer la coyuntura sociopolítica que enmarca esos procesos. Esto requiere delimitar los acontecimientos en una dimensión espacio-temporal para establecer sus antecedentes y el periodo coyuntural que se analiza, que en este caso corresponde a 2007.

En los términos de Jaime Osorio, “una coyuntura es una condensación particular de espesores de la realidad y de tiempo social, en la que los procesos profundos y de larga duración están presentes más intensamente en la superficie y en el tiempo corto”.<sup>3</sup>

Con base en esta definición trataremos de mostrar algunos “espesores de la realidad y de tiempo social” que emergieron en 2007, en torno al proceso de reforma de las leyes de radiodifusión y telecomunicaciones en México.

## **1. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por senadores de la república en mayo de 2006**

Corría la primavera de 2006. En ese periodo se entrecruzaron las acciones de Televisa para lograr las reformas del proceso electoral.

---

3. Jaime Osorio. “Fundamentos del Análisis Social”, en *La realidad social y su conocimiento*, México, FCE / UAM-Xochimilco, 2002, p. 71.

Las campañas políticas representan una buena temporada para los negocios de los empresarios de la comunicación. En el segundo trimestre del año, es decir, en junio de 2006, Televisa registró una utilidad neta de 2,307.4 millones de pesos, 75.1% más que el mismo periodo del año anterior. Por su parte, TV Azteca tuvo utilidades netas por 655 millones de pesos, 28% arriba de la ganancia registrada en 2005, correspondiente a ese periodo.<sup>4</sup> En total, entre ambas empresas, en 2006, lograron ventas por 28,800 millones de pesos, sin considerar los ingresos que les reportaron otras de sus empresas vinculadas con el sistema de comunicación privado mexicano.<sup>5</sup>

El 4 de mayo de 2006 fue un día definitivo que reorientó la dirección política que se anunciaba con la aprobación de las reformas a las leyes de radiodifusión y telecomunicaciones. Ese día, 47 senadores de los tres principales partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una acción de inconstitucionalidad a las reformas de la Ley Federal de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. Este recurso tuvo como fundamento jurídico la violación de 21 artículos de la Constitución mexicana.

Mientras la SCJN abría paso al recurso de inconstitucionalidad promovido por una minoría senatorial, el primer semestre del año estuvo dominado por un ambiente sociopolítico nacional atizado por campañas electorales de abierta confrontación y descalificación entre los candidatos a la Presidencia de la República, principalmente por

4. Rosa Alva de la Selva. "La Televisión mexicana en 2006: la gran ganadora", en *Revista Mexicana de Comunicación*, marzo de 2007.
5. Gonzalo Moterrosa. "El espectro radioeléctrico, las tvs y la Ley Televisa", 23 de marzo de 2007 (disponible en <http://www.amedi.org.mx/spip>; fecha de consulta, 2 de diciembre de 2007).

Felipe Calderón del PAN y Andrés Manuel López Obrador del PRD. La mediatización de la política impulsó formatos y estrategias de comunicación bajo una racionalidad estrictamente comercial, en detrimento de la calidad informativa, la vida pública y las propuestas de los candidatos.

En ese contexto de intensidad mediática, de confrontación y descalificación entre los candidatos a la Presidencia de la República, de aparente victoria política de los concesionarios de radio y televisión porque se aprobaron las reformas de las leyes, y del *boom* económico en sus empresas por las ganancias registradas debido al excesivo gasto de los partidos políticos y sus candidatos (se calcula que el 70% del financiamiento de los partidos políticos fue gastado en radio y televisión),<sup>6</sup> la impugnación de inconstitucionalidad promovida por senadores de la República abrió un nuevo capítulo inédito en la historia del país. La última palabra la tendría la máxima autoridad judicial de la nación.

A partir de los primeros días de mayo de 2006, en tanto la SCJN daba entrada a la acción de inconstitucionalidad, quedaron sin vigencia jurídica las reformas referidas como violatorias a la Carta Magna, manteniéndose vigentes los capítulos y artículos de las leyes que no fueron modificados, y que muchos de ellos datan de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) promulgada en 1960. En ese mismo mes, la SCJN informó que para finales de julio o principios de agosto podría estar listo el dictamen respectivo; sin embargo, transcurrió el año sin que hubiera pronunciamiento.

---

6. Véase *El Universal*, 23 de abril de 2007.

## 2. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Después de un año de la impugnación a las reformas aprobadas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en mayo de 2007 los ministros de la Corte comenzaron los trabajos para revisar si son constitucionales o no los preceptos de las reformas.

### 2.1. Seguimiento del proceso y sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El 24 de mayo la Corte rechazó la petición del Ejecutivo federal de desestimar la acción de inconstitucionalidad con el argumento de que los senadores que interpusieron la demanda, al dejar su cargo en agosto de 2006, ya no estaban legitimados para continuar como parte interesada. La decisión de la máxima autoridad judicial de no desestimar el caso marcó una necesaria y obligada autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Para varios analistas, la posición asumida por la Corte daba visos de seriedad y compromiso político de cara a la complejidad e implicaciones de las leyes reformadas. A la SCJN le corresponde, por atribución y mandato constitucional, erigirse como la única institución facultada para salvaguardar los preceptos de la Carta Magna.

#### *a) Acerca de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)*

En la misma sesión, la SCJN determinó que el Senado de la República sí tiene facultades para crear órganos desconcentrados de la administración pública federal, como la Cofetel, instancia rectora en materia de televisión y radiodifusión. Lo anterior no significa que pueda hacerlo “distorsionando el sistema de distribución de competencias que tiene cada poder”. Por tanto, en consonancia con el fallo de la Corte, cuando el Congreso expide una ley sobre organis-



mos desconcentrados, “no puede desconocer la relación jerárquica y subordinada que debe proyectarse entre dichos organismos y las secretarías de Estado”, que son sus superiores. Se precisó que al resolver la acción de inconstitucionalidad —en la que se solicita que la Corte invalide precisamente la forma en que se integra la Cofetel y las funciones de ésta—, el pleno deberá vigilar que la LFRT respete las atribuciones que tiene el Ejecutivo en cuanto al uso y la explotación de los bienes de la nación.<sup>7</sup> El artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con las modificaciones acordadas por la SCJN, quedó de la siguiente manera:

Artículo 9-c. Los comisionados serán designados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y
- III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector de telecomunicaciones.

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

Los efectos sociopolíticos de la postura asumida por la Corte en relación con las atribuciones del Senado y del Poder Ejecutivo respecto al órgano regulador de radio y televisión son relevantes, porque los

---

7. Véase *La Jornada*, 25 de mayo de 2007.

funcionarios que actualmente la integran están vinculados, de manera directa, a los consorcios televisivos, y porque ante el imperativo judicial, el presidente de la República, Felipe Calderón, está obligado a ejercer su poder para disolverla e integrarla conforme las nuevas disposiciones de la SCJN. Al Ejecutivo le corresponde nombrar a los nuevos integrantes de la Cofetel, y esta determinación política aún no la ha tomado.

#### *b) Acerca de las concesiones*

- 1) La Corte invalidó la asignación de concesiones a través de “subasta pública”, como aparecía en el artículo 17-G de la LFRT, por considerar que las oportunidades para obtener una concesión para uso comercial las tendría el mejor postor, es decir, el que ofreciera mayor cantidad de dinero, además de que este mecanismo viola seis artículos de la Constitución, al favorecer sólo a grandes grupos con poder económico, mientras el Estado renuncia a ejercer su facultad como garante de la libertad de expresión y el derecho a la información.<sup>8</sup>
- 2) También falló en contra de la disposición del artículo 16 de la LFRT que establece que la vigencia de las concesiones tendría que ser de 20 años, y la modificó con el mandato de que será hasta por 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros.
- 3) Se pronunció por la inconstitucionalidad de la porción del artículo 16 de la LFRT que permitía el refrendo automático a quienes ya son concesionarios, sin necesidad de llevar a cabo a un procedimiento de licitación pública.<sup>9</sup> La Corte falló en favor de la revisión de todas las concesiones antes de su vencimiento. Esto le permitirá al Estado contar con mecanismos para refrendarlas o no, según las previsio-

---

8. Véase *El Universal*, 6 de junio de 2007.

nes de la Ley, como contar con la opinión favorable de la Cofotel para otorgar el refrendo o bien una nueva concesión.

### *c) Sobre la explotación del espectro radioeléctrico*

Los artículos 28 y 28-A de la LFRT otorgan a los concesionarios la explotación del espectro radioeléctrico para servicios como telefonía e Internet. Las facultades dadas a los concesionarios en estos artículos fueron rechazadas por la Corte porque violan seis artículos de la Constitución mexicana, en cuanto que atentan contra los derechos de igualdad y libertad de expresión, restringen la rectoría económica del Estado, favorecen la formación de monopolios y la concentración de los medios de comunicación en manos de los actuales concesionarios; además, discriminan a los medios permisionados de radio y televisión, a los concesionarios de telecomunicaciones, obligados a participar en licitaciones para obtener nuevas frecuencias, y a cualquier otro interesado en participar en estos mercados.<sup>10</sup> Estos artículos fueron de los más criticados y cuestionados, tanto por los legisladores impugnadores, como por amplios sectores académicos, intelectuales y de la opinión pública. El trasfondo de estas reformas tiene que ver con la ventaja que obtienen los empresarios al ganar espacio adicional en sus concesiones por la conversión al sistema digital.

### *d) Acerca de los medios permisionarios*

La inequidad de los medios permisionarios frente a los medios comerciales constituyó uno de los ejes de análisis y reflexión de la Corte. El resultado fue la declaración de anticonstitucionalidad de dos fracciones del artículo 20 de la LFRT, referidas a los procedimientos y trámites

---

9. Véase *Milenio*, 31 de mayo de 2007.

10. Véase *El Universal*, 6 de junio de 2007.

que deben realizar los solicitantes de permisos para operar medios de comunicación. Tales ajustes contribuirán a eliminar la discrecionalidad del gobierno en los procedimientos. La disposición rechazada por la Corte obligaba a “los solicitantes a entregar *cuando menos* la información enumerada en otras fracciones del artículo 17–E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y de servicio de la estación”; esto otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: “de considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud”. Además de que, “cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría *resolverá a su juicio* sobre el otorgamiento del permiso”. Con esto la Secretaría habrá de resolver por el cumplimiento de los requisitos y no desde un juicio que admite discrecionalidad.

La sentencia de la SCJN fue aplaudida y reconocida por la opinión pública nacional. No quedó duda del papel político y de la autoridad moral e intelectual que mostraron los ministros de la Corte en el proceso de debate y argumentación acerca de las 21 disposiciones jurídicas de las reformas a las leyes de telecomunicaciones y radiodifusión, consideradas violatorias de la Carta Magna. Por lo pronto, con el fallo de la Corte, Televisa y su cómplice más cercano, TV Azteca, no se salieron con la suya. La reforma del régimen de comunicación social sigue en el tintero. Después del fallo de la SCJN corresponderá al Poder Legislativo retomar la sentencia y abrir un nuevo capítulo en la materia. El “Engrose de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, fue publicado el 20 de agosto de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La coyuntura sociopolítica del segundo semestre de este 2007 ha estado definida por la reforma electoral, misma que fue aprobada

el 13 de septiembre. Esta reforma acota significativamente la acción de los medios en tiempos electorales al no admitir la contratación de spots publicitarios por partidos políticos o por terceros interesados. En ese mismo mes, el senador Carlos Sotelo, del PRD, y presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía en el Senado, informó que la segunda fase de la reforma electoral incluirá una nueva ley de medios.

La reforma electoral, centrada en redefinir nuevas formas de relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación, establece condiciones de “ajuste” político-partidista con el sistema de comunicación mexicano, al tiempo que replantea las reglas del juego de la política electoral. Corresponde al Legislativo enfrentar las implicaciones sociopolíticas de la reforma electoral, que por sí misma no garantizará una cancha de competencia política más equitativa y democrática. Lo que sí logró fue cerrar la llave. Con esta reforma los medios de comunicación, sobre todo los electrónicos, dejarán de llenar sus arcas a costa del erario público, con las descomunales cantidades de dinero destinadas a la publicidad política erogadas por los partidos políticos y sus candidatos.

