

2001-02

## Escenarios de la alternancia

Osorio-Goicoechea, Joaquín; Acosta-Silva, Adrián; Aziz-Nassif, Alberto; Zúñiga, Felipe; Bautista-Farías, José; Marcial, Rogelio; Regalado-Santillán, Jorge; Ponce-Vázquez, Daniel; Centro de Derechos Humanos Miguel A. Pro Juárez, AC; DelaPeña, Marcela; Rocha-Quintero, Jorge E.; López-Ramírez, Mario E.; Moloeznik, Marcos P.; Peralta-Varela, Carlos

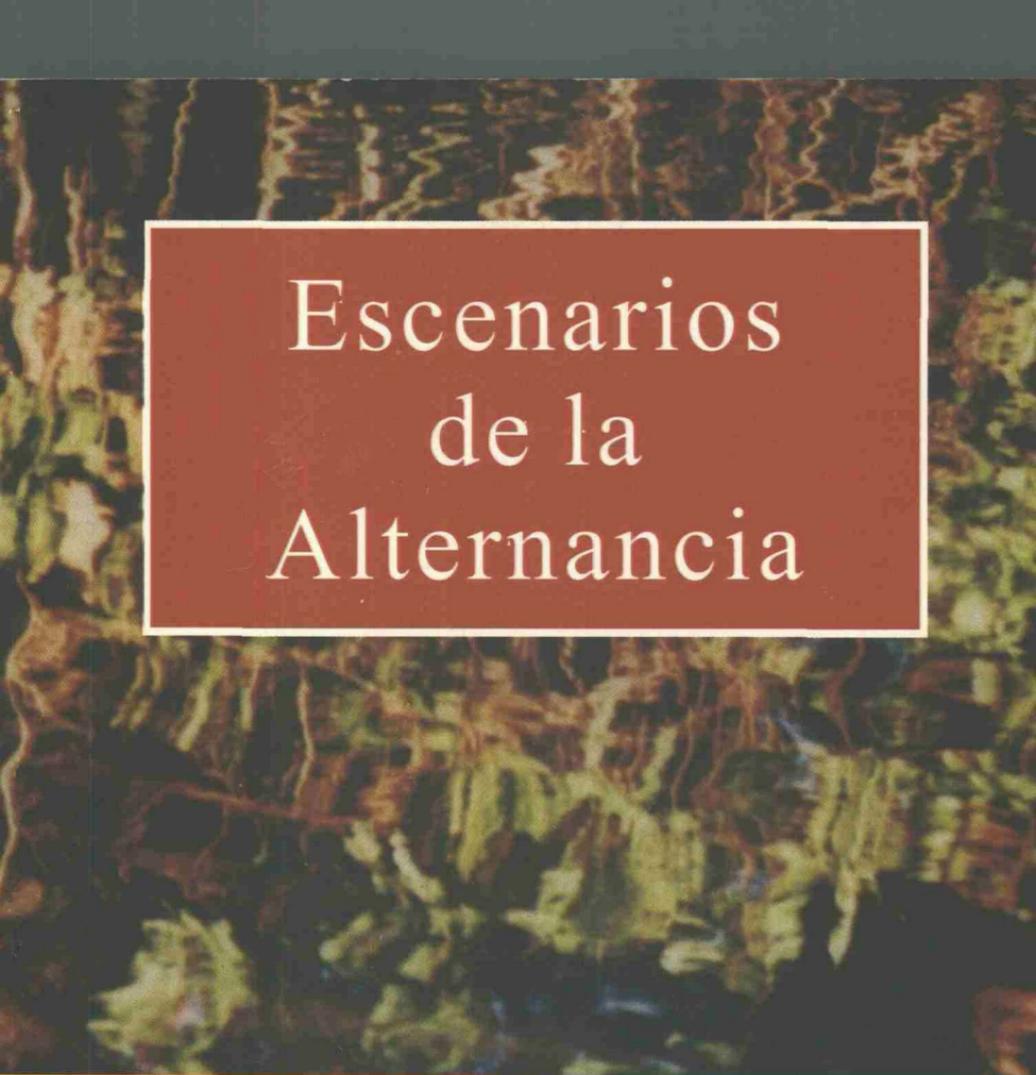
---

Osorio-Goicoechea, J. (Coord.) (2001). Escenarios de la alternancia. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/213>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*



# Escenarios de la Alternancia

Joaquín Osorio Goicoechea

coordinador



ITESO Centro de Investigación y Formación Social

Colección  
**AVANCES**



Escenarios  
de la  
Alternancia



# Escenarios de la Alternancia

Joaquín Osorio Goicoechea

*Coordinador*

Adrián Acosta Silva

Alberto Aziz Nassif

Joaquín Osorio, Felipe Zúñiga y Marcela de la Peña

Jorge Enrique Rocha Quintero

Mario Edgar López Ramírez

José Bautista Farías

Rogelio Marcial

Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán

Carlos A. Peralta Varela y Daniel Ponce Vázquez

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez



ITESO

Centro de Investigación y Formación Social

Colección  
**AVANCES**

## ITESO

MTRO. DAVID FERNÁNDEZ DÁVALOS, *S.J. Rector*

C.P. GUILLERMO DÍAZ MUÑOZ, *Director de Integración Comunitaria*

MTRO. ÓSCAR HERNÁNDEZ VALDÉS, *Jefe del Centro de Investigación y Formación Social*

## CONSEJO EDITORIAL

DR. JORGE ALONSO SÁNCHEZ

DR. CARLOS ALBA VEGA

MTRA. MARÍA MARVÁN LABORDE

DRA. ROSSANA REGUILLO CRUZ

DR. LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

DR. ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

MTRO. MIGUEL BAZDRESCH PARADA

LIC. JORGE NARRO MONROY

La presentación y disposición de *Escenarios de la Alternancia* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

D.R. © 2001, INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE  
ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE (ITESO)  
Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585, C.P. 45090,  
Tlaquepaque, Jalisco, México.

Impreso y hecho en México  
Printed and made in Mexico

ISBN 968-5087-29-6

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN <i>Joaquín Osorio G.</i>	7
I PARTE	
CINCO DESAFÍOS POLÍTICOS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA <i>Adrián Acosta Silva</i>	9
DE CÓMO GANAR VOTOS A CÓMO CONCILIAR INTERESES: LA ANTESALA DE LA ALTERNANCIA PRESIDENCIAL EN MÉXICO <i>Alberto Azíz Nassif</i>	27
ESCENARIOS DE LA ALTERNANCIA <i>Joaquín Osorio, Felipe Zúñiga y Marcela de la Peña</i>	35
¿NOS INFORMARON EN JALISCO? <i>Jorge Enrique Rocha Quintero</i>	63
II PARTE	
LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESAS EN EL CONTEXTO DE LA ALTERNANCIA <i>Mario Edgar López Ramírez</i>	85
LAS ORGANIZACIONES CIVILES ANTE EL NUEVO GOBIERNO DE FOX <i>José Bauñista Farías</i>	103
JÓVENES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN REACOMODO <i>Rogelio Marcial</i>	121
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO (REFLEXIONES SOBRE ESCENARIOS DE FUTURO) <i>Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán</i>	141
PARA ENTENDER EL 2001. LOS DERECHOS HUMANOS EN JALISCO <i>Carlos A. Peralta y Daniel Ponce</i>	173
ANEXO	
EL SEXENIO DE ZEDILLO: SALDO ROJO PARA LOS DERECHOS HUMANOS <i>Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez</i>	189



## INTRODUCCION

*Escenarios de la Alternancia* constituye un esfuerzo colectivo de reflexión y análisis en el que se presentan los principales desafíos que el país tiene dentro de las dimensiones política y social, en medio de este contexto esperanzador de alternancia. Se insiste en que los grandes retos del país no sólo implican al gobierno entrante, se trata de nudos problemáticos que los diversos sectores de la sociedad y el gobierno deben abordar, atacar y resolver a fin de que en esta nueva etapa, en la dinámica sociopolítica del país, se atiendan las principales aspiraciones de los mexicanos. Sin duda la construcción de un país democrático, debe contemplar también los desafíos de mayor justicia y equidad social, el respeto por los derechos humanos y la inclusión de todos los grupos y regiones del país en la dinámica del desarrollo de tal manera que también se garantice el acceso a los beneficios que esta dinámica genere.