De nuevo se entrecruzan los procesos. Las interconexiones de la reforma electoral con la reforma de la Ley de Medios, en sus disposiciones jurídicas y coyunturales, colocan al Poder Legislativo ante un reto político de enorme magnitud. La cancha de juego está delimitada; los jugadores ocupan sus posiciones. Las diferencias y los intereses se conjugan en un juego mediático, que coloca a ganadores y perdedores, a héroes y villanos. Habrá que esperar para saber si la clase política mexicana tiene voluntad política de Estado; si tiene la capacidad y los recursos políticos para resistir las presiones y los golpes que ya saben cómo ejercer los concesionarios de la radio y la televisión. Los procesos profundos y de larga duración del sistema político mexicano son

parte de la actual coyuntura sociopolítica. Asistimos de nueva cuenta a una historia que ya nos han contado. Toca observar y analizar cómo se definen las estrategias de relación de los actores implicados, de sus posiciones y sus formatos de negociación.

Anunciada la nueva Ley de Medios, el 10 de octubre el Grupo Plural del Senado de la República instaló formalmente los trabajos para elaborar la Iniciativa. Mientras se realizaban los primeros trabajos en la Cámara Alta, el presidente de la República, Felipe Calderón, asistía a la 49 Semana de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). Y ese mismo día, pero de 2002, en el marco de las actividades de la CIRT, Vicente Fox Quesada anunció el decreto presidencial al Reglamento de Radio y Televisión, con lo cual le dio la espalda al proceso promovido por el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel, de formulación y propuesta civil y política por una reforma democrática del régimen de comunicación social. El 10 de octubre no se olvida.

Parte de los trabajos del Grupo Plural del Senado es escuchar propuestas y conocer diversas posiciones de la sociedad civil organizada en relación con el tema. Dentro de las comparecencias más importantes se encuentra la del ex legislador Javier Corral Jurado, actual presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), quien el 7 de noviembre presentó una propuesta para la reforma a las leyes de radio y televisión y telecomunicaciones.<sup>11</sup>

Javier Corral planteó los principios generales de la propuesta:

1. Derecho de los ciudadanos. La legislación debe fundamentarse en el derecho de los ciudadanos de disponer de un sistema audiovisual

---

11. El documento "Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de la República", 7 de noviembre de 2007, puede ser consultado en la dirección electrónica de la AMEDI: <http://www.amedi.org.mx>

- que refleje su realidad, problemáticas y acciones transformadoras, y que promueva sus derechos e intereses.
2. Servicio público. El nuevo marco normativo debe definir la función de servicio público de la radio y la televisión como un servicio esencial para la sociedad y el fortalecimiento de la democracia; promover una programación de calidad en el que se garantice el derecho de la comunicación de los grupos sociales.
  3. El espectro radioeléctrico debe seguir siendo propiedad de la nación. Que a cualquier usufructo con propósitos comerciales le corresponda una contraprestación y que los criterios para asignar una concesión tomen en cuenta el servicio que prestará a la sociedad.
  4. Aprovechar a plenitud la convergencia digital. Las posibilidades comunicacionales que ofrece la conversión tecnológica abre perspectivas históricas inéditas para el desarrollo cultural y la promoción del conocimiento en la sociedad mexicana.
  5. Una sola ley, congruente con la convergencia digital. Que los aspectos de la legislación para la radiodifusión y las telecomunicaciones formen parte de una sola ley coherente y convergente con el ordenamiento federal.
  6. Un órgano regulador autónomo, con atribuciones suficientes y responsabilidades precisas. Es pertinente que el marco regulador de las telecomunicaciones, en todas sus modalidades, quede a cargo de un órgano del Estado con autonomía garantizada por la Constitución, respecto tanto de los poderes estatales como de las empresas a las que normaría.
  7. Acceso universal. Será preciso garantizar la disponibilidad de la información, en cuanto derecho público. Esto supone promover políticas públicas de Estado para diversificar la educación, el aprovechamiento y los recursos para acceder a la Internet para todos los mexicanos.

8. Conectividad. Debe existir la mayor flexibilidad posible para la interconexión de las redes digitales y la competitividad en el mercado.
9. Diversidad. Los contenidos en los medios de radiodifusión estarán definidos por el reconocimiento y la búsqueda de la diversidad. En la asignación de concesiones se tomará en cuenta a los grupos étnicos, instituciones universitarias y educativas, así como a organismos comunitarios. Habrá reglas para incentivar y promover la participación de productores independientes.
10. Libertad, pluralidad y responsabilidad. Se tendrán que garantizar los principios democráticos de libertad de expresión, derecho a la información y pluralidad.
11. Derecho de réplica. Los ciudadanos tienen derecho a replicar los contenidos que los aludan de manera personal.
12. Integridad de los contenidos. Los productores tienen derecho a que los contenidos de su autoría sean difundidos sin censura, y los ciudadanos a recibirlos sin alteraciones.
13. Defensa de intereses nacionales sin ensimismamientos ni comportamientos autárquicos. Regular la existencia de contenidos y de inversiones extranjeras que ya existen o que pueden llegar como parte de la diversidad y la internacionalización de los productos y medios de comunicación.
14. Promoción de medios públicos. Junto con los medios comerciales ampliar las capacidades de radiodifusión mediante un Sistema Nacional de Medios Públicos, con financiamiento que admita recursos fiscales, comercialización de espacios y plena autonomía del Estado.

Estos principios básicos resumen el significado de una reforma democrática de los medios de comunicación que México necesita. Los temas acerca de la responsabilidad social de los medios, los contenidos, la programación, la conversión tecnológica, la función de servicio



público de los medios concesionados y permisionarios, los sistemas de radiodifusión públicos con viabilidad financiera, la racionalidad económica de los medios desde la perspectiva del mercado y la competitividad, todos ellos de cara a principios democráticos del derecho a la comunicación, son parte de los fundamentos sobre los cuales la AMEDI presenta esta iniciativa.

¿Qué va a suceder? La posibilidad histórica de que se logre una redefinición de las reglas del juego en materia comunicacional está presente. La sociedad organizada reclama y espera que no se postergue la reforma del régimen de comunicación mexicano. Después de 30 años, el tema sobre la reglamentación de la comunicación sigue sin resolverse. La dinámica democrática de 2007 ha sido difícil y desgastante. De nuevo se corre el riesgo de que la clase política sólo vele por sus intereses partidarios e ideológicos.

La coyuntura abre un terreno de cultivo para que el Estado mexicano recupere su autonomía respecto de los poderes fácticos.

Y es que, finalmente, no puede perderse de vista cuál es el objetivo último de ese cambio [...] dotar a la dinámica de la convivencia y la competencia democrática de contenidos éticos y cognoscitivos que consoliden formas de relación social y política basadas en la civilidad y el sentido de pertenencia a un orden común.<sup>12</sup>

Por ello, la actualización de las reglas del juego del campo comunicacional en México cobra sentido político, democrático y humano. En él también se ponen en juego los sueños e imaginarios de una nación que aspira a un sistema de vida democrático.

---

12. Roberto Gutiérrez López, *op. cit.*, p. 196.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO A UN AÑO DE GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

▪ Edgar Cortez Morales ▪

Se ha cumplido un año de gobierno de Felipe Calderón y es necesario echar una mirada sobre lo realizado y evaluarlo, en nuestro caso, desde la situación que guardan los derechos humanos.

Antes de entrar propiamente al tema quiero hacer un par de anotaciones previas. El resultado del proceso electoral presidencial de 2000 dio lugar a un breve debate sobre si ese hecho representaba una transición política o sólo era una alternancia política. Para dar una respuesta debemos ver qué ha pasado.

Durante los seis años del gobierno federal anterior se pueden señalar los siguientes resultados en materia de derechos humanos:

- El impulso y la legislación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*. El avance destaca en el ámbito federal y no de igual manera en los estados.<sup>1</sup>

---

1. Al respecto se puede consultar, José Rubén Alonso González. "Leyes de transpa-

- Una manifiesta apertura al escrutinio internacional; en el sexenio anterior hubo más de 20 visitas de mecanismos de protección de derechos humanos universales y regionales. Se realizó la ratificación de numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos.
- A fines de 2002 se instaló en México una Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
- Bajo la coordinación de esta oficina se elaboró, en 2003, el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.<sup>2</sup>

Lo anterior puede darnos la idea de que se hicieron muchas cosas, pero la realidad es que todo eso no permitió que, como país, se realizara un cambio sustantivo en materia de derechos humanos. Tal vez el mejor ejemplo fue el Programa Nacional de Derechos Humanos que formuló el gobierno federal y que a fin de cuentas resultó intrascendente por completo.

La segunda anotación tiene que ver con el proceso electoral de 2006. Este proceso estuvo marcado por la polarización, el descontento y el resurgimiento de la desconfianza hacia nuestras instituciones electorales. Algunos puntos relevantes fueron:

- Campañas políticas “sucias”, sin ningún tipo de control efectivo.
- El desmesurado peso de la cuestión económica.
- La intervención ilegal del entonces presidente Fox y varios empresarios en el proceso electoral, que fue señalada pero no sancionada.

---

rencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Locales: la emergencia del derecho a la información”, en *Cuadernos para la Democratización* núm. 6, CIESAS / Universidad de Veracruz, 2007.

2. Disponible en <http://www.redtdt.org.mx>

El resultado final del proceso fue un Instituto y un Tribunal Federales Electorales cuestionados, y un triunfo “legal” de Felipe Calderón por un margen muy estrecho —0.5% de la votación—, y el cual hasta la fecha carga con importantes cuestionamientos.

Desde la perspectiva de los derechos políticos, que también son derechos humanos, fue un periodo en cual éstos se deterioraron y vivimos la enorme fragilidad que aún tiene nuestra democracia electoral.

Felipe Calderón, al iniciar su gobierno, no contó con la legitimidad resultante del proceso electoral y, por tanto, ha tenido que hacerse de la misma desde otros campos políticos. Éstos giran, fundamentalmente, alrededor de dos grandes ejes.

- a) Seguridad pública y combate al narcotráfico.
- b) Reformas estructurales: fiscal, laboral y energética.

## 1. Un gobierno al que sustenta el Ejército

Actualmente, existe entre los ciudadanos una fuerte percepción de inseguridad y violencia, así como de impunidad e ineficiencia por parte de las autoridades para enfrentar de manera adecuada el problema.

Felipe Calderón ha considerado que este asunto debe ser el eje principal durante el primer año de su gestión, para lo cual ha tomado estas medidas:

- 1) Incorporación intensiva y masiva de miembros del Ejército en tareas de combate al narcotráfico. El 13 de diciembre de 2006 se anunció la *incorporación de 10,000 militares y marinos a la Policía Federal Preventiva (PFP)*, quienes iniciaron una serie de operativos militares a lo largo y ancho del país. Conviene señalar que esta tendencia de militarizar

la seguridad pública alcanza un punto muy alto con Calderón, pero es una política que se viene dando desde 1995, cuando se promulgó la Ley General que establece las bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto obliga a una pregunta, ¿por qué seguir con la misma política, que después de más de diez años no ha dado los resultados que ofrece?

- 2) Una *intensa campaña en medios de comunicación*, en la cual se alienta la percepción de que las medidas de “mano dura” son las mejores y al mismo tiempo se desliza la idea de que quienes se oponen a ellas, como es el caso de las organizaciones de derechos humanos, son enemigos de la ciudadanía y defienden a delincuentes.
- 3) La presentación al Congreso, el 9 de marzo pasado, de una reforma al sistema de justicia penal, que se justifica con la idea de incrementar la eficacia de las autoridades, pero la cual es abiertamente contraria a los derechos humanos. Entre sus contenidos están:
  - Incorporar en la Constitución la figura del arraigo (detener al sospechoso hasta por 30 días mientras se investiga y se obtienen elementos para ejercer acción penal en su contra).
  - Eliminar el proceso cuando exista confesión, sujeta a un examen judicial de veracidad.
  - Dar facultades a la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia.
  - Otorgar autonomía técnica y funcional a la Policía Judicial, sujeta a la conducción jurídica del Ministerio Público.