Ya como presidente electo, Vicente Fox se propuso como orientación de su gobierno "asegurar la vida democrática del país, distribuir mejor el ingreso, combatir la pobreza y establecer la base de una economía que asegure oportunidades para todos..." (*La Jornada* 10/09/2000). El análisis de las propuestas iniciales, la coherencia entre los primeros planteamientos su ajuste y concreción en el diseño de los planes de gobierno, será motivo de análisis posteriores; sin embargo, vale la pena hacer énfasis en las condiciones con las que el nuevo gobierno inicia su gestión.

En *Escenarios de la Alternancia* se ofrecen dos grandes perspectivas para analizar el contexto de la alternancia y los desafíos fundamentales que de alguna manera están presentes en la agenda social y gubernamental

Un primer bloque centra su atención en las perspectivas teóricas y el análisis de corte más general, con énfasis en las condiciones políticas de la alternancia; el segundo conjunto se refiere a temáticas o desafíos específicos como la seguridad pública, los derechos humanos, la atención a los jóvenes, la exigencia de una nueva relación entre sociedad y gobierno, y la necesidad de atender adecuadamente a la micro, pequeña y mediana empresa del país.

Los trabajos de Acosta y Aziz presentan un marco político general desde dónde analizar la llegada del gobierno de alternancia, las exigencias sociales y expectativas que se tienen frente al cambio de gobierno, así como los riesgos de sobrepolitizar las expectativas con nuevos elementos de la coyuntura.

En *Escenarios de la Alternancia*, los autores hacen un balance de lo que estaba en juego en las elecciones federales, los nuevos equilibrios con que deberán trabajar el Legislativo y el Ejecutivo, así como de las nuevas relaciones que deberán establecer los grupos de poder no formal frente a esta nueva correlación de fuerzas.

Se presenta también un análisis cuidadoso del papel que los medios de comunicación locales jugaron en el contexto preelectoral; se muestran los cambios en el manejo de la cobertura informativa y se advierten algunas tendencias en el manejo de campañas políticas por parte de los medios locales.

En el segundo bloque de trabajos, las temáticas analizadas constituyen ejes específicos que deberán tomarse en cuenta para avanzar en el cumplimiento de la agenda sociopolítica del país. Dichos temas y problemáticas son una referencia obligada para evaluar el desempeño de los nuevos equipos de gobierno, pero también de la dinámica que la sociedad desarrolle en un contexto inédito.

## CINCO DESAFÍOS POLÍTICOS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

*Adrián Acosta Silva\**

Las siguientes notas parten de un supuesto básico: que, luego de la larga transición política mexicana que culminó, o se legitimó, como democrática en el proceso electoral federal de este año, viene ahora lo verdaderamente importante de este país, que tienen que ver con los asuntos de fondo y ya no los de procedimiento, como lo es, con todo lo importante y relevante que ha sido en México en la última década, la cuestión electoral. Conviene recordar que los asuntos electorales son *fundamentalmente* una cuestión de procedimiento, y lo que viene para todo gobierno electo democráticamente es su trabajo en asuntos verdaderamente sustantivos del país, es decir, aquellos relacionados con la política social, la educación, la economía, la reforma del estado, el federalismo o la seguridad pública. Yo me voy a referir a los que serían estrictamente políticos.

La idea central sobre la cual asiento mi exposición, es que si el gran tema de la década de los noventa en la dimensión política del país fue la cuestión electoral, el próximo gran tema de la década que viene será el de la consolidación de una gobernabilidad democrática. Me parece que la gran experiencia política, la gran lección del pasado reciente de la esfera política en México, es que los enormes esfuerzos, recursos y energías depositadas en las sucesivas reformas político-electorales nos sirvieron para aprender a elegir democráticamente a nuestros gobernantes. Desde 1989 con la primera elección de un gobernador no priista en Baja California (Ernesto Ruffo, del PAN), hasta la

\* Sociólogo. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de México. Profesor Investigador Titular "C" en el Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor de asignatura en la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO.

victoria presidencial de Vicente Fox del pasado 2 de julio, la larga ruta de la transición política mexicana fue consolidando, en cada elección municipal, estatal o federal, el rostro inconfundible de la alternancia política basada en la centralidad de los comicios.<sup>1</sup>

Creo que a lo largo de esta década el gran tema, la gran cuestión de la esfera política fue la cuestión electoral; la lección principal es que hoy tenemos un sistema electoral que nos permite elegir democráticamente a nuestros gobernantes, con alta confiabilidad y baja conflictividad en el proceso y sus resultados. Por consecuencia, el "nuevo" gran tema de la próxima década va a ser el de la consolidación de la democracia y la sustitución del viejo paradigma de gobernabilidad autoritario, semiautoritario o semidemocrático, como se quiera calificar, por un esquema o un "paradigma" de gobernabilidad democrática.

Me parece que ese es el gran dilema que va a dominar en los próximos años, con Fox y con el que sustituya a Fox en el 2006. Lo que despunta en el horizonte inmediato como relevante y terriblemente interesante para los analistas es una suerte de nueva tematización de la agenda política, un proceso que tiene antecedentes en la década de los noventa, pero que emergió con mucha fuerza y se consolidó en las campañas electorales de este año. Nuevos temas que han sido compartidos por lo menos por las tres grandes fuerzas políticas del país en muchos sentidos, que son también compartidos por muchos actores políticos no partidistas y que incumben también a organizaciones de carácter civil.

Propongo cinco temas relevantes que, por supuesto, no agotan, no abarcan toda la complejidad de los desafíos políticos, pero que condensan buena parte de ella. El primero es la construcción de una gobernabilidad democrática; el segundo, la creación de una nueva gestión política; el tercero, la institucionalización; el cuarto, un nuevo ciclo de reformas políticas y de dise-

1. Dos textos recientes, entre otros, proporcionan las evidencias empíricas que sustentan esta afirmación: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México; y Victor Alejandro Espinoza Valle (coord.) (2000), *Alternancia y transición política en México. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, El Colegio de la Frontera Norte/ Plaza y Valdés, México.

ño de un gobierno democrático; y, finalmente, los problemas contextuales y sistémicos que amenazan con “sobrecargar” a la democracia de demandas y expectativas. Son cinco temas que están muy entrelazados, son, como diría un clásico de política pública, *issue networks*, redes de cuestiones políticas estrechamente vinculadas. Cada una de ellas se puede separar en varios subtemas y asuntos más específicos.

## 1. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Una observación primaria de lo que sucede en este tema es el problema del lenguaje. Ayer veía en la televisión que en Tonalá un regidor, muy enojado, le echaba la culpa al candidato del PRI al gobierno estatal, Jorge Arana, porque estaba creando una “crisis de gobernabilidad” en el municipio. Hace unos meses, en Zapopan, también los regidores priistas y panistas se acusaban mutuamente de generar la “ingobernabilidad” en el Ayuntamiento. El EZLN a cada rato señala que sin su participación el país será “ingobernable”. El Consejo General de Huelga de la UNAM, amenaza a las autoridades universitarias con volver “ingobernable” a la universidad sin la aceptación de sus condiciones y demandas. ¿A qué se refieren muchos de nuestros actores políticos, partidistas y no, cuando se refieren a gobernabilidad? ¿Qué no los conflictos y las diferencias entre actores políticos, partidistas o no, han sido parte histórica de la esfera política, de la esfera de la negociación y el conflicto por el poder? ¿Qué no los diferendos, los intereses contrapuestos son parte de una historia más añeja que la historia de la gobernabilidad de cualquier régimen político? Pareciera que un concepto originado en la academia, *gobernabilidad*, se ha instalado rápidamente en el lenguaje de los privados, y cada quien hace uso de él de manera discrecional en el ámbito público, lo que genera problemas de entendimiento y comprensión en los espacios políticos.

La invocación de la “ingobernabilidad” se utiliza como una amenaza, como una suerte de chantaje para que se logren ciertos acuerdos, cuando en sentido estricto, ni en la academia ni en la política contemporánea gobernabilidad significa la imposibilidad de llegar a acuerdos. Gobernabilidad, en el texto clásico de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la crisis de la

democracia, significa la incapacidad del sistema político en su conjunto para atender las demandas de la sociedad. No significa las diferencias entre los partidos o entre un conjunto de partidos y el Presidente o el gobernador. Las dificultades para ponerse de acuerdo son parte de la vida cotidiana y de la vida política; la gobernabilidad es otra cosa. En este gran tema de la gobernabilidad democrática voy a recurrir al sentido básico y preciso de gobernabilidad, que se refiere a la creación de un sistema político capaz de atender de manera eficaz y legítima las demandas de la sociedad.

Quizá una de las crisis añejas y nunca resueltas por el régimen dominado por el PRI, fue precisamente su incapacidad como núcleo y periferia del sistema político para atender las demandas de la sociedad. Me parece que esto explica, entre otras cosas, su derrumbe, primero en los estados y en cientos de municipios y finalmente en la Presidencia en la República. Esa incapacidad para tramitar los intereses de la sociedad fue la que dio al traste con el viejo modelo de gobernabilidad; lo que tenemos enfrente no es sólo quitar al PRI o a un partido que durante 70 años dominó el régimen político, sino crear un sistema político capaz de atender de manera eficaz y legítima las demandas de la sociedad.

Ahora bien, esa capacidad de atención tiene que ver con el supuesto inicial de que a pesar de que hemos aprendido a elegir democráticamente a nuestros gobernantes, no hemos aprendido y no hemos sido capaces, como sociedad, de gobernar democráticamente. De acuerdo a lo observado en las experiencias de alternancia política en la década de los noventa, con el ejercicio del gobierno por parte del PAN y el PRD, el estilo de conducción política de los problemas que han seguido no se separa demasiado de lo que muchos gobiernos priistas hicieron en estos años. En algunos casos el viejo corporativismo político fue sustituido, o intentaron sustituirlo, por una suerte de nuevo gerencialismo político incapaz también, como el viejo corporativismo, de atender eficaz y legítimamente las demandas de la sociedad. Me parece que éste es uno de los asuntos que hay que discutir y es uno de los temas importantes del gobierno de Fox: ¿cómo construir una gobernabilidad democrática que vaya más allá de las elecciones y que permita tramitar eficaz y legítimamente los múltiples intereses de una sociedad plural, diversa y en movimiento?

Uno de los subtemas de la construcción de una gobernabilidad democrática es cómo conjurar, minimizar o controlar el riesgo de los poderes no electos en una democracia. Hay actores, grupos de presión, grupos de interés que no han sido elegidos y que sin embargo se presentan como una amenaza constante contra los poderes elegidos. Los poderes no elegidos que actúan como grupos de presión típicos en México y en América Latina son el Ejército, las iglesias y muchas ONG. Son grupos de presión, actores políticos con voz en la esfera pública, que presionan de diversas maneras para modificar las disposiciones de los poderes legítimamente electos. Ahí hay una tensión de toda democracia, ¿cómo conciliar la legitimidad y eficacia de los poderes electos ante de los poderes no electos? Una ONG, con todo y lo noble e importante que sea, no es una organización electa por los ciudadanos para representar intereses generales; es generada a partir de algún interés particular, generalmente privado, que después pasa un largo proceso de socialización para, tal vez, convertirse en un asunto de interés público. No me refiero al caso de los Derechos Humanos, pero hay muchas otras ONG, la mayor parte, que no representan, no son elegidas por los ciudadanos ni se someten a los códigos de toda democracia que suponen la responsabilidad pública y la rendición de cuentas. ¿Cómo separar y cómo minimizar los riesgos de estos poderes no electos en torno a los poderes electos?

Otro subtema de este tema general de la gobernabilidad democrática, tiene que ver con el perfil de elaboración de las políticas públicas. Estamos pasando, o parece que estamos dejando atrás desde hace algún rato en los estados y ahora a nivel nacional, el hecho de que las políticas públicas eran fundamentalmente políticas de gobierno, es decir, políticas de gobiernos elegidos de alguna manera en contextos no democráticos y que básicamente se diseñaban y elaboraban sin el concurso de actores no gubernamentales.

El discurso y la práctica de las políticas públicas nos llegó en los noventa junto con muchas otras cosas y el origen, la raíz, el sentido de la política pública es, efectivamente, incorporar intereses de grupos no gubernamentales, de organizaciones políticas no partidistas. Las políticas públicas requieren de varias esferas o arenas para su resolución, diseño e instrumentación. La delimitación de la frontera entre la acción política (*politics*) y la acción de

política (*policy*), me parece también un subtema importante de la gobernabilidad democrática. ¿Cómo pensar un diseño de política pública que implique la conducción gubernamental y la participación más amplia de grupos no directamente involucrados en el gobierno o en los partidos políticos?

Para concluir en torno a este tema de la gobernabilidad democrática yo diría, si uno quisiera ponerlo en términos más teóricos, que hay que volver a Huntington y reconocer que cuando se tiene una democracia ya no importa tanto quién gobierna, sino cómo se gobierna; ya no importa tanto qué se va a gobernar, sino el "grado de gobierno". Creo que este es el asunto en el que hay que poner atención en la construcción de la democracia mexicana: no quién gobierna, sino cómo y con qué grado de gobierno se desempeña.

## 2. LA NUEVA GESTIÓN POLÍTICA

Parto de un supuesto importante en esto de la "nueva gestión política". Quizá en el clima de animadversión y de hartazgo que llevó a la derrota del PRI el 2 de julio, a muchos grupos de la sociedad, a muchos ciudadanos se nos olvidó que el ejercicio del poder es a final de cuentas una forma de gestión política que se rige por los códigos de la política, es decir, la representación, la capacidad de representación, la capacidad de negociación, la capacidad de verbalizar intereses y ponerlos en juego frente a otros. Con el discurso antipriísta y con el discurso del cambio, se filtró en muchos ciudadanos y en muchas organizaciones la idea de que había que romper con el viejo estilo de gestión política, para incorporar uno nuevo de gestión pública de los asuntos políticos. Es todo este discurso de hondo linaje administrativo, que tiene que ver con el asunto de tratar a los ciudadanos como clientes, a las organizaciones como clientes, la calidad total, la optimización de los recursos, la reingeniería, la reinención del gobierno que es el tema en boga ahora y que viene en el conocido libro de Taebler y Osborne. Al parecer éste es el discurso que poderosamente representa Fox; el gerencialismo político, con toda esa parafernalia de los *head hunters*, tienen que ver con el hecho de que la gestión política es irrelevante y lo que interesa es un nuevo estilo de conducción política basado en un modelo gerencial, el *public management*.

Aquí hay un tema pendiente y de discusión. Me parece que este cambio de énfasis de la gestión política, el gerencialismo político, se entiende y se explica dado el hecho del clima de animadversión y hartazgo contra el PRI y contra los viejos estilos de conducción. Pero se nos olvida que la conducción gubernamental es una conducción política, y aquí lo importante es cómo volver encontrar o volver a entender la vieja caja negra de las interacciones entre ciudadanos y gobernantes, es decir, cómo se entiende y cómo funciona mejor esa caja negra; cómo puede formularse un diseño institucional capaz de revalorar la gestión política de los asuntos públicos y crear los códigos políticos de entendimiento de la nueva gestión política.

Hay varios asuntos aquí que son importantes. Primero, Fox descubrirá seguramente, como lo descubrió Zedillo muy seguramente, que una cosa es tener el poder y otra cosa es ejercer el poder. Son las dos caras de los políticos modernos, una cosa es acceder al poder legítimamente y otra cosa es ejercerlo. Y son dos caras a veces muy contrapuestas, como las dos caras de Jano que miran por rumbos distintos a pesar de que aparentemente forman el mismo cuerpo. Lo que tenemos es que a final de cuentas el liderazgo político de Fox y en el mejor de los casos del panismo, se va a enfrentar al ejercicio del poder y tendrá que hacerlo con la vieja burocracia y con muchos de los viejos códigos de la política.

Frente a eso, insisto, el tema es: ¿Cómo enfrentar el asunto y cómo crear un nuevo estilo de conducción política que revalore la importancia y la relevancia de la gestión política en el contexto de un régimen democrático?