Mientras que tratándose de casos entendidos como de “delincuencia organizada”, propone:

- Otorgar facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas, con revisión judicial posterior.
- Establecer la reserva de los datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado.
- Establecer excepción a la garantía individual de solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, en los casos de delincuencia organizada.
- Establecer un procedimiento judicial independiente, distinto del que se siga contra los inculpados de delitos de delincuencia organizada, donde lo que se juzgue es si el bien fue objeto, instrumento o producto de la delincuencia organizada y, si ello es así, se proceda a la aplicación de dichos bienes en favor del Estado.

4) Más reciente, la “iniciativa Mérida” de la que aún sabemos poco y que seguramente significará plegarnos todavía más a las políticas estadounidenses para garantizar su seguridad.

La incorporación intensiva del Ejército en las labores de seguridad pública y combate a la delincuencia organizada ha dado lugar a violaciones de derechos humanos como:

- El homicidio de dos mujeres y dos niños de siete años y dos niñas de tres y cinco años, en Alamillos, Sinaloa, el 31 de mayo pasado, donde un grupo de militares acribilló a una familia que se trasladaba en una camioneta y que supuestamente no se detuvo en un retén.
- La violación y consecuente muerte de una indígena anciana, Ernestina Ascencio, en el municipio de Soledad Atzompa, en Zongolica, Veracruz, el 26 de febrero de 2006.

- La violación de al menos dos menores y varios casos de tortura y detenciones arbitrarias durante los operativos desplegados después de una emboscada, donde cinco militares fueron asesinados, el 1 de mayo pasado en Carácuaro, Michoacán,<sup>3</sup> lugar donde se instauró un estado de excepción de facto.
- Dos individuos que habían estado tomando fueron acribillados por militares por no obedecer el alto en un retén el 29 de abril pasado, en Miguel Alemán, Tamaulipas. Uno de ellos resultó muerto y el otro, Manuel Cabrera Hernández, herido.<sup>4</sup>
- El 6 de febrero varios jóvenes fueron baleados en el retén 53 del Batallón adscrito a la 11a. zona militar, cerca de Tealte-nango, Zacatecas, al ser confundidos con narcotraficantes, resultando heridos Juan José Ruvalcaba Bulgarín y Elizabeth Mijares Valadez.
- Héctor Adrián Salazar Hernández resultó muerto cuando su amigo, quien manejaba, no detuvo su camioneta en el momento que los militares le marcaron el alto en un retén, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, el 3 de junio pasado.
- Durante el festejo del día de las Madres en el auditorio municipal de Miguel Alemán, en Tamaulipas, un grupo de soldados disparó sus armas en el interior del auditorio. En el tumulto que se provocó, resultaron heridas Victoria Hernández Palma de 85 años y Yazmín Valdez Hernández de 26.

---

3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, Verónica Espinosa. "Sí violan militares a dos menores en Michoacán"; y CNDH. "Graves abusos de militares en Michoacán", Agencia de Noticias APRO; Guanajuato. Víctor Ballinas. "Hay 52 quejas por cateos ilegales, detenciones arbitrarias y tortura", en *La Jornada*, 16 de mayo 2007.

4. Disponible en *Línea Directa*, periódico digital de Tamaulipas: <http://www.enlinea-directa.info>. Fecha de consulta, 5 de mayo de 2007.

- El 3 de junio, Amador Barrientos, ex policía de Gómez Palacio, Durango, fue detenido por soldados cuando iba en su auto y su cadáver fue localizado posteriormente en un canal de riego en Matamoros, Coahuila.

Como puede verse, la presencia intensiva del Ejército ha dado lugar a graves violaciones a los derechos humanos por parte de militares, sin que existan los mecanismos institucionales para enfrentarlas adecuadamente. La razón fundamental es la existencia y la aplicación del fuero de guerra, lo que permite que sus miembros estén seguros en el territorio de la impunidad. Por tanto, hay una clara responsabilidad del Ejecutivo al tomar la decisión de usar al Ejército sin que haya garantía para que, en caso de abusos, exista castigo.

Los defensores de derechos humanos cuestionamos esta decisión política, en primer lugar porque todos los instrumentos internacionales señalan que la responsabilidad de la seguridad pública tiene que ser una tarea exclusiva de los civiles y nunca de los militares y además porque las experiencias en otros países ha mostrado que encargar a los militares de la seguridad y de la persecución del delito no ha dado buenos resultados.

Por supuesto que esta vertiente autoritaria del gobierno federal es pedida y aplaudida por una parte importante de la sociedad, es lo que algunos expertos llaman la *convergencia autoritaria*. Gobiernos y sectores de la sociedad coinciden en demandar mano dura, pena de muerte, cadena perpetua y casi cualquier cosa para conseguir seguridad.

## 2. La impunidad, una realidad omnipresente

Lamentablemente, la impunidad no se circunscribe a lo que sucede con la actuación de los militares, sino que se extiende a todos los ámbi-



tos que están relacionados con la justicia. En la actualidad, todos y todas sufrimos la impunidad de manera cotidiana.

A partir de 1997, la incidencia delictiva se ha estabilizado alrededor de 1.5 millones de denuncias anuales.<sup>5</sup> A la cifra anterior, que son datos que se pueden extraer de la información oficial, hay que proyectarla para establecer la llamada “cifra negra”, es decir, la cantidad de delitos que no se reporta a las autoridades y que, de acuerdo con varios especialistas, asciende a cerca del 77%, es decir, de *cada cuatro posibles delitos sólo se denuncia uno a la autoridad*.

Al respecto, Guillermo Zepeda ofrece cifras como las siguientes: de cada 100 delitos cometidos se denuncian 25; de los 25 casos reportados se concluye la investigación en 4.55 y se pone a disposición del juez 1.6; y de este 1.6, 1.2 llega a una sentencia y se condena 1.06.<sup>6</sup> En otras palabras, una impunidad de casi el 98%.

La situación anterior ha dado lugar a una enorme falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia. Conviene señalar que la impunidad no es igual para todos y se muestra en favor de la gente con mayor capacidad económica o política y es adversa para los pobres. Al respecto, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) concluye que:

1) En los penales no habitan en general los delincuentes más peligrosos sino los más pobres. A partir de la muy variada y rica información, concluimos que la gran masa de la población carcelaria está recluida por delitos relativamente menores, lo que contrasta

---

5. Guillermo Zepeda Lecuona. *Los restos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, México, CIDAC / Fundación Frierich Naumann, 2006, p.4.

6. Guillermo Zepeda Lecuona. *Crimen sin castigo*. Procuración de justicia penal y ministerio público en México, México, CIDAC / FCE, 2004, p. 20.

con la magnitud y la gravedad de la criminalidad en las entidades federativas estudiadas. La proporción de internos reclusos por delitos graves es muy baja mientras que existen evidencias de que este tipo de delincuentes logra con mayor frecuencia eludir las sanciones penales.<sup>7</sup>

En México, quienes tienen poder económico o político saben que pueden fácilmente obtener impunidad, mientras que los pobres saben que fácilmente pueden ser víctimas de la injusticia.

La impunidad es uno de los más grandes obstáculos que enfrentan las organizaciones de derechos humanos a la hora de buscar verdad y justicia en las numerosas y graves violaciones de derechos humanos que suceden en el país.

## 2.1. Impunidad para los crímenes del pasado

En México, los crímenes del pasado —2 de octubre de 1968, 10 de junio de 1971 y los cientos de desapariciones sucedidas durante la década de los setenta y ochenta— han permanecido en la impunidad.

No fue sino hasta 2001 cuando el gobierno de Vicente Fox creó una fiscalía especial para investigar los crímenes del pasado (FEMOSPP), la cual, luego de cinco años de trabajo, tuvo prácticamente resultados nulos en términos de lograr verdad y justicia para las víctimas, sus familias y la sociedad.<sup>8</sup>

El último día de la administración de Fox, la Procuraduría General de la República (PGR) determinó la desaparición de la Fiscalía Espe-

---

7. Marcelo Bergman (coord.). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, México, CIDE, 2005.

cial para Delitos del Pasado, con el argumento de que ésta había ya cumplido sus objetivos y confiado las investigaciones a la PGR.

La administración de Felipe Calderón publicó dicho acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación* en marzo de 2007, validando así el cierre de la Fiscalía y clausurando toda alternativa para alcanzar justicia respecto de estos crímenes.

Las organizaciones han demandado una respuesta expresa del presidente sobre su compromiso para cumplir con las obligaciones del Estado mexicano en lo que se refiere a garantizar justicia, y lo único que han encontrado es silencio, ningún tipo de compromiso; tal parece que este gobierno, como los priístas, apuesta por la impunidad y el olvido de estos crímenes.

Estos hechos son datos importantes si tomamos la justicia de transición<sup>9</sup> como indicador de la calidad de la democracia.

## 2.2. La impunidad para los crímenes del presente

2006 estuvo marcado por graves violaciones a los derechos humanos en los casos de Pasta de Conchos, Atenco y Oaxaca. Todos ellos mostraron con cuánta facilidad se puede violar los derechos humanos y cuán difícil es acceder a la justicia. En los dos últimos estuvieron implicadas autoridades de los tres niveles de gobierno y presentaron una marcada propensión a violentar los derechos humanos de los ciudadanos.

- 
8. Al respecto se puede consultar el informe elaborado por ocho organizaciones civiles. "Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000–2006: Compromisos quebrantados y justicia aplazada", 2006 (disponible en <http://www.redtdt.org.mx>).
  9. La justicia de transición se refiere al desarrollo, el análisis y la aplicación práctica de una amplia variedad de estrategias para confrontar el legado de abusos a los derechos humanos en el pasado, con el fin de alcanzar justicia integral y sentar las bases para un futuro más democrático.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han debido llegar para ser investigadas las violaciones a las “garantías individuales” en Atenco y Oaxaca, igual que el caso de la periodista Lydia Cacho. Tener que recurrir a la SCJN y a su facultad extraordinaria de investigación es evidencia de que las instituciones ordinarias de procuración de justicia, procuradurías de los estados y la PGR, no están cumpliendo con su responsabilidad y están prohibiendo la impunidad.

Es cierto que los hechos sucedieron en el tiempo de la administración foxista, pero el cambio de administración no ha representado modificación alguna en cuanto a las posibilidades de que estos hechos se investiguen y sancionen. El gobierno calderonista no ha dado ningún paso para acabar con la impunidad.

El pasado 29 de noviembre, la SCJN resolvió que en el caso de Lydia Cacho no habían sucedido violaciones graves a sus garantías individuales y que el gobernador poblano, Mario Marín, no tenía responsabilidad alguna. En una sesión previa ya habían decidido que no tocarían lo que tenía que ver con las redes de pederastia.

La resolución fue el último clavo al ataúd de la justicia y la entronización de la impunidad; los ministros y las ministras, cobijados en las formalidades legales, eludieron su responsabilidad para empujar a las instituciones de procuración de justicia a que cumplan con su trabajo, que es procurar justicia para los ciudadanos. Todos experimentamos, una vez más, que la justicia no es un derecho, sino una quimera.

Mientras que Mario Marín queda impune, el 6 de mayo pasado tres líderes del Frente en Defensa de la Tierra (FPDT) de Atenco fueron condenados a 67 años y cuatro meses de prisión por los delitos de secuestro y retención cometida en agravio de funcionarios del Estado de México. Reiteramos que la justicia es muy benévola con los poderosos económica o políticamente y muy injusta con los pobres y los opositores sociales.

### 3. Negación a la participación social

Otro rasgo del actual gobierno es un manifiesto rechazo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Ni Felipe Calderón, ni ninguno de los integrantes del gabinete, tienen interés en incorporar la participación social efectiva en la definición de las políticas públicas. Pongamos un ejemplo.