Me parece que el gerencialismo político tiene límites muy precisos y que hay mucho más ideología y mitos que evidencia empírica relevante. No conozco ninguna experiencia en el mundo en la que el gerencialismo político resuelva los problemas mejor que como lo hacía antes la gestión política tradicional. No hay evidencia empírica, es una idea interesante, en todo caso una hipótesis para la transformación de lo antiguo, pero me parece que, según lo que señalan distintas experiencias internacionales, el gerencialismo sirve sólo para ordenar y mejorar algunas cosas del funcionamiento de la burocracia gubernamental, pero no para resolver y conducir los asuntos estrictamente políticos.

Esto de la nueva gestión política tiene otro de los subtemas en el siempre gelatinoso tema de la cultura política, en el sentido de las formas de representación del poder entre los gobernantes, en los funcionarios y en los ciudadanos. Hay aquí un cambio profundo muy importante, que sin duda tiene que ver con la creación de esta nueva gestión política. Es decir, cómo crear nuevos códigos de relación entre ciudadanos y gobernantes, entre partidos y ciudadanos, entre organizaciones de la sociedad civil con partidos, con gobernantes y con ciudadanos, que incentiven la responsabilidad, la participación y la rendición de cuentas (*accountability*) por ambos lados. Una cultura política vieja, una cultura política que va en declive, la asociada al viejo corporativismo clientelar y patrimonialista, tiene que ser sustituida por una cultura política democrática, que se corresponda con el ejercicio de un gobierno democrático, donde la libertad y la participación, la exigencia y la responsabilidad, sean los ejes básicos de la consolidación de las prácticas, hábitos y valores propios de una vida democrática moderna.

### 3. INSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA

En el transcurso de los años noventa aprendimos a elegir democráticamente a nuestros gobernantes, pero no tenemos todavía consolidada una nueva forma de ejercicio del poder y de la democracia, y todavía hay muchas áreas, muchas prácticas, muchos campos de la acción política que requieren procesos de institucionalización.

¿A qué me refiero, con institucionalización? Otra vez con Huntington, me parece buena y útil su definición del concepto como el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos políticos adquieren valor y estabilidad. No solamente significa legislar, crear nuevas leyes, nuevas agencias; significa crear las reglas mediante las cuales las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad. Brevemente, me parece que hay cuatro condiciones fundamentales para que se impulse la institucionalización en este sentido.<sup>2</sup>

2 Me baso en las condiciones propuestas por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (1995), Stanford University Press, California, págs. 3-7.

a) Primero, *estabilizar las reglas para la competencia regular entre los partidos en la esfera política*. Desde 1977 hasta 1996, año de la última reforma al IFE, vivimos un ciclo muy intenso de reformas que llevaron felizmente hasta ahora a la creación de un régimen que empieza a ser conocido o reconocido como plenamente democrático por todos. Pero yo diría que durante estos 20 años, de 77 a 96, vivimos en una inestabilidad propia de toda transición, con reglas que se cambiaron regularmente para darle mayor certeza a los procesos electorales y al diseño de la representación política. Pero las reformas no son para siempre y los períodos transicionales tampoco. Creo que es el momento de empezar a consolidar reglas para estabilizar el sistema; estabilizar las reglas para que los actores políticos, esencialmente me refiero a los actores partidistas, tengan muy claro el horizonte de la competencia y los recursos, los castigos, los incentivos y los constreñimientos que tienen para la acción política. Creo que esa es una de las condiciones esenciales: estabilizar la competencia.

b) La segunda condición importante para la institucionalización es *el enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad*. Tenemos aquí dos fenómenos. Primero, pasamos muy rápidamente, y en esto hay muy pocas experiencias en el mundo, de un sistema prácticamente unipartidista a un sistema multipartidista, en poco menos de una década. Esta es una experiencia muy importante de México, y especial de México en comparación con muchos otros países en el mundo. Otros países lo hicieron por la vía de los golpes de estado o por la vía de la revolución, todavía en los años ochenta, y se resolvieron inicialmente en sistemas multipartidistas que después se volvieron nuevamente en sistemas monopartidistas.

Uno de los efectos de este proceso en el caso mexicano es que efectivamente pasamos de un sistema monopartidista a uno multipartidista, en el que los partidos, sin embargo, tienen muy poco enraizamiento en la sociedad. El viejo PRI tenía un enorme enraizamiento en algunos sectores de la sociedad; en los años ochenta y noventa fue paulatinamente erosionando esa "raicidad" en la sociedad y no la sustituyó con nada. Esto explica la fuga de militantes, de dirigentes y de sectores del electorado hacia otros partidos en los años noventa, por la poca raíz, o las raíces que fue perdiendo el PRI en la sociedad.

El PAN, el único partido moderno desde su creación en 1939, un partido de ciudadanos, tenía sus enormes virtudes y su enorme debilidad. Un partido que no es un partido de militantes ni de cuadros y con raíces muy difusas en la sociedad que no logra tener clientelas, o que en mucho tiempo no logró tener clientelas estables, y que tendía a tener enormes vacíos en la relación entre el partido y los ciudadanos.

El PRD, un híbrido muy complicado, con muchos linajes, muchas prácticas que también tienden a enraizarse de manera muy desigual en las regiones y en los sectores de la sociedad.

Según lo que dice la literatura y lo que dicta la experiencia, una de las condiciones de una institucionalización democrática es generar un enraizamiento paulatino y cambiante de los partidos en la sociedad. Creo que esa es también una de las condiciones importantes que hay que empezar a mirar; no tiene que ver no solamente la relación de los partidos con sus militantes o con sus cuadros, sino con los ciudadanos que efectivamente van surgiendo a los lados de los partidos. Es un asunto que tiene que ver por supuesto con la ideología. Yo soy de los convencidos que el fin de la ideología es más que todo un mito. Las ideologías están ahí y hay que ver otra vez gerencialismo político y hay que ver ideologías importantes como la que genera todavía la cuestión indígena en nuestro país o en algunos partidos. Esas son ideologías que tienen que ver también con el enraizamiento de las organizaciones políticas en la sociedad.

*c) Aceptación de la democracia.* Otra condición de la institucionalización; lo digo en palabras de Linz: hacer que la democracia se vuelva para los actores políticos *the only game in town*, el único juego del pueblo. Es decir que los actores políticos, especialmente los partidos, estén convencidos de que es ese y no otro, el mecanismo para el cambio político en la sociedad; que ni los incentivos al chantaje por la vía extra electoral o por la vía de los procedimientos no democráticos, ni la capacidad de movilización que no pase por la jaula de hierro de los procedimientos democráticos, sean el incentivo, que los partidos y los actores políticos jueguen el juego de la democracia y lo acepten, sean los resultados que sean.

Hay obviamente varios supuestos en esta condición: legitimidad, validez, convencimiento, persuasión y eficacia. Eficacia en que los intereses que se están colocando en la esfera política, si no son resueltos en esta elección con estos gobernantes ¿podrán ser resueltos en la otra? Porque la misma democracia me permite competir una y otra vez con estos intereses en una sociedad democrática. Es un asunto que tiene que ver con un convencimiento muy poderoso de los actores políticos, que la democracia es el único juego viable en la esfera de la política. Este no es un ejemplo extraño de la experiencia de las democracias consolidadas en el mundo, es una condición extraña de la experiencia de los procesos de transición democrática en el mundo, es decir, es cuando se convierte esto, la democracia, en el único juego en la ciudad.

d) Finalmente la última condición de la institucionalización es una cuestión verdaderamente complicada y me parece que apenas se está despuntando en el caso del PAN: *la autonomía de las organizaciones partidistas respecto de sus líderes*, que eventualmente pueden ser los gobernantes. Ésta es otra condición importante de la institucionalización. Ni la subordinación plena del partido al gobernante en turno, así sea de su organización, ni la independencia plena del partido respecto a su líder.

Con el PRI aprendimos que lo que había era subordinación del PRI al presidente, ya ni siquiera al jefe del partido, al presidente de la República. Que el PRI era lo mismo fuera del Congreso que dentro del Congreso. Se comportaba con el mismo código de lealtad y de subordinación hasta la ignominia con el Presidente de la República, no había separación, no solamente entre el partido y el Estado, sino entre el partido y el presidente; el partido era un instrumento del presidente para conducir el país.