En mayo pasado, el Instituto Nacional de Migración (INM) tenía elaborado un proyecto de *Normas para regular el funcionamiento de las estaciones migratorias*; dicha propuesta se conoció porque algunos medios de comunicación la difundieron. Frente a este proyecto, las organizaciones de derechos humanos, luego de analizarlo, señalamos que era contrario a los derechos humanos de los migrantes y que pretendía darles un trato de criminales.

El 7 de junio, en una reunión entre organizaciones civiles y el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Florencio Salazar, éste se comprometió a que, luego de que las organizaciones hiciéramos llegar nuestras observaciones, habría un espacio de análisis y discusión entre la Subsecretaría, el Instituto Nacional de Migración (INM) y las organizaciones para revisar los contenidos que debieran asegurar las normas en cuestión en materia de derechos humanos.

El 13 de junio las organizaciones civiles enviamos una serie de comentarios puntuales al proyecto de normas. A la fecha no se ha dado tal encuentro y en reiteradas ocasiones la comisionada del INM ha manifestado que ya fueron escuchadas las organizaciones y que las normas ya están listas para ser publicadas e iniciar su aplicación.

Por supuesto que nuestros puntos de vista no han sido escuchados y mucho menos tomados en cuenta, al grado de que las posterior-

res versiones del proyecto de normas violenta aún más los derechos humanos de los migrantes.

Domina este tipo de prácticas; estamos ante un gobierno que no sólo no quiere, sino que evita que la sociedad participe como actor en las discusiones y decisiones de los asuntos públicos, volviéndolos exclusivos del gobierno.

#### **4. Criminalización de la protesta social**

¿Qué trato da el actual gobierno a la inconformidad social que se expresa en movilización, protesta y resistencia frente a medidas autoritarias o la imposición de los llamados proyectos de “desarrollo”? Citemos algunos ejemplos:

- El 13 de marzo de 2007, en el marco de la visita de George Bush a Mérida, se realizó una manifestación donde hubo destrozos al edificio del Palacio Municipal de la ciudad y agresiones a policías por parte de un pequeño grupo de personas. La respuesta del Estado fue un operativo de más de 300 policías que detuvieron de manera arbitraria y con violencia a 48 jóvenes, la mayor parte de los cuales posteriormente fueron encarcelados y sujetos a incomunicación, tratos crueles y tortura.
- Después de una movilización realizada por el Frente Democrático Campesino de Chihuahua el 19 y el 20 de febrero de 2007, demandando un programa emergente de preparación de tierras para la siembra, se acusó a varios de sus líderes de sabotaje, delito grave y sin derecho a fianza.

Otros casos se criminalizan por la defensa de derechos económicos y sociales:

- La instalación de la minera San Xavier en el Cerro de San Pedro en los límites de la ciudad de San Luis Potosí ha encontrado resistencia por parte de pobladores, organizaciones de derechos humanos y ambientalistas, quienes a pesar de que han ganado todos los recursos legales no han podido detener la instalación de dicho proyecto y además deben enfrentar el hostigamiento y las acusaciones legales por causa de su reclamo de derechos.
- Se pretende construir la Presa de Arcediano en las inmediaciones de la ciudad de Guadalajara, sin ningún tipo de consulta a los habitantes de la zona, y obligarlos a desalojar sus tierras. Los campesinos han hecho uso de los recursos legales para defenderse y actualmente enfrentan hostigamiento y acciones legales en su contra.

La criminalización ha llegado incluso hasta las personas que se solidarizan con algunas situaciones como:

- El 13 de noviembre de 2006, a raíz de un viejo problema de tierras no atendido por la autoridad, unas 300 personas atacaron la comunidad de Viejo Velasco, en Chiapas, resultando cuatro personas muertas, cuatro desaparecidas y varias heridas. Diego Arcos Meneses, un indígena ch'ol, perteneciente a una comunidad cercana, al tener conocimiento de los hechos fue a la comunidad con la intención de prestar auxilio a los heridos. A su arribo fue detenido por la policía, golpeado y acusado por estos hechos; actualmente, está sujeto a proceso.
- Concepción Moreno Arteaga, habitante del poblado El Quemado en Querétaro, fue detenida el 9 de marzo pasado cuando alimen-

taba por razones humanitarias a un grupo de migrantes hondureños y a raíz de eso acusada del delito de tráfico de personas. Los migrantes fueron coaccionados para incriminar a la mujer, quien fue condenada a seis años de prisión.

Estos hechos y muchos más muestran un Estado represor que utiliza, entre otras, las siguientes formas de respuesta ante la protesta social:

- *Represión policial.* Se aplica la represión directa mediante la utilización de la violencia física, en sus diferentes formas, contra los movimientos y protestas sociales: uso desproporcionado de la fuerza, de gases lacrimógenos, amenazas, vigilancia, torturas, cateos ilegales, censura, restricciones para publicar, restricciones para realizar asambleas, reuniones o marchas, etcétera.
- *Militarización de la vida civil.* Se militariza la vida civil para que sea el Ejército quien enfrente la protesta y el descontento social. Esta militarización se da por diversas formas:
  - Transferencia de soldados a los cuerpos policiacos, que después serán encargados de reprimir a las manifestaciones.
  - Designación de militares en los altos puestos de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.
  - Participación directa del Ejército en acciones de combate a la delincuencia.
  - Instalación de retenes militares con el pretexto del combate al narcotráfico.
  - Militarización de comunidades indígenas y de alta marginación mediante la instalación de campamentos militares.



- *Criminalización de la protesta social.* Ésta es la judicialización de los conflictos sociales y la renuncia al diálogo y la política. Se lleva el conflicto a la arena judicial y se encarcela y somete a proceso penal a los líderes o participantes de los movimientos y las protestas sociales, quienes entonces deben concentrar sus energías en defenderse de dichas acusaciones. Se trata de aplicar una política de criminalización de la protesta social y sus manifestaciones, como forma de control del descontento social, empleando cada vez más la legislación penal para enfrentarla. Las diferentes formas en las que esta criminalización se manifiesta son:
  - *Detenciones arbitrarias y otras violaciones al debido proceso.* Se efectúan numerosas detenciones arbitrarias, utilizando la flagrancia como recurso para detener, sin orden judicial, a líderes de los movimientos sociales y otros manifestantes; se les impide el acceso a sus expedientes, se alargan injustificadamente los procesos, etcétera.
  - *Equiparación de luchadores sociales con delincuentes.* Se tacha a los movimientos sociales y a sus protestas como elementos desestabilizadores que atentan contra la seguridad nacional, señalando que no se tolerarán desafíos a la autoridad del Estado; se les fabrican delitos; se encarcela a los líderes en centros de alta seguridad como si fueran peligrosos criminales.
  - *Agravamiento de las acusaciones.* Imputación de delitos políticos o contra la seguridad nacional, que son delitos graves, para poder sancionar judicialmente las protestas sociales; se imponen fianzas que no se pueden cubrir para tenerlos encarcelados, mientras se determina su situación jurídica y tener control sobre la negociación. Desde el aparato de justicia, al aplicar la ley, se adaptan las figuras delictivas para que se puedan ajustar a los

actos que se desean penalizar, como equiparar la retención de funcionarios con el secuestro, teniendo como consecuencia una desproporcionalidad de las penas y la imposibilidad de seguir su proceso en libertad.

- *Ilegalización de la protesta social.* Se legislan nuevos delitos de una forma tan ambigua que puedan ser utilizados contra los movimientos sociales, como el delito de terrorismo que se aprobó este año, y que señala: “se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que corresponden por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o *cualquier otro medio violento*, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o *presionar a la autoridad para que tome una determinación*”.

El uso reiterado de esta gama de acciones en contra de la ciudadanía es la muestra de un Estado con trato autoritario y sin aprecio real por los derechos humanos; un Estado que pretende controlar el descontento social para mantener los privilegios de unos cuantos.

## 5. Conclusiones

Luego de un año de la administración de Felipe Calderón podemos sacar algunas conclusiones:

- Es un gobierno que en el discurso no ha establecido compromiso alguno con los derechos humanos y que en la práctica está implementando políticas contrarias a los mismos, como la participación del Ejército en labores de seguridad y procuración de justicia.
- El tema derechos humanos es un asunto prácticamente inexistente en la actual agenda política real del gobierno federal.
- Felipe Calderón mantiene una línea de continuidad de la impunidad y hace de la misma un sello de su gobierno.
- Asuntos como la criminalización de la organización y protesta social dejan ver un gobierno con tendencias autoritarias y que usa en su favor muchas de las instituciones autoritarias creadas por el presidencialismo priísta.
- Finalmente, lo que hemos vivido hasta ahora es un proceso de alternancia política, donde las necesarias transformaciones económicas, políticas y sociales que podrían constituir una real transición democrática no han sucedido.

# IGLESIA Y POLÍTICA

▪ Jesús Vergara Aceves ▪

El secular conflicto mexicano entre la política y la Iglesia católica está cerrando un episodio más, pero la cadena de episodios continuará porque las partes nunca han tratado de resolverlo a fondo. Este artículo se refiere a la actual coyuntura y trata de analizarla hasta su raíz para destacar los elementos últimos que deben resolverse.

## 1. Coyuntura

Los medios de comunicación difundieron las propuestas del secretario de Relaciones con los Estados por parte del Vaticano, monseñor Dominique Mamberti. El 4 de octubre de 2007 presidió una misa, acompañado del nuncio apostólico, Christopher Pierre, en la Basílica de Guadalupe. La homilía provocó reacciones encontradas. Su intención era lograr un avance en cuanto a libertad religiosa en el derecho mexicano. La reacción política fue aguda aunque puntual, en un ambiente de indiferencia generalizada y creciente.<sup>1</sup>

---

1. Si desea mayor información sobre este apartado véase la Conferencia del Episcopado Mexicano. "Homilía de su Excelencia Mons. Dominique Mamberti en la Basílica

La homilía se pronunció en una misma coyuntura: el decimoquinto aniversario de cambio constitucional que reconoció la existencia legal de las asociaciones religiosas. Pidió monseñor Mamberti que colaboremos “a encontrar la vías para vivir plenamente el don de de la fe y de la caridad sin limitaciones en todo espacio y lugar”.<sup>2</sup> Por lo que se refiere al tema de las reformas constitucionales en México, en materia religiosa, apuntó que, a pesar de sus logros y avances, no puede considerarse culminado. “Este avance no puede ser soslayado, pero tampoco puede ser considerado el arribo al punto límite que no pueda ser madurado y profundizado”, dijo. E invocó la fuerza del testimonio radical de San Francisco de Asís, en el día de su celebración. Explicó que la libertad religiosa no se agota en la libertad de culto y de creencia,

[...] sino que además exige un más profundo reconocimiento de la totalidad de los factores que integran la experiencia religiosa y aún la experiencia peculiar que el no-creyente posee respecto de la búsqueda libre del significado definitivo de su existencia [La libertad religiosa, afirmó, consiste] en que todos los hombres deben estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y ello de tal manera que en materia religiosa ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, solo o asociado con otros, dentro de los límites debidos.

---

de Nuestra Señora de Guadalupe”, 4 de octubre de 2007 (disponible en: <http://www.cem.org.mx/prensa/cem/2007/octubre/MDM071004.htm>). También véase Católico Digital. “Visita de su Excelencia Mons. Dominique Mamberti la Basílica de Guadalupe”, 5 de octubre de 2007 (disponible en: [http://www.catolicodigital.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5185&Itemid=177](http://www.catolicodigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5185&Itemid=177)).

2. *Idem.*

Pareció aludir, entre otras cosas, a la limitación que todavía tienen los ministros de culto para ser votados para ocupar un cargo político y la posibilidad de expresar, privada y públicamente, las propias convicciones y tener el derecho de normar la vida personal y las posturas políticas de acuerdo con estos principios, sean religiosos o no.

No pocos pensamos que se trataba también de una estrategia que pudiera fortalecer a la Iglesia en lo jurídico, y prevenir de nuevas propuestas legales que no estén de acuerdo con la ética vaticana, de manera que se fortaleciera, legalmente, la presencia de los valores cristianos ante propuestas como la que se aprobó, en el Distrito Federal, que despenalizó el aborto bajo nuevas condiciones. Al Vaticano le pareció oportuno, en este aniversario de los 15 años del reconocimiento jurídico de los derechos religiosos, insinuar que se debe seguir avanzando en estos derechos, con una nueva legislación.

El cardenal Norberto Rivera apoyó la declaración del canciller, y circunscribió la cuestión en torno a estos puntos:<sup>3</sup> la necesidad de ampliar el concepto jurídico de libertad religiosa; evitar contradicciones con la Constitución (¿se refería al derecho a la vida, sostenido por la Constitución y su contradicción con la legalización del aborto bajo ciertas condiciones nuevas?); el derecho que tiene la Iglesia de criticar a los partidos políticos, cuando atenten contra los valores cristianos; el derecho que tienen los ministros de culto a ser votados (en una Iglesia mexicana tan marcadamente clerical, en su historia y hasta el presente!), y finalmente que la misión de la Iglesia no puede circunscribirse al interior de los templos. Éstos son aceptados por muchas asociaciones internacionales como derechos legítimos, aunque no le parezca así a buena parte de la sociedad mexicana, como un grupo

3. Para mayores detalles, véase Raúl Rodríguez Cortés. "El cardenal y la libertad religiosa", en Gran Angular. *El Universal*, 10 de octubre de 2007.

de intelectuales críticos de la Iglesia, que sostienen que los legisladores siguen estando bajo presión e influencia política de las instituciones religiosas. Y es que la situación de México es muy específica, a la cual volveremos.

Por su parte, el subsecretario de Asuntos Religiosos, Florencio Salazar, prevé polarizaciones en la población. Repitió el compromiso de preservar la laicidad del Estado mexicano y recordó los reiterados conflictos religiosos que tanto se repiten en toda nuestra historia, sobre todo en el siglo XIX. Por otro lado, insiste en que la laicidad abierta del Estado ha ido resolviendo los problemas. Está convencido de que la mezcla de religión y política ha demostrado ser “explosiva”.

La coyuntura en torno a la homilía referida se ubica en otra bastante más amplia que conviene tener presente.

A lo largo del siguiente apartado mencionaré otros elementos importantes de esta reciente coyuntura, centrada en la homilía.

## 2. Análisis

Comienzo por enunciar lo que en diferentes estudios he visto sobre las raíces culturales y el conflicto entre los derechos religiosos y la política.

A lo largo del proceso de desarrollo histórico, hay que hacer un ajuste entre el crecimiento de los valores de la sociedad, particularmente de la *exigencia constante de mayor justicia y la actualización del derecho legislado, que tiende a permanecer estático*. Cuando el desajuste aumenta, el daño tiende a convertirse en un *modus vivendi* cada vez más difícil de erradicar, porque se vuelve un botín de poder, sobre todo del poder político. En ese *modus vivendi*, se da una creciente separación entre la ley exigida y una vida social cada vez más independiente y fuera de la ley. En el extremo sería: cumplir al mínimo con la ley y vivir al

máximo fuera de ella para satisfacer algo más que la exigencia de justicia. La tentación consiste, por una parte, en el afán del poder cupular por controlar la legislación y la aplicación de la ley y, por otra, en la exigencia de justicia, también muchas veces manipulada por un afán de poder demagógico.

Esta hipótesis se aplica a las instancias de la vida nacional en muchos ámbitos concretos, tanto del secular, piénsese en la política, como del de los derechos religiosos.

La historia de México muestra que el reloj de la lucha entre clericales y anticlericales, entre “jacobinos recalcitrantes” y, yo completaría, “clericales igualmente recalcitrantes” va tan retrasado que ha llegado a un callejón sin salida.

Contrasta, sobre todo, con los avances que ha logrado la laicidad abierta de los Estados modernos en la misma materia religiosa. Y este retraso en derechos religiosos pone al descubierto otro mucho más profundo y trascendente, el de un derecho extrínseco a la sociedad y su cultura, impuesto del exterior y no interiorizado, desde los orígenes: el vivir en el constante vaivén de legalidad e ilegalidad.

Una primera consideración sobre los diversos países latinoamericanos, en esta materia, nos aclara un poco. En tiempos de la Colonia, el papel de la Iglesia católica y sus fueros religiosos se aplicaron paulatinamente, diversificándose en los diversos Virreinos. La Independencia de México y el papel protagónico que tuvieron varios sacerdotes, agudizó la reacción anticlerical, aún más con las Leyes de Reforma y la Constitución de 1917. A partir de entonces, nuestro país entró en un proceso religioso y social *muy diverso del que hasta el presente ha tenido el resto de los países latinoamericanos*. A la vanguardia en la legislación de reparto agrario, la legislación mexicana se entrapó en materia de derechos religiosos: ambas fuerzas forcejean todavía en una lucha estéril. La instancia en materia de educación pública es uno de



los ejemplos más claros. En buen número de países sudamericanos la educación que ofrece la Iglesia es financiada, en su mayoría, al igual que en países europeos, por el Estado mismo; más aún: en el mismo renglón educativo, el laicismo en la escuela no tiene monopolio estatal. El Estado hace posible, en los currículos de educación pública, la formación religiosa, según la disposición de los respectivos padres de familia. En México esto es impensable, incluso tomando en cuenta el avance en esta materia que se hizo al reformar el artículo 3 constitucional. Y, aunque también hay fuerte clericalismo en América del Sur, se puede decir que está en marcha un proceso de una laicidad abierta, más cercano que el de México, al proceso de los otros países del mundo.

El estancamiento en México de los derechos laicos y religiosos es sólo una instancia del *hondo conflicto social* entre derechos legales y exigencias de mayor justicia. La ley nunca ha llegado a vivirse como propia de nuestra cultura; permanece extrínseca tanto a la sociedad como a la cultura. En la estéril lucha de poder en lo legal, clericales y anticlericales, al igual que muchos mexicanos, optaron por unos “arreglos” en lo “oscurito”, lejos de la ley. Así sobrevivió el mundo religioso en la proscripción jurídica, con la tácita aprobación del laicismo gubernamental. La ley no cambió bajo la promesa de que no se aplicaría. Pero los antagonismos se reviven cuando religiosos o laicos tocan los aspectos jurídicos. Esta lucha se encrespa más con una Iglesia protagonista y clerical y con un laicismo militantemente anticlerical, sobre todo en torno a los derechos políticos. Así se llegó a una realización importante, la Reforma Constitucional de 1992.

Hace 15 años, Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente de la República, y Girolamo Prigione, delegado apostólico, intentaron el cambio jurídico más abierto, pero desde las cúpulas de poder y no desde una base social convencida. Acordaron el reconocimiento

jurídico de las asociaciones religiosas. La propuesta estaba incluida en un paquete de cambios a la Constitución, que facilitaba la entrada de México al mercado mundial. La Iglesia salió oficialmente de la clandestinidad jurídica, pero no urgida, sino relegada sólo a la vida privada.<sup>4</sup>

Desde luego, el avance del derecho siempre trae beneficio. Pero, en este caso, la Iglesia no actuó como debería haberlo hecho en cuanto a denuncias de injusticia social y promoción de una justicia más plena. La prueba es evidente para quien revise los documentos oficiales del Episcopado, en su proceso histórico de antes y después de este reconocimiento de derechos religiosos, aunque con honrosas excepciones.<sup>5</sup> A distancia, va quedando cada vez más claro que la estrategia política cobró su precio por el derecho concedido.<sup>6</sup>

Se había introducido el derecho religioso, pero no desde una forma madura, pedido por la sociedad y sus valores de justicia, sino desde una forma manipulada por la política.

La acogida que dio México al Papa, en su primera visita, significó el descubrimiento de su carisma papal y la trayectoria de su pontificado: un Papa conmovido por la respuesta del pueblo de México y una profunda huella de su personalidad en un país que por largo tiempo añoraba un líder carismático.

- 
4. Para obtener mayor información, véanse: Análisis de la Realidad Nacional. *Nos han dado la tierra*, "Sociedad Realidad de la Iglesia en México: Análisis y perspectivas", Centro Tata Vasco, abril de 1990, pp. 21–29; *Construir desde el Evangelio una sociedad más justa y fraterna*. "Resumen de los resultados del sondeo de opinión en la comunidad universitaria sobre la visita de Juan Pablo II a México y las relaciones estado-Iglesia", mayo de 1990, pp. 57–59; *Vigilar en Verdad*. "Iglesia y Estado en el México Actual", 1991, pp. 26–33, *La Vuelta al Hombre*. "La Iglesia en México. La nueva Ley Reglamentaria en perspectiva secular de las agrupaciones religiosas", 1er. semestre 1992, pp. 97–115; *Lo débil vence a lo fuerte*. "Análisis de la realidad religiosa mexicana", 2o. semestre 1992, pp. 27–29; *¿Un México Nuevo?* "México y su libertad", 1993, pp. 76–98.
  5. Véase la Conferencia del Episcopado Mexicano, *op. cit.*
  6. Véase lo referido en la nota 4 y *Foreign Affaire* en español, abril–junio 2005.

El primer éxito papal fue el cambio en la Constitución que, entre otros, reconocía legalmente la existencia de asociaciones religiosas. En su anterior experiencia de jerarca en Polonia había visto la importancia de esos derechos para el reconocimiento legal en el régimen comunista y su supervivencia ante aquella ideología.

La popularidad y el liderazgo de Juan Pablo II en México significaron que el Pontífice podría proponer a la Iglesia mexicana como una figura de liderazgo importante, que por su ubicación geográfica, su trayectoria y sus abundantes fieles podría influir decisivamente en el derrotero de América Latina. Pero a la mirada crítica laical esto resultaba amenazante. La suspicacia aumentó con los hechos que sobrevinieron.

Cuando Vicente Fox asumió la Presidencia de la República, clericales y anticlericales previeron que se iba a reactivar la lucha. Los clericales se aprestaron a recuperar el modelo de Iglesia que se había perdido desde las Leyes de Reforma. La visita de Vicente Fox al Santuario de Guadalupe, justo antes de ir a asumir la investidura, el Crucifijo y el estandarte guadalupano que públicamente recibió, adelantaban las intenciones para la lucha.<sup>7</sup>

Luego, la canonización del indio Juan Diego<sup>8</sup> (2005) significaba, en lo social, el logro de una Iglesia del silencio que finalmente salía a luz pública. Pero por desgracia no se promovió en el sentido de respeto a las culturas indígenas para la completa inculturación del Evangelio, sino sólo el intento de recuperar el modelo de Iglesia de los tiempos pasados: el de la antigua unión de Iglesia y Estado.

Durante el sexenio de Vicente Fox<sup>9</sup> se trabajaron tres documentos: “Proyecto para la Nación sobre Libertad Religiosa y Relaciones Igle-

---

7. Véase *Foreign Affaire* en Español, abril-junio 2005.

8. *Ídem*.

9. Véase Mónica C. Veloz Leija. “La relación Estado-Iglesia en México, un caso *sui*

sia y Estado”, 27 de abril del 2000; “Plan Nacional de Desarrollo”, mayo de 2001 y “Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, 6 de noviembre de 2003. En ellos se toca una misma temática. Las propuestas principales fueron:

- Promoción del derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte.
- Reconocimiento de la objeción de conciencia en el sistema jurídico mexicano.
- Respeto de los padres de familia para elegir la educación que se impartirá a sus hijos.
- Promover la libertad religiosa.
- Eliminar las contradicciones de los artículos 24 y 130 constitucional.
- Acceso de las Asociaciones Religiosas a los medios electrónicos de comunicación.
- Deducir impuestos a las iglesias.
- Homologación de estudios entre escuelas católicas con instituciones públicas de educación.

Muy poco de estas propuestas se llevó a cabo.