En las democracias consolidadas y en las que están en proceso de construcción, de transición, esto es un supuesto que no se sostiene. Un valor, una condición importante de una institucionalización democrática es, precisamente, fijar los límites de la responsabilidad de los partidos respecto a sus liderazgos; esto porque hay muchas experiencias donde líderes ambiciosos terminan por arrasar a sus propios partidos, en primer lugar, y después al resto de los partidos políticos. Entonces tenemos el típico fenómeno del *rolling*

*back* de la democracia, de la destrucción de la democracia y la reconversión a viejas formas autoritarias. Hugo Chávez es uno de los ejemplos clave, Bucaram es otro.

Los políticos son ambiciosos, lo sabemos desde Platón y, sobre todo, con Maquiavelo; pero la ambición tiene límites y uno de los primeros límites de los políticos modernos es militar dentro de un partido que sostiene su liderazgo. Estos límites tienen que ver con la autonomía del partido respecto a esos líderes para evitar que efectivamente el liderazgo los arrase, los destruya o los someta a los liderazgos caudillescos o caciquiles de ciertos personajes.

Creo que es una tensión bien advertida por el equipo de Fox y por el propio PAN. ¿dónde fijar los límites de Fox como presidente y de Fox como candidato de nuestro partido, que surgió electo con nuestra plataforma y con nuestras ideas?

#### **4. LA NUEVA REFORMA POLÍTICA Y EL DISEÑO DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO**

Comienzo con un señalamiento muy coyuntural y que me parece, apunta una tensión que habrá que abordarse y probablemente, resolverse en el gobierno de Fox: hay una gran lección de los procesos electorales de 2000 y de 1997, su antecedente inmediato, y es que en el afán por construir un sistema de partidos múltiple y competido, con condiciones de equidad, distribución y transparencia, se filtraron fenómenos, o paradojas, o efectos perversos, en el propio funcionamiento del sistema de partidos.

El ejemplo más claro es el del PRD y la Alianza por México, donde cuatro pequeños partidos que por sí mismos no hubieran logrado el registro, alcanzaron cuotas de representación política y recursos financieros nada simbólicos. Mediante una alianza pragmática de ambos lados, de las dirigencias del PRD y de estos pequeños partidos —“la chiquillada” como les decía el panista Diego Fernández hace algunos años—, lograron el registro, tienen puestos y tienen recursos, frente a otros partidos que decidieron irse por la libre y que perdieron el registro. Una visión impresionista es que por lo menos esos partidos que perdieron el registro tienen una base social más amplia que par-

tidos como Sociedad Nacionalista o Alianza Social, donde sólo los familiares de los dirigentes llegaron hasta el Congreso.

¿A qué me refiero con este efecto perverso? El efecto de los *free riders*, de los gorriones políticos que, aliándose con uno mayor que tiene mucho por perder y poco por ganar, logra beneficiar a los partidos políticos pequeños. Es un efecto perverso, si se están beneficiando estos pequeños partidos de la acción colectiva encabezada por un partido reconocido. Es un efecto menor, pero no menos importante, el que sucede con el Verde Ecologista de México, cuando se alía con el PAN, casi todas las estadísticas muestran que Fox podría haber sacado lo mismo sin el Partido Verde; sin embargo, por pragmatismo, por coyuntura política o por lo que ustedes quieran, el Partido Verde se alía y logra no solamente tener registro, sino que se convierte en la cuarta fuerza política nacional; se consolida como la cuarta fuerza, siendo un partido muy "extraño" que habría que seguir analizando.

Éste es uno de los pendientes de la nueva reforma política, cómo evitar ese efecto de *free riders* para depurar el sistema político y el sistema de partidos y garantizar algo que es el sentido último de todo sistema de partidos: representación, capacidad de representación política; garantizar que efectivamente los partidos representen sectores de la sociedad, ideologías, intereses diversos y compitan en la esfera política, bajo reglas democráticas.

Otro asunto de la nueva reforma política, ya no sólo en lo electoral sino reforma política en su conjunto, tiene que ver con un tema ya anunciado en las campañas y por algunos más en el ámbito académico desde hace algunos años: el espinoso tema de la reelección de todos los puestos públicos, pero en especial de los gobernadores, de los diputados y senadores —la reelección inmediata— y del Presidente de la República.

En un régimen democrático aceptable, reconocido y consolidado, la reelección es un asunto irrelevante. Quienes deciden reelegir a un gobernante son los ciudadanos y la no reelección significa limitar las posibilidades de los ciudadanos para elegir. Creo que las resistencias y las negativas a la reelección hasta hace muy pocos años, se explican precisamente porque nadie reconocía al régimen como plenamente democrático y eso significaba la posibilidad de que los caciques se reeligieran. Pero si ahora estamos hablando y

estamos reconociendo que hay un régimen democrático, creo que la no reelección es un constreñimiento innecesario para elecciones democráticas. Me parece que habría que definir claramente este asunto, colocarlo como parte de una agenda de reforma, "tematizarlo", organizando una discusión pública y política en el conjunto de la sociedad. Todos los regímenes democráticos del mundo permiten la reelección, sean parlamentarios o presidencialistas, y creo que eso es un tema que no debería causar mayor revuelo en México, siempre y cuando se acepten la legitimidad y la validez de las reglas democráticas.

Otro punto, también relacionado con el tema del diseño de un gobierno democrático es, sin duda un asunto caliente, importante: la redefinición de las áreas estratégicas de intervención política del estado. "Caliente" porque es muy clara su importancia en asuntos como el Renave. Ahí falló no solamente la Secofi, sino todo el aparato de inteligencia política del país. Eso no era un asunto de Secofi, eso era asunto de Gobernación, del Cisen. Quienes venimos de la izquierda tenemos una muy mala idea de los servicios de inteligencia política, tenemos una idea nefasta, bastante justificada, de los servicios de inteligencia política; frente a esa imagen negra de los servicios de inteligencia política, porque eran servicios de inteligencia para reprimir, se nos olvida tal vez que los servicios de inteligencia política son necesarios para evitar cosas como el Renave, o la infiltración del narcotráfico entre los cuerpos policiacos, militares y políticos, y que se introduzcan en la gestión política personajes de dudosa reputación y de negros antecedentes nada democráticos. Eso implica no quitar los servicios de inteligencia política, sino redefinirlos como un área reservada del Estado, con la secrecía y la discreción que requiere un servicio de inteligencia política, pero sujetos al escrutinio público, es decir a la rendición de cuentas, con mecanismo transparentes de vigilancia y fiscalización.

Sin duda habrá que ceñir estos servicios a las áreas de reserva que tiene el Estado, lo mismo que otras áreas como el manejo del Ejército, el control de la frontera y la soberanía. Con todo y globalización, las fronteras siguen existiendo; a los migrantes los siguen matando en Arizona por cruzar ilegalmente. La globalización no ha significado, y me temo que no lo va a hacer durante muchos años, la libertad para cruzar fronteras; hay límites que tienen

que ver con la soberanía y me parece que tienen que ver también con áreas de reserva del estado.

El narcotráfico por supuesto también es otra área importante, no de políticas, sino de política del Estado que necesita ser una zona de acción exclusiva del gobierno federal, que incremente la eficacia de las acciones contra ese fenómeno transnacional.

Un tema que a lo mejor nada más nos preocupa a algunos es la administración del conocimiento, de la ciencia, la tecnología y la educación superior. Eso es un área de gestión política muy importante y estratégica de un gobierno democrático. ¿Cómo administrar el conocimiento? Un tema muy poco tratado por la administración tradicional, y que requiere una atención muy importante por parte de un gobierno democrático.

Otro de los asuntos que tienen que ver con el diseño de un gobierno democrático es central en nuestra historia política: la reforma del presidencialismo. Conocimos un hiperpresidencialismo prácticamente sin contrapesos significativos, con múltiples poderes metaconstitucionales o informales que, funcionando en un sistema prácticamente monopartidista, terminaba por constituirse como el centro de todas las redes de poder del sistema político mexicano. Con Zedillo, de pronto veíamos un hipopresidencialismo, un presidencialismo muy débil, sin capacidad para incidir en un conjunto de asuntos que requieren de la acción presidencial en nuestro régimen político.