La exacerbación anticlerical aumentó con la canonización de los mártires cristeros, en 2005; la beatificación había sido en 2000.<sup>10</sup> El significado político para sus críticos era restaurar el mismo modelo de Iglesia que ya se había insinuado con Juan Diego. Para otros significó,

---

*generis* en Latinoamérica”, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, mayo de 2005 (disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>).

10. Más información en la Comisión Episcopal para la Pastoral Social. “La Reforma Fiscal. Una contribución desde la perspectiva ética”, 10 de septiembre de 2007 (disponible en: <http://www.prensacem.agenciacatolica.com>).

muy válidamente, que esos mártires, al igual que el beato padre Pro, fueron víctimas inmoladas por defender los legítimos derechos religiosos que reconocen los derechos humanos.

He insistido en el estancamiento en que han caído clericales y anticlericales, y en su resistencia y oposición al desarrollo histórico de México.

La política del Vaticano siempre se ha caracterizado por tener una diplomacia esmerada y suave. La ha aprendido en su muy larga historia. Sabe por experiencia que *“qui va piano va lontano”*. Prefiere el poder suave a la coerción, pero no deja el poder suave que ha aceptado. Los críticos le llaman simulación: vivir con mayor libertad, aunque fuera de una ley que le parece injusta y no obliga. Esta política del Estado Vaticano, hay que reconocerlo, ha rendido excelentes frutos de justicia y transformado suavemente los derechos mismos. Por poner algunos ejemplos recientes y en relación con México, mencionamos su colaboración en favor de abolir la pena de muerte en la Corte Penal Internacional y algunos logros menores en favor de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. En general, ha podido obtener constantes avances en pro de la justicia social, sobre todo frente a la creciente rudeza de la economía mundial. Igualmente ha logrado múltiples ayudas para las víctimas de desastres ecológicos. Y frente al Tratado de Libre Comercio de América Latina (TLCAN) ha intercedido denunciando el daño que causa a las microempresas mexicanas y en favor de políticas más humanas. Otras actividades han sido criticadas, por ejemplo, el control natal y el aborto. En 2004, influyó en el veto presidencial a la experimentación de la investigación de medicina genómica.

Sin embargo, el balance de la política del Vaticano en México resulta negativo, por lo ya señalado: el Estado Vaticano y la función papal, y el daño a la sociedad mexicana.

En cuanto al segundo aspecto, se trata de la doble función que cumple el Papa: ser suprema autoridad del Estado Vaticano y máximo

jerarca de la Iglesia católica. Esta dificultad se agrava en el largo Pontificado de Juan Pablo II, por el autoritarismo de su cultura polaca, por su liderazgo ante las masas y por su popularidad ante el pueblo mexicano. Para los anticlericales e incluso para un sector crítico de la intelectualidad mexicana, Juan Pablo II no siempre respetó las fronteras entre ambas investiduras, y entró directamente en política.

“Esas intervenciones” en política de la Iglesia, según la crítica, nos recuerdan los reiterados conflictos religiosos, sobre todo en el siglo XIX. Y aunque insisten en la importancia de la laicidad abierta del Estado, ¿por qué, pues, desconfían tanto y la frenan?<sup>11</sup>

Lo que ante otros países, de laicidad más adelantada y abierta, no presentó un retraso en el avance de las relaciones, en México sí dificultó el proceso de desarrollo. La fuerte autoridad de Juan Pablo II, jefe del Estado Vaticano, significaba un peligro para los políticos mexicanos que controlaban el poder. La reacción del gobierno fue la de siempre: negociar diplomáticamente en forma ambigua; negociar en lo “oscurito”, propiamente en el mundo de la ilegalidad, que demerita la importancia de la ley. México ya lo había vivido desde el tiempo de los “arreglos”, en 1929, hasta el cambio constitucional en 1992, con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

Por ambos lados, laico y religioso, se legitimó con los hechos el vicio original mexicano de vivir siempre a dos aguas, entre legalidad e ilegalidad, en un individualismo creciente, que toma muy poco en cuenta el bien y la fuerza de toda la sociedad, la única capaz de imponerse ante los abusos de los líderes políticos.

---

11. Para mayor información véase *Foreign Affaire en Español*, abril-junio 2005; Rodríguez Cortés. “El cardenal y la libertad religiosa”, *op. cit.*, y Gabriel León Zaragoza, “Reconoce la proliferación de falsos sacerdotes. Llama la arquidiócesis a legisladores a reflexionar sobre libertad religiosa” en *La Jornada*, 8 de octubre de 2007.

Estas características hacen que los vínculos con el Estado Vaticano se manejen con criterios coyunturales y con una prudencia necesaria para evitar debates político-religiosos que puedan polarizar a la sociedad mexicana.

La falta de una política integral para conducir la relación de México con el Vaticano ha sido aprovechada, en opinión de los críticos, por este último para desplegar una diplomacia que busca “inculturar el Evangelio” y construir con el gobierno mexicano una relación que permita a la institución eclesial ganar espacios y participar de manera creciente en la vida política del país.

En mi opinión, cuando estos críticos se refieren a la diplomacia que pretende “inculturar el Evangelio”, se refieren, no sin sorna, al hacerse al modo de ser muy mexicano, calificado aquí como un daño capital a una sociedad que necesita fortalecerse, ante el constante vaivén de vivir en legalidad e ilegalidad. Pero, si por “inculturar el Evangelio” se entiende transmitir un Evangelio vivido a la cultura de la sociedad, el daño será cada vez mayor, tanto a la auténtica evangelización como a la cultura de base de la sociedad. Un Evangelio negociado entre poderes políticos siempre quedará impuesto desde fuera, no como algo libremente aceptado. Seguirá fomentando la masiva indiferencia religiosa de esta sociedad. El Evangelio vivido no lo pueden dar las imposiciones del poder, por legal que sea. Ése ha sido, en efecto, aleccionador del cambio constitucional de 1992, que no detuvo ese proceso moderno de indiferentismo religioso. Pretendió en vano ganar como poder contrario al político. Con ello descuidó lo más importante del Evangelio: llegar a lo profundo de la conciencia actual, desde el contradictorio, desde el no poder.

Los críticos de la política vaticana comentan que la Iglesia romana no ha perdido ocasión para insistir en la importancia de impulsar cambios legales que confieran plena vigencia a la libertad religiosa,

los que concibe en el marco del derecho natural. En este punto, cabe hacer una aclaración. Es verdad que la política vaticana sigue manteniendo un cuerpo doctrinal de valores, llamados “derecho natural”. Hay mucha sabiduría en ese cuerpo de doctrina heredada de Aristóteles. La tradición católica ha mantenido una actitud tal de respeto que prácticamente lo ha conservado inalterable a través de los años, como si no hubiera evolución histórica ni avances en el estudio de los adelantos científicos, de los valores culturales, éticos y religiosos. Pero cada vez más, el Vaticano trabaja también sobre la base de los derechos humanos, así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras instituciones mundiales de derechos van progresando y declarando los nuevos derechos de la humanidad.

Una vez más aclaro: es muy laudable que las diversas organizaciones, muy especialmente las asociaciones religiosas, impulsen y acepten críticamente los derechos humanos internacionales, y procuren influir en la introducción de esas nuevas exigencias de justicia en los derechos de cada nación.

Pero la historia mexicana está muy condicionada por la pugna entre clericales y anticlericales. Fácilmente se tiende a criticar a las iglesias que por esta vía se introduzcan en la legislación. Les parece una clara intromisión de la Iglesia en política. Y no es difícil se den, en efecto, los abusos religiosos en la nueva laicidad de los Estados. Repito, el caso de México es especial; resultaría mucho más eficaz la vía alterna: que el impulso de los derechos humanos se lleve directamente a la sociedad y sea ella la que exija los derechos a los políticos en el poder. La sociedad misma debe madurar. Hay que darle la oportunidad para ello; no se le puede tratar siempre como si fuera menor de edad.

Sobre este tema cabe destacar que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México emitió, en 2003, cuatro propuestas que, en términos generales, se



refieren a la importancia de crear las bases constitucionales que permitan incorporar, en el sistema legal mexicano, la *objección de conciencia* y regularla frente al ejercicio de otros derechos y el cumplimiento de los deberes públicos.

Sobre la objeción de conciencia también existen, en México, prejuicios infundados y excesiva criticidad.<sup>12</sup> Sí hay el convencimiento de que el derecho tiene siempre su razón de ser y su legitimidad por la incoercible exigencia de mayor justicia. Ya lo dice el proverbio jurista: *Ius venit a iustus, iustus autem a Iustitia*. Es verdad que se puede prestar a abusos, si no se puntualiza claramente. Pero el abuso no quita el uso. Cualquier ley se refiere a casos y situaciones generales, aunque se puntualice bien, por ejemplo, cuando se circunscribe a los padres de familia o, en lo religioso, a los sacerdotes. Para la aplicación de cualquier ley habrá situaciones concretas no previstas. El rechazo tajante a toda objeción de conciencia expone muy fácilmente a la aplicación despótica de la ley. Por ello siempre hay jurisprudencia, y la defienden cada vez con mayor insistencia las instituciones de derechos humanos.

Retomando el caso de México, el escaso cumplimiento de la ley, como lo hemos destacado, ¿es porque las leyes no toman en cuenta la cultura o porque se pretende manipular la ley, para satisfacer otras intenciones egoístas, sin atender a lo que la sociedad exige, o porque no se quiere salir de la ambigüedad de ilegalidad y legalidad? ¿tanta desobediencia no está más bien indicando que la legislación está dislocada y debe ser conforme a la sociedad y no al revés? ¿no es más bien la señal de una tácita objeción de conciencia que prefiere el silencio de la marginación porque ya se ha desahuciado a los legisladores?

---

12. Véase Alejandro Zapata Perogordo. "Propuesta sobre legislar sobre objeción de conciencia, proyecto de decreto que reforma el artículo 24 constitucional", 9 de mayo de 2007 (disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/05/09/1&documento=18>).

### 3. Conclusión del análisis

He afirmado que el conflicto entre religión y política, entre libertad religiosa y libertad ciudadana, depende del planteamiento que se haga entre el derecho constituido y la exigencia constante, en toda persona y toda sociedad, a mayor justicia. Esta exigencia se desplaza en el desarrollo histórico: los derechos tienen que adaptarse a la exigencia de mayor justicia, a través de las diversas épocas y nuevos tiempos del desarrollo social.

En el actual desarrollo de globalización, el proceso de diferenciación de la sociedad ha cambiado, se ha multiplicado. Pongo un ejemplo: En las sociedades antiguas, la salud humana se curaba de una manera menos diferenciada socialmente. El curandero y el brujo estaban mucho menos diferenciados que el médico actual y el ministro de culto. Algo que perteneció a la religión pasa claramente a la medicina.

Si miramos el desarrollo histórico de la religión católica, vemos el cambio radical de la Iglesia en el Imperio Romano, a la Iglesia en esta globalización del presente.

Surge la pregunta: ¿Cómo puede la Iglesia, al igual que las otras confesiones y asociaciones religiosas, cumplir mejor con su misión religiosa (“La Iglesia toda es para evangelizar”, según Paulo VI), no necesariamente para seguir siendo Estado Vaticano, en este mundo secularizado tan indiferente a toda religiosidad?

Hemos constatado que la Iglesia católica en México, cuanto más se ha aferrado a una poderosa autoridad clerical, que ordena desde su poder cómo se ha de aplicar la doctrina de una Iglesia que se fraguó institucionalmente en el pasado, provocó la reacción anticlerical de un laicismo, también fraguado en el pasado, sin poder inculturarse en estos tiempos de globalización ni encarnarse en el corazón del hombre

actual. Ahora se sigue insistiendo, por la misma vía, a pesar de los tan escasos resultados.

Yo creo que esta situación es explosiva, porque se insiste en introducir el derecho por la vía política, en lugar de dejar que brote con legitimidad y madurez desde el seno cultural de la sociedad, y sea mediada por los laicos católicos, convencidos de su presencia en la política, que tienen un liderazgo laical insustituible.