Creo que pasamos para bien de quitar el hiperpresidencialismo y hay que hacerlo un presidencialismo sin adjetivos, digamos un presidencialismo que funcione en un régimen democrático. Creo que ahí hay una reforma pendiente, que toca varios puntos a la vez: la relación del presidente con el partido al que pertenece, la relación del partido con el Congreso, con los poderes, entre otros. Creo que hay que tratar de crear un nuevo sistema de pesos y contrapesos, de *checks and balances* y me parece que es parte de la agenda, —que insisto, Fox, el equipo de Fox, ya ha insinuado— de lo que me parece tiene que tomarse en serio.

Finalmente dentro de tema del diseño de un gobierno democrático, el tema pendiente del federalismo. ¿Cómo pensar nuevas formas de relación entre el centro y los estados, entre el gobierno federal y los gobiernos estata-

les y municipales? Algo que se ha señalado en otros lados, ¿cómo crear un nuevo código de entendimiento, un nuevo marco interpretativo para las relaciones entre los distintos niveles de gobierno? (En esto, la red de investigadores sobre gobiernos locales –IGLOM– tiene avances importantes).

## **5. PROBLEMAS CONTEXTUALES Y EL RIESGO DE LA SOBRECARGA DE LA DEMOCRACIA**

Por último, siendo muy optimista, creo que ya dejamos atrás los problemas típicos de la transición, o sea, los de crear reglas democráticas de competencia, crear partidos, crear condiciones de equidad, confianza en el proceso electoral y en la autoridad electoral. Los problemas típicos de crear actores políticos y crear intereses representados y representables, digamos el A B C de una transición política, ya los superamos. Lo que tenemos enfrente, y me parece que esa será uno de los puntos o temas centrales de la agenda de Fox en los próximos meses, es cómo evitar que los problemas contextuales de la esfera política y los problemas sistémicos del país, de la sociedad mexicana, sobrecarguen a la democracia. Pensar que la democracia va a resolver todos los problemas de la sociedad es uno de los riesgos de las democracias nuevas; todos los ciudadanos comienzan a apostarle a que, como eligieron democráticamente un gobierno, este gobierno por la vía de los procedimientos democráticos va a resolver todos los problemas, desde pobreza y exclusión social hasta el misterio de los chupacabras. Hay una sobrecarga de la democracia como fuente de resolución de todos nuestros viejos y nuevos problemas públicos y hasta privados.

¿Cómo descargar a la democracia de expectativas desmesuradas y de "cosas" que no puede resolver por sí misma, y empezar a pensar en estrategias de resolución de mediano y largo plazo de los conflictos? Me refiero típicamente a los problemas contextuales como la pobreza, la corrupción o la desigualdad social. La democracia no puede resolver estos problemas. Para ello se requieren políticas públicas, "paquetes" de políticas estratégicas, políticas económicas de crecimiento y distribución, redes de políticas que ataquen problemas verdaderamente complejos como esos. Pero no los va a

resolver la política-política, ni la política democrática. Tal vez ésta coloque algunas condiciones para abordarlos y para interpretarlos; quizá le imprima un marco de racionalidad democrática a las políticas públicas, pero no los puede resolver por sí misma.

Los problemas sistémicos tienen que ver con el hecho de que una democracia, un régimen democrático, proporciona un enorme incentivo a la participación de los ciudadanos. Uno de los propósitos deliberados de toda democracia es que los ciudadanos participen en la cosa pública, en las decisiones públicas; pero lograr este contexto implica que haya las estructuras y los espacios suficientes y adecuados para que los ciudadanos participen, si no, lo que tenemos son los efectos típicos de cuello de botella: estructuras políticas muy chatas, o muy reducidas frente a una explosión de participación ciudadana, que se va a ir no solamente por el lado de los partidos, sino por todas las vías posibles.

Éste es un problema sistémico de toda democracia y habrá que resolverlo de alguna manera. Es un problema que no sólo tiene que ver con el núcleo de la esfera política, es decir, el sistema de partidos, sino con una periferia de organizaciones políticas y de espacios políticos que permitirían que la participación fluya de manera ordenada y estable en la sociedad. Creo que también es un tema de diseño político: cómo consolidar el sistema de partidos sin descuidar la periferia de organizaciones, espacios o instituciones políticas que permitan conducir o tramitar de manera eficaz los muy diversos intereses de la sociedad.

## CONCLUSIÓN

Por supuesto, estos cinco grandes temas que engloban retos y desafíos no agotan la complejidad política de la postransición mexicana, no son exhaustivos de ninguna manera, pero sí dibujan un mapa de los desafíos políticos que puede tener el gobierno de Fox en los próximos seis años. Me parece que estos desafíos pueden englobarse en la necesidad de sustituir el viejo paradigma de gobernabilidad autoritaria del país, basado en el monopolio de la representación política y de los puestos públicos, por un paradigma de

gobernabilidad democrática, basado en un sistema de partidos altamente competitivo y en una diversificación de los puestos públicos entre funcionarios y miembros de los partidos políticos. Me parece que hay dos paradigmas de gobernabilidad en el país, que coexisten y están en tensión, el autoritario, que se acaba, y el democrático, que emerge en los años noventa como tema y preocupación política. El gran desafío, el desafío maestro de los próximos años, será consolidar uno democrático y para ello hay que cambiar ya no sólo la manera de elegir, sino la manera de gobernar, mediante nuevas estructuras, instituciones y acciones.

## DE CÓMO GANAR VOTOS A CÓMO CONCILIAR INTERESES: LA ANTESALA DE LA ALTERNANCIA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

*Alberto Aziz Nassif\**

Hace unos días leí en un diario la siguiente nota: "A un año de su victoria en las urnas, el gobierno de (...) no ha logrado cumplir sus promesas de estabilidad, aumento del empleo, combate a la pobreza, y en cambio ha dictado impopulares medidas de ajuste y austeridad" (*La Jornada*, 25/X/2000). ¿Qué tan lejos o qué tan cerca estamos de leer una nota similar en México el próximo 2 de julio del 2001? Creo que en este planteamiento se encuentran contenidas las preguntas y la incertidumbre sobre lo que puede, hará, no puede y no hará como presidente Vicente Fox.

Uno de los problemas de fondo es la puesta en marcha de nuestra inicial democracia mexicana. Quizá no resulte falso considerar que todavía no estamos de acuerdo sobre las posibilidades y limitaciones de lo que significa la democracia. Tal vez, muy pronto los ciudadanos tengamos que recapitular y acomodar nuestras expectativas, muy altas, sobre la alternancia democrática, para ubicarnos en el mundo real de las posibilidades democráticas.

1.- La bolsa de las expectativas sobre el próximo gobierno es enorme y no podría ser de otra forma después de 71 años de ejercicio del poder en manos de un partido político. En cambio, las posibilidades de acción para satisfacer esas expectativas son limitadas y además, están llenas de dificultades. Basta revisar lo que ha pasado después del 2 de julio para comprobarlo: la contabilidad de aciertos y errores del presidente electo y sus equipos de trabajo han abultado la visibilidad pública y han lastimado un proyecto que todavía no se inicia.

- Primero vinieron los cambios de actitud y la reconciliación de Fox con sus adversarios, y el comentario fue "vaya ahora habla como presidente, que rápido cambió".

\* Investigador del CIESAS, México, D.F.

- Luego empezó el circo y los manotazos de los grupos de la ultra derecha con el problema del aborto y la censura, y a pesar de que Fox se deslindó y reprobó esos actos, pagó un costo político porque supuestamente eran parte de su rebaño; la izquierda, igualmente respondió en el D.F., pero no se pudo safar de un aroma oportunista.
- Más tarde, apareció el delicado manejo de los sueldos del equipo de transición, las declaraciones sobre una reforma fiscal, y el equipo de transición quedó atorado entre la novatada y los malos manejos de haber dicho que se trabajaría "por amor a la patria" y luego apareció el sueldo y una partida que no formaba parte del presupuesto.
- Siguió el malestar dentro en los equipos y la esquizofrenia de las dos cabezas; grupos de trabajo que empezaron a hacer propuestas y proyectos sin tener ninguna certeza de quedarse, porque todo dependía de los famosos cazadores de talentos.
- Para no perder el interés noticioso se dio a conocer el espionaje durante la campaña y los primeros roces entre Fox y los medios de comunicación.
- De forma intermitente han estado las giras al extranjero y las batallas de opinión pública sobre sus resultados, por ejemplo, mientras que en Estados Unidos se reconoce el éxito de la gira, ya que por primera vez un presidente mexicano va y propone una agenda para la relación bilateral, aquí en México algunos medios de información afirman que se trató de un fracaso.
- De una manera permanente ha estado la cascada de los nombres para el nuevo gobierno y la postergación de fechas para dar a conocer el gabinete.