El camino de negociaciones en la cúpula (“arreglos” se les llamó en otro tiempo y “en lo oscurito”, ahora) ha logrado algo en el corto plazo, pero a tan alto precio que no ha permitido el avance desarrollado de una laicidad abierta del Estado, como en tantos otros países del mundo cristiano.

Hay que cambiar de estrategia: hay alternativa.

#### **4. Propuesta alternativa**

Si se pretende resolver a fondo el problema entre el Estado laico y las asociaciones religiosas, en una laicidad más abierta y puesta al día, el camino realmente eficiente es mucho más largo y costoso.

No es por la inmediata vía jurídica, aunque allí ha de terminar, sino por el arraigo auténtico del derecho en nuestra cultura. Cuando el derecho es manipulable, porque no tiene lastre cultural, y no se le vive en libertad, se convierte tanto en un anecdotario de intereses privados que quedan latentes en los abigarrados textos jurídicos como en instrumento de poder.

El trayecto de acuerdos cupulares que ha seguido la Iglesia católica en México, visto desde el ángulo cultural, no ha resultado el más eficaz ni el más evangélico. Tiene que emplearse a fondo, dejar la superficie de los acuerdos, como tabla de salvación, y arriesgarse a actuar según su identidad y vitalidad profundas de sus convicciones religiosas.

El perfil más propio y distintivo de la Iglesia es el de enviada a dar un preciso mensaje nuevo de insospechada esperanza, de palabra, de testimonio y de servicio. No es Iglesia de conquista o de poder, que asienta su dominio, que hace que los otros vengan a ella. Es universal desde los pequeños y sencillos. Los primeros cristianos llegaron a Roma, desde la marginación y el anonimato, desde la pobreza probando su mensaje con el sello de su propia vida. Así fue el testimonio radical de Francisco de Asís; así llegaron a tierras mexicanas los primeros frailes misioneros, con Fray Martín de Valencia.

Pero la misión no llegó muy lejos, en parte, por ser Iglesia de los conquistadores y vinculada al trono español. El poder político, junto con el temor ortodoxo de una Iglesia muy eurocéntrica, impidieron la audacia de sembrar el nuevo mensaje, de arraigarlo masivamente en la nueva tierra, y esperar a que fructificara con una nueva coloración indígena y mestiza. El contenido del mensaje que se enseñó era fruto de la cultura europea; no se le dejó germinar libremente en esta tierra; se quedó en la superficie. Y se ha conservado sustancialmente el mismo hasta el presente. La buena nueva se adoctrinó desde fuera para que se cumpliera, más que para hacerla vida en el propio perfil de estas tierras.

Tampoco el derecho y la justicia hispanos se inculturaron a fondo, como lo requería la novedad del descubrimiento. Por reacción, tampoco la justicia indígena se desarrolló más. Quedaron yuxtapuestas, sin el intento de integrarlas, hasta el presente. Ni siquiera la nueva justicia que anunciaba la Iglesia se insertó al interior de las culturas autóctonas. Fue vista como la Iglesia del conquistador, del poder. Y esta impresión no ha desaparecido del todo, como lo muestran algunos sincretismos populares.

Al no desarrollarse, como era debido, el valor cultural de la justicia, la sociedad no ha podido integrarse como sociedad fuerte; ha que-

dado a merced del ansia de poder político; por más que se maquille la noción de democracia con el ingrediente de la libertad electoral. El resultado más dramático ha sido el hábito de vivir a dos aguas, entre legalidad e ilegalidad. ¿Qué hubiera pasado, de haberse inculturado hondamente los valores de la Buena Nueva, desde el principio?, ¿qué hace ahora la Iglesia ante este problema cultural?

Paralelamente, al no desarrollarse la buena nueva como valor arraigado en la cultura mexicana, su servicio a la sociedad no se ve como testimonial y desinteresado, sino como servicio para mantener su autoridad. A esto se añade el temor a caer en la heterodoxia. La Iglesia, además, tiende a quedarse en el pasado, a pesar de la clarinada del último Concilio que pretendió ponerla al día: *aggiornamento*, y convertirla en Iglesia presente en el mundo de hoy. El resultado más dramático ha sido que se recibe con indiferencia un Mensaje que no ha podido llegar al corazón de esta cultura sino que, en buena parte, se ha quedado en la superficie convencional, acelerada por la indiferencia mundial.

Para terminar, vuelvo a la homilía de monseñor Mamberti. México puede intensificar y priorizar la evangelización inculturada que exige justicia y transforma el derecho. Como monseñor dijo de Francisco de Asís: “La pureza y la fuerza de un testimonio radical”. Intensificar y priorizar este aspecto es la alternativa que pondrá al día el desarrollo social y cultural de México en las exigencias efectivas de justicia y libertad, abrirá a mayor laicidad diferenciada y dejará una Iglesia fortalecida en su identidad más profunda.

## OBSERVACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PROMOCIÓN, VIGENCIA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO A TRAVÉS DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2030

▪ Francisco Macías ▪

La palabra planeación entraña un significado de formación para consolidar una obra; implica contar con un plan, que de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, significa crear un “modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.

Este artículo pretende retomar los elementos de conformación, dirección y encauzamiento del contenido de derechos humanos en el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco, recientemente presentado ante el Congreso del estado de Jalisco.

En primer lugar, habría que preguntarnos por qué es importante contar con un plan de este tipo. La respuesta es que, en este docu-

mento, se debe crear, implementar y generar la forma en que se evaluará la política pública que pretenda realizar el gobierno del estado, ahora de manera transexenal, puesto que abarca en sus indicadores hasta 2030.

También es indispensable precisar que la obligación de planear las acciones de gobierno se encuentra en el artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en aquel capítulo que reconoce nuestros derechos fundamentales. Aunque su redacción no hable precisamente del reconocimiento de alguna libertad, sí indica que en el ejercicio de planeación debe buscarse la participación de la sociedad, sin que exista alguna fórmula que haga visible o exigible esta participación.

En el ejercicio de composición del Plan Estatal de Desarrollo (PED) se propuso realizar análisis que permitieran ajustar la visión, los propósitos y los objetivos. Para ello, se tomaron en cuenta, en forma predominante, los acuerdos de libre comercio internacionales (TLCAN); los compromisos comerciales con organismos multilaterales (ALCA); el anterior Plan Estatal de Desarrollo 2001–2007, y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007–2012. El único referente más o menos relacionado con el tema de derechos humanos que fue tomado en cuenta es el de los objetivos para el desarrollo del milenio elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), brillando por su ausencia los tratados internacionales de protección de derechos humanos, así como los informes especializados de sus organismos.

Tímidamente se cita también a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin profundizar en dos de sus órganos más importantes: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al reafirmar su coherencia con el anterior PED se hace referencia explícita a sus avances en 299 de los 324 objetivos, llevados a cabo en la administración de Francisco Javier Ramírez Acuña; entre ellos, la

reducción en 55.7% de los delitos de alto impacto. Lo que no se menciona es que, en el mismo periodo, se incrementaron en más de 1,000%, las inconformidades por tortura ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ),<sup>1</sup> además de que la sobrepoblación penitenciaria llegó a 102.5%, merced a la reforma penal efectuada en el sexenio. Ello pone en duda la consistencia de los resultados para tomarlos en cuenta como referente.

La mera intención de vincularse con los objetivos del PND 2007–2012 es contradictoria con la idea de federalismo y la de autonomía municipal, que buscan desarrollar soluciones desde la dinámica local, además de que en materia de derechos humanos este plan careció, de acuerdo con diversas organizaciones civiles, de una participación efectiva y directa de la sociedad, puesto que la consulta se efectuó mediante la Internet. Abandonó, asimismo, el tema de las libertades fundamentales como una política de Estado, intercambiándola por una política transversal de seguridad, e intencionó más la defensa de derechos particulares, como el de la propiedad y la libertad comercial.

En cuanto a las asignaturas pendientes como resultado de la planeación llevada a cabo en el anterior sexenio, la redacción del PED Jalisco 2030 se refiere a sus decrementos en competitividad, entendida como “la habilidad de una región para atraer y retener inversiones”.<sup>2</sup> El único aspecto para resaltar es el relativo al sistema político estable y funcional de acuerdo con los indicadores del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), cuyos estudios son un claro referente

1. César Pérez Verónica y Francisco Macías Medina. *La tortura como marca de un sexenio perdido en materia de derechos humanos*, México, Informe 2006 del CEPAD, 2007, p.15.
2. Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, “Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas” (puede consultarse en [http://www.imco.org.mx/libroweb/03\\_capitulo1.pdf](http://www.imco.org.mx/libroweb/03_capitulo1.pdf)).



para el gobierno federal y estatal en la construcción de sus planes. Estos estudios están encaminados a descubrir los factores que afectan la competitividad de las empresas en el país “en un contexto de economía abierta de mercado”.

Ahora bien, no es que los derechos humanos se encuentren reñidos *per se* con la economía de mercado, sólo que precisamente ésta ha provocado lo que el jurista italiano Luigi Ferrajoli llama “crisis del derecho”. Al existir predominancia de las actividades privadas sobre las decisiones públicas, aquéllas se constituyen en poderes fácticos que no se encuentran sujetas al control constitucional, por lo que construir las planeaciones públicas, teniendo como única guía este tipo de datos, es apreciar parcialmente la realidad y crear una validación de conceptos no incluidos en un marco de discusión democrática, transparente, pública y sujeta a control de la autoridad.

No es sino hasta el apartado de retos para el Estado de Jalisco (1.6) cuando se mencionan como temas pendientes los relacionados al respeto y la difusión de los derechos humanos, la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, la erradicación de las prácticas racistas, la promoción y la consolidación de la democracia, la educación en valores y prácticas democráticas, la correspondiente garantía de los derechos sociales y económicos, así como el “mejoramiento de la competitividad”, la lucha contra la corrupción, la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género.

## **1. Ejes estratégicos y propósitos generales del desarrollo en el Plan Estatal**

Sólo nos referiremos a tres ejes que consideramos que guardan una relación más directa con los derechos humanos: desarrollo social, respeto y justicia, así como buen gobierno. De acuerdo con lo progra-

mado, en el primero de ellos las acciones se encaminarán a un ambiente digno, mediante el fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social, mientras que el relacionado con el respeto y la justicia tenderá a la generación de un entorno seguro, en donde se incluye el aspecto jurídico; por último, el de buen gobierno tiene como propósito principal la eficiencia, honestidad, transparencia, rendición de cuentas y actuación “de acuerdo con la voluntad de la ciudadana”. En dichos ejes, los grandes ausentes son la promoción y el respeto a los derechos humanos.

En el espacio de políticas aparece la frase: “Respeto y cultura generalizada de los derechos humanos”, así como “seguridad pública eficaz y eficiente, con énfasis en el respeto a la dignidad humana”; aspectos que según se indica se integrarán en el Plan General del Ejecutivo 2007–2013 con una connotación transversal y en coordinación con los tres niveles de gobierno, mas no en el plan maestro cuestionado.

## 2. Desarrollo social

Un aspecto positivo es que el PED Jalisco 2030 toma como parte de su análisis los indicadores de Desarrollo Humano construidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En materia de educación, se prevé disminuir la desigualdad existente, aumentar el gasto público estatal, atender los rezagos en los niveles de escolaridad y aumentar la oferta para la educación media superior.

Sin embargo, el análisis omite señalar datos duros del incremento, desde 1997 hasta 2000, del número de inconformidades presentadas en la CEDHJ, en contra de personal docente de la Secretaría de Educación Jalisco, en su mayoría por violaciones a los derechos del niño o

niña, lo que colocó a esta instancia en el quinto lugar de instituciones con más señalamientos.<sup>3</sup>

Al abordar el tema de la salud, se resalta la degradación ambiental en zonas rurales o en zonas urbanas marginadas, pero se aprecia simplemente como un riesgo sanitario, cuando el tema de fondo es la debida protección al derecho a la salud, considerado en el artículo 4o. de la Constitución General de la República y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, propone disminuir los índices de mortalidad al nacer, la mortalidad infantil y materna por cáncer y diabetes, así como atender el problema de adicciones, relegando aspectos planteados en el propio análisis.