La situación política es la de una sociedad que votó por un cambio, que tiene expectativas amplias de que los grandes problemas nacionales: pobreza, inseguridad, injusticia, impunidad, corrupción, falta de oportunidades, se puedan empezar a combatir. Una parte considerable de las esperanzas de un cambio se basan en la gran oferta que el mismo Vicente Fox hizo durante su campaña. Pero, firmar acuerdos con los grupos sociales, y al mismo tiempo con los intereses económicos, es conflictivo a la hora de hacer equipos y

proyectos, porque necesariamente hay jerarquías, visiones y proyectos no sólo diferentes, sino opuestos. El mismo Fox nos dijo recientemente que sólo habrá recursos para unos 20 ó 30 proyectos prioritarios.

Podemos apostar que esta larga marcha hacia el 1° de diciembre no se ha terminado y se acumularán conflictos. Ahora se le pide a Fox que intervenga y tome postura sobre el conflicto de Tabasco, y se olvida que durante años los demócratas lucharon para que el gobierno y sobre todo la presidencia sacara las manos de lo electoral, ese fue el principio de ciudadanización del IFE.

2.- ¿Qué tan plural e incluyente será realmente el equipo del próximo gobierno y el proyecto para el país? ¿Es compatible el perfil marcadamente empresarial de algunos colaboradores, con una agenda social y democrática? ¿Son conciliables los grandes intereses económicos con políticas públicas de Estado, lo cual supone autonomía y transparencia institucional? Quizá todas estas interrogantes se puedan sintetizar en una sola: ¿habrá espacio suficiente para hacer las reformas institucionales que transformen a México en un país democrático? Los retos y desafíos del próximo gobierno tienen que ver principalmente con los siguientes temas:

- El mundo laboral y la gran ausencia, la democracia sindical. Es un hecho que mientras el país avanzó en democracia electoral, en el mundo del trabajo estamos 50 años atrás, y lo único que ha cambiado es el discurso. De la misma forma como se organizaban las elecciones en los años cincuenta o cuarenta, con violencia, inequidad, trampas, mafias, así se organizan hoy en día los conteos para la titularidad de los contratos colectivos de trabajo. Hay una retórica que habla de una *nueva cultura laboral*, con una lógica que eslabona el crecimiento económico, la creación de empleos y la estabilidad, lo cual, según este modelo, está peleado con la contratación colectiva, la libertad sindical, la transparencia en los procedimientos y la autonomía de la justicia laboral, que son en realidad los problemas importantes del espacio laboral. Los nuevos adjetivos de las relaciones laborales son la calidad, la competitividad y la buena fe. Uno de los autores de este proyecto es Carlos Abascal, ex presidente de

la Confederación Patronal de la República Mexicana, uno de los coordinadores de relaciones laborales del equipo de transición de Fox.

- Hasta el día de hoy la democracia electoral y la alternancia no han podido modificar las relaciones laborales. Ningún gobierno democrático en los estados, ni en el Distrito Federal, le ha querido entrar al problema. Parece ser que tanto la izquierda como la derecha, el PAN y el PRD, han comprado el mito de que la democracia laboral equivale a falta de estabilidad y por lo tanto, ahuyenta a los inversionistas. Lo cual es tan falso como el argumento de que en México la alternancia en el poder produciría un caos. Se puede establecer un símil entre el mundo laboral y el espacio electoral: hasta que tuvimos reglas de competencia equitativas, instituciones autónomas, organismos ciudadanos, transparencia y voto secreto, pudo haber democracia electoral y alternancia en el poder. Mientras en el mundo laboral no exista autonomía para la impartición de justicia frente al poder ejecutivo, eliminación de los trámites para autorizar a un sindicato, un sistema público y transparente de registro y de contratos colectivos, el respeto de los trabajadores a su derecho de pertenecer o no a un sindicato, la elección democrática de las directivas sindicales, los recuentos previos a la titularidad, condiciones de voto libre y secreto y de equidad en los recuentos, terminar con la simulación que sostiene actualmente a la mayoría de los contratos colectivos, no habrá democracia y transparencia, ni grandes posibilidades de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Todos estos ingredientes están muy cerca del presidente electo Vicente Fox, son parte de los "20 compromisos para la libertad y la democracia sindical", que suscribió en campaña el 27 de junio pasado.
- La comunicación masiva y la necesidad de transparentar las concesiones y legislar el derecho a la información. Los problemas se pueden enumerar de la siguiente forma: hace falta una reglamentación a los artículos 6 y 7 de la Constitución, la libertad de expresión y el derecho a la información; en el primer caso se trata de lo que el Estado tiene que respetar, lo que no debe hacer frente a la sociedad y en el segundo, el derecho de la sociedad frente al Estado para exigir información desde la del Inegi, hasta la del

Cisen. Se necesita terminar con la impunidad que rodea y mantiene el otorgamiento de las concesiones en materia de comunicaciones y al mismo tiempo, crear un organismo público ciudadanizado que haga valer los derechos de la libertad de expresión, derechos de replica, cláusula de conciencia. El debate en esta materia se da entre dos posiciones básicamente: los reguladores y los del libre mercado, qué tanto hay que regular a los medios, qué tanto dejarlos a la libertad del mercado y de sus públicos. En los medios se mueven grandes intereses que seguramente no están dispuestos a ceder terreno. ¿Qué tanto dará Fox esta batalla para tener en México un esquema transparente de relaciones entre medios, gobierno y sociedad?

- Una política económica que pueda recuperar el espacio del mercado interno y de las deprimidas condiciones salariales que hoy dominan en el país. Hoy sabemos que los recursos del presupuesto son muy limitados, que existen fuertes compromisos con la deuda interna y externa y que el Fobaproa, hoy Ipab, será una sangría que nos quitará posibilidades de desarrollo. ¿Cuáles son los márgenes de maniobra que tendrá el próximo gobierno frente al actual modelo neoliberal, para corregir sus efectos y excesos que han generado que la más de la mitad de la población se encuentre en situaciones de pobreza extrema, situación que no sólo es un problema de México, sino de toda la América Latina? Ese neoliberalismo, es un programa "comprometido en la obtención de la estabilización macroeconómica ortodoxa, especialmente a través del equilibrio fiscal, alcanzado gracias a la contención del gasto público que a un incremento de la recaudación impositiva" (Roberto Mangabeira, *La segunda vía*, pág. 86). Los perfiles del equipo de Fox en esta área y lo que ha empezado a plantear en esta materia (tasa de crecimiento para el 2001, tasa de inflación, incremento salarial), nos llevan a pensar que los márgenes de maniobra o de cambio son muy estrechos; pero algo es seguro, si el próximo gobierno no logra empezar a revertir las tendencias al empobrecimiento masivo de la población y la terrible polarización en la distribución del ingreso, producirá un malestar mayúsculo en el país, y tal vez pagará en las urnas.