En la asistencia social se hace referencia al tema de la violencia intrafamiliar con claras omisiones a indicadores de relevancia local, tales como el incremento en los últimos diez años en muertes violentas de mujeres que han llegado a más de 530, o el dato de que en Jalisco una de cada dos mujeres reconoce haber sufrido violencia.<sup>4</sup>

Bajo el parámetro de vulnerabilidad, se incluyen grupos de personas que viven con alguna discapacidad, a los adultos mayores, niños y niñas, aspecto al que se busca responder con asistencia social para modificar las condiciones que impiden el “desarrollo integral del individuo”. Este apartado carece de una perspectiva de derechos humanos.<sup>5</sup> Los indicadores de impacto manejados hacen referencia a la disminución de los índices de agresión de mujeres menores de 15 años y más por familiares y violencia comunitaria, pero desde un aspecto

- 
3. Comisión Estatal de Derechos Humanos. *IV Informe Anual*, México, febrero de 2001.
  4. Guadalupe Ramos Ponce. “Mujeres y derechos humanos en Jalisco en la era de la globalización”, en Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. *Informe 2006*, p. 47.
  5. Por ejemplo la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

eminentemente cuantitativo, sin explicitar alguna acción generadora para eliminar o, en su caso, paliar el problema.

En cuanto al tema de la pobreza, algunos de los impactos y metas para combatirla son aumentar los servicios básicos de vivienda, incrementar el índice de desarrollo humano, así como “aumentar el porcentaje de familias con el servicio de internet”.

### 3. Desarrollo ambiental

Se ubica a Jalisco con una riqueza ecológica y de biodiversidad, pero con problemas de degradación de recursos del suelo, erosión severa y degradación biológica, incendios forestales, etc. En particular, se reconoce que la cuenca Lerma–Santiago es de las más contaminadas en el país y representa un alto riesgo, sin embargo, al tratar el tema del agua se considera que la cuenta Lerma–Chapala es suma importancia en la región. En el sitio se asienta la industria alimenticia, la metal–mecánica, la petroquímica, hay cultivo intenso, porquerizas y aguas residuales. Respecto de la contaminación del agua, el análisis del PED afirma que sólo se trata el 17% de las aguas residuales municipales, lo que coloca al estado entre aquellos que menos les importa sanear la contaminación de sus aguas. En general, se detectaron 68 problemas ambientales sin especificar claramente a cuáles se refieren; para ello, construyeron el “Índice de Presión Ambiental”, resultado de la ecuación del problema más el impacto, para crear un catálogo de valoración de los mismos, donde el más alto se denomina de alto riesgo y el más bajo “no significativo”. De acuerdo con dicho índice, 47 municipios se encuentran entre los niveles de alto riesgo y riesgo significativo.

Se carece de indicadores concordantes con los objetivos, es decir, únicamente se plantea disminuir los Imecas, crear rellenos sanitarios

e incrementar las áreas naturales protegidas; en el ámbito de las estrategias se reitera lo señalado en los objetivos, lo cual es violatorio a los derechos humanos ante el propio análisis desarrollado por el gobierno del estado.

#### 4. Eje de respeto y justicia

Uno de los desaciertos más notorios del PED Jalisco 2030 es que relaciona el tema de seguridad pública con el de justicia penal, ya que la primera es una función cuya responsabilidad exclusiva es del Ejecutivo, y la segunda se encuentra sujeta a límites y vínculos relacionados con el acceso a la justicia y al debido proceso penal, es decir, es una función de carácter de administración de justicia como un derecho fundamental.

Se sitúa el tema de la inseguridad como propiciador de falta de oportunidades para el desarrollo y de disminución de inversiones y de turismo, según lo señalado por el IMCO, cuyos indicadores para que exista un derecho confiable son: el índice de corrupción y buen gobierno, mercados informales, control de la piratería informática, incidencia delictiva, percepción de inseguridad (y no garantía del derecho a la seguridad), imparcialidad de los jueces, calidad de la justicia, duración de los procedimientos judiciales, índice de eficiencia en ejecución de sentencias, confiabilidad y agilidad en el registro público de la propiedad.<sup>6</sup>

Como factores de evaluación de la procuración de justicia se maneja lo relativo al índice bajo de recepción de denuncias por la ciudadanía, de acuerdo con las encuestas elaboradas por el Instituto

---

6. IMCO, "Preparando a las entidades federativas...", *op. cit.*

Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI), en el que se reconoce la baja eficacia de la institución.

Otros datos es que el 83.6% de los delitos que se cometen son del fuero común y que en comparación con 2002 existe un decremento en el número de averiguaciones previas en 24.9%; ello seguramente por la cifra negra de delitos, que estudios especializados han fijado en 92.9%. Precisa que los agentes del Ministerio Público deben ser capacitados y profesionalizados de acuerdo con “estándares internacionales”, además de establecer controles de confianza para garantizar la ética y la calidad del servicio, mas no el respeto a los derechos humanos.

En el análisis se separan los delitos de alto impacto que perjudican el tejido social y generan mayor daño económico al sector industrial, de los de alta incidencia, entre los cuales se encuentra la violencia intrafamiliar y que corresponden al 54% de los delitos cometidos en Jalisco; no se hace referencia explícita al delito de abuso de autoridad o a aquellos cometidos por servidores públicos, pero sí se describen otras problemáticas en cuanto al acceso a la denuncia de delitos, trámite de mandamientos judiciales, así como la incidencia de delitos federales, como parte del documento.

Respecto al personal policial, se reconoce su mala imagen para con la ciudadanía, por lo cual se insiste en un modelo con mediciones de desempeño, fiscalización y supervisión, para lograr eficiencia y eficacia, de ahí la necesidad de un sistema de control de confianza basado en el cumplimiento de la legalidad y principios de actuación, sin que explícitamente se mencionen los señalamientos constantes de la ciudadanía por violaciones de derechos humanos.

En el apartado 5.1.13 se habla expresamente de los derechos humanos, que definen como un consenso mundial sobre un determinado sistema de valores, es decir, se opta por una definición de

contenido axiológico, aunque luego se complementa para referir que deben ser garantizados y reconocidos por el Estado, a través de la Constitución y las leyes.

Indica que a la Comisión Estatal de Derechos Humanos le corresponde realizar esa defensa del pueblo por “actos administrativos o las omisiones de autoridades que no protegen la dignidad de todas las mujeres y hombres”, cuando debiera constituirse en una política transversal de todo ejercicio de gobierno.

Uno de los desaciertos más marcados es la apreciación limitativa de que sólo a la CEDHJ, como organismo público autónomo, le corresponde defender los derechos humanos, demostrándose en el discurso la falta de voluntad del gobierno para ubicarse en su verdadero papel de garante y promotor de los mismos. En el apartado se limita a mencionar indicadores de quejas y orientaciones que en nada aportan a una evaluación objetiva; incluso, intencionadamente, omite referirse al grave indicador de que la Procuraduría General de Justicia del Estado junto con otras corporaciones del estado, desde 1993 a la fecha, se encuentran en los primeros sitios de autoridades que de manera reiterada atentan contra las libertades fundamentales. Las principales violaciones en ese lapso guardan relación con las lesiones, detención arbitraria y ejercicio indebido de la función pública, independientemente de la identidad partidista de la administración.<sup>7</sup>

Las acciones se resumen en la revisión del marco jurídico para responder a las demandas de la sociedad, acciones preventivas de capacitación y concientización para servidores públicos, así como medidas

---

7. Jorge Regalado Santillán y Marcos Pablo Moloeznik. *Derechos humanos y alternancia política (1993–2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco* (Cuadernos para la democratización, 7), México, CIESAS / Universidad Veracruzana, 2007, pp. 54–59.

punitivas para quienes cometan violaciones a los derechos humanos y promoción de campañas.

En el objetivo estratégico denominado PRO4 se menciona: “Mejorar la procuración de justicia para hacerla accesible, profesional, con resultados efectivos para la población y el respeto a los derechos humanos”; sin embargo, al analizar los indicadores y las metas de impacto encontramos que como política sólo queda la “disminución en el número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos concientizando a las autoridades”; la meta es reducir 1,000 inconformidades, sin mencionar los medios para lograrlo, aspecto que deja en entredicho la propia autonomía del organismo.

## **5. El ejercicio de la Gran Alianza a través de la mesa temática de derechos humanos**

A la luz de todo el análisis anteriormente expuesto, cabe recordar un proceso incompleto donde la sociedad civil pudo haber aportado ideas y experiencias en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. A manera de contexto, tendríamos que recordar que de mayo a agosto de 2007 más de 20 organizaciones civiles y universidades que trabajan en favor de la defensa de los derechos humanos, así como diversos ciudadanos, se dieron a la tarea de hacer un documento que arrojara un diagnóstico preliminar sobre la situación de los derechos humanos en el estado y una serie de propuestas de trabajo para el Ejecutivo en esta materia. Este proceso se dio dentro del marco de “La Gran Alianza por Jalisco”, un mecanismo de participación ciudadana implementado por el gobierno de Emilio González Márquez, donde en un primer momento se planteó como la vía ciudadana para incidir en el Plan Estatal de Derechos Humanos, y que actualmente su objetivo se ha desdibujado respecto a sus ideas originales.



Después de cuatro meses de trabajo, los integrantes de la mesa temática de Derechos Humanos de la Gran Alianza por Jalisco decidieron retirarse del proceso por unanimidad, debido a varias inconsistencias respecto a los acuerdos iniciales. La primera fue cuando la Secretaría de Planeación dio a conocer el primer borrador del Plan Estatal de Desarrollo, donde hallamos todas las observaciones anteriormente expuestas, y que ya sea por omisión o por franca oposición se encontraron elementos contrarios a los derechos humanos. La segunda fue que al pedir una explicación a las autoridades correspondientes no hubo una respuesta adecuada en tiempo y en forma y, por desgracia, el debate se mediatizó y encontró un terreno estéril para la negociación. Hasta aquí el contexto.

Más allá de seguir un debate que origine la confrontación, en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD) reivindicamos la idea de que hoy más que nunca es necesario establecer un diálogo con el gobierno, que devenga en reales políticas de Estado en materia de derechos humanos. La idea anterior podría parecer retórica, sin embargo, la creemos cierta, con algunos matices. El diálogo tiene que darse en igualdad de circunstancias y en un mismo nivel: la negociación entre la clase política y la ciudadanía debe trasladarse a un escenario de construcción de agendas comunes y de equilibrio de poderes. Un segundo matiz tendría que ver con la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de debate y diseño de políticas públicas. Finalmente, un tercero argumento gira en torno, precisamente, a superar esa barrera retórica de los nuevos gobiernos de “ciudadanizar” sus procesos y de encontrar mecanismos efectivos de colaboración entre Estado y sociedad civil.

Como organización creemos que la sociedad civil debe seguir buscando espacios de interlocución con el Estado, pero siempre cuidando que los escenarios de participación sean los idóneos. No hay recetas

para construir estos escenarios, pero vale apuntar dos cosas: la sociedad civil tiene que explotar su capacidad de hacer señalamientos de orden moral frente a las labores del Estado, y ser una entelequia capaz de discutir los temas de su tiempo, que en nuestro caso, creemos, es un largo camino en la defensa y promoción de los derechos humanos.

En el comunicado de presentación del 29 de agosto de 2007 la Secretaría de Planeación refería: “Este Plan fue construido para y por los ciudadanos de Jalisco con el fin de cumplir los anhelos que emanan de sus pensamientos”. Luego de una revisión exhaustiva al PED diríamos que el ejercicio motivó participación, la cual quedó simplemente en el *anhelo* de que el gobierno cumpliera con su elemental tarea de respetar, garantizar y promover, clara pero decididamente, los derechos humanos.

No cabe duda de que la “autoexclusión” no es un calificativo para aquellos que demuestran día a día la capacidad para resolver problemas sociales que en realidad les corresponderían a otros, sino para aquellos que siguen en la creencia de que la participación es significado de convalidación y silencio de lo que se aprecia desde la observación de la realidad.