- Una política efectiva para resolver los conflictos armados y el emblemático caso de Chiapas. Se trata de establecer una política marco que pueda lanzar de forma muy fuerte una iniciativa de diálogo con el EZLN, la cual tendrá que contener entre sus piezas: un retiro de los campamentos militares; una propuesta para traducir los acuerdos de San Andrés en una iniciativa de ley; una ley que pueda contener las necesidades de autonomía de los diferentes grupos indígenas del país. No todo Chiapas es México, no todo en Chiapas es el problema con el EZLN, ni el mundo indígena se agota en Chiapas o en el zapatismo; los modelos autonómicos no pueden ser homogéneos, sino específicos, regionales. Si no se resuelve el conflicto zapatista, o se avanza en su resolución, será muy difícil que prosperen soluciones de desarrollo económico y social para esa región
- Hacer el mundo de la justicia, la seguridad y los derechos humanos, un territorio civilizado y confiable. Uno de los puntos más sensibles, quizá el más, es el universo de la impartición de justicia. Se necesita un cambio integral de modelo. Todo lo que se logre avanzar en sanear a los cuerpos policíacos, al sistema de justicia, desde los ministerios públicos, hasta los jueces, será muy apreciado y todo lo que se dilate este proceso, tendrá un costo político sumamente elevado. Un nuevo modelo de justicia para lograr que México entre al mundo del estado de derecho. Se necesita romper el círculo vicioso de la desconfianza institucional, los ciudadanos no denuncian porque no confían en que pase algo y a su vez crece la impunidad y la misma criminalidad; es indispensable romper la espiral de descomposición en la que ha caído el sistema de justicia en México. Lo menos que Fox puede hacer es ser garante de la independencia del Poder Judicial, no caer en las tentaciones autoritarias de sus antecesores (quitar y poner gobernadores, censurar a los medios, aplicar la ley a los enemigos y a los amigos la gracia, caer en venganzas o salirse del orden jurídico en cualquiera de sus expresiones).

Podríamos seguir con la lista, pero sólo dejaremos puntualizada una idea que vincula a los diversos temas anteriores: el próximo gobierno necesita convertir los temas importantes de una democracia sustentable (libertades,

equidad, transparencia, participación, justicia) en políticas de estado que puedan fincarse al margen de los intereses inmediatos de corto plazo. En este nivel radica el mayor reto y también, la mayor dificultad.

3.- Cuando faltan días para que se inicie la nueva administración, y de acuerdo a como han marchado las semanas anteriores, se puede prever que seguirán las complicaciones. Vendrá la hora de anunciar el gabinete y los equipos, situación que llenará el espacio de la opinión pública, terminará la especulación sobre las personas y empezaremos a ver las políticas públicas estratégicas. Además, habrá noticias sobre reformas legislativas y cambios en la estructura del mismo gobierno federal, con lo cual podremos ver el mapa y los instrumentos con los que se gobernará durante los próximos seis años.

Con todas las dificultades que tiene entender cómo funciona un gobierno y cómo se le puede evaluar, durante todo este largo periodo en el que se está construyendo una nueva administración, sigue vigente el grito que espontáneamente le hizo la ciudadanía a Vicente Fox en el Ángel de la Independencia el pasado 2 de julio: *"no nos vayas a fallar"*.

Con otras experiencias de transición y de alternancia podemos ver que en nuestro futuro tendremos que equilibrar los dos siguientes ejes:

- grandes expectativas en la campaña y en el triunfo electoral y fuertes limitaciones en el gobierno para hacer cambios;
- muchas promesas de campaña y delgados laberintos para cumplirlas.

Pensar que el advenimiento de la democracia nos puede solucionar nuestros problemas más sentidos y urgentes, mejores salarios, empleo, educación, seguridad pública, oportunidades, es la gran utopía de estos tiempos; pero, al mismo tiempo, vivir y procesar una democracia implica ajustar en sus términos reales posibilidades estratégicas, pero también limitaciones estructurales. A partir del próximo 1° de diciembre vamos a empezar a experimentar cómo las ofertas de campaña se transforman en gobierno, cómo los discursos de pluralidad, tolerancia e inclusión se someten al bombardeo de los intereses y cómo un gobierno –que fue electo de forma democrática y que inaugura una nueva época– se apropia del espacio gubernamental.

Tal vez, si nos costó prácticamente 30 años lograr la alternancia en el poder y la democracia electoral, nos lleve otros 30 años –la tarea de una generación o más– crear las instituciones democráticas, los equilibrios económicos y la sociedad que se necesitan para enfrentar los retos y dilemas del siglo XXI mexicano. De cualquier forma, lo único sobre lo hay certeza es que apenas empezamos la compleja tarea de consolidar nuestra democracia. Tercera llamada, comenzamos...

## ESCENARIOS DE LA ALTERNANCIA

*Joaquín Osorio\**

*Felipe Zúñiga\**

*Marcela de la Peña\**

### INTRODUCCIÓN

A raíz de los resultados electorales del 2 de julio del 2000 y los cambios derivados de la alternancia política, se han generado expectativas sociales de diversa índole y en ámbitos igualmente variados que se expresan como mejoras en la economía, la seguridad pública, avance democrático, etc. y que en conjunto conforman la agenda social.

En un primer momento, la sociedad espera del nuevo gobierno un rompimiento con las estrategias y líneas de acción que los gobiernos anteriores establecieron. Una vez que el nuevo equipo de gobierno de los primeros signos de la magnitud y orientación del cambio ofrecido, los actores más dinámicos de la sociedad, irán ajustando sus expectativas, visualizarán con mayor realismo el alcance del nuevo proyecto al tiempo que exigirán el cumplimiento de las promesas de cambio.

Para el gobierno el reto fundamental está en equilibrar una estrategia orientada a consolidar un proyecto de largo plazo que trascienda los sexenios, los personajes y logros de corto alcance a fin de dar signos claros de que realmente se quieren y pueden cambiar las cosas en México.

En el contexto actual, quizá sea la economía el ámbito en donde los condicionamientos externos limiten más las posibilidades de establecer y desarrollar políticas y programas con un mayor margen de autonomía. Sin duda, en el campo político, se impone una nueva comprensión del rol que los partidos políticos deberán jugar y del contrapeso necesario que deberá ejercer la sociedad organizada.

\* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

Frente a las principales exigencias sociales, como ofrecer condiciones mínimas de seguridad para los mexicanos, establecer mejores condiciones para el desarrollo regional equilibrado y revertir la polarización entre regiones, sectores y ciudadanos, el nuevo gobierno deberá mostrar su capacidad para revertir rezagos históricos y gobernar con amplitud de horizonte. En otras palabras, el gobierno deberá gobernar hoy con eficacia, pero poniendo bases firmes para la construcción de un nuevo país; sólo así podrá refrendar su legitimidad ante la sociedad entera.

## **I. LA TRANSICIÓN ECONÓMICA.<sup>1</sup>**

En el ámbito económico es donde parece más pertinente hacernos la pregunta: ¿Realmente el nuevo gobierno propone un cambio en el proyecto económico o habrá continuidad en los principales lineamientos de dicha política?

Para una mejor comprensión del contexto económico actual puede ser útil recordar de manera muy breve los principios y líneas sobre los cuales se emprendió la reforma del Estado en México y América Latina.

La revisión de estas líneas puede dar pistas para profundizar en el carácter de la política económica que actualmente sigue nuestro país, así como para leer fenómenos como la creciente indiferenciación de las propuestas económicas de los partidos políticos.

Es posible distinguir dos momentos. En el primer momento, que va de la década de los 70 al último lustro de los 80, se llevó a cabo la primera generación de reformas del Estado; que están indisolublemente ligadas al neoliberalismo, al menos en su acepción más circunscrita de conjunto de propuestas analíticas y políticas de organización de la esfera pública. En esta fase, la discusión sobre la relación entre mercado y Estado, se concentró sobre todo en el tamaño de la organización política.

El segundo momento corresponde a una segunda etapa de reformas del Estado, caracterizada por la incertidumbre y el reconocimiento de los efectos

<sup>1</sup> Una referencia importante y para el análisis de la dimensión económica en el contexto de la alternancia son los trabajos presentados en Renglones No. 47 *Alternancia y Desarrollo Económico* coordinado por el Dr. Ignacio Román.

no deseados o no planeados de las reformas de primera generación. Aquí el tema central no es el tamaño del Estado, sino su eficiencia en la provisión de regulaciones, bienes y servicios públicos.

#### **a) De la crisis al Consenso de Washington**

En la crisis económica de los países en desarrollo intervienen varios factores. Entre ellos podemos mencionar: los cambios coyunturales de la década de los 70 en la economía mundial —nos referimos fundamentalmente a los *shocks* petroleros de 73-74 y 79—; la recesión en los países centrales; la reconversión tecnológica; las devaluaciones; el deterioro de los términos del intercambio entre centro y periferia y el consecuente déficit en la balanza de pagos de los países en desarrollo.

Todos estos factores, sumados al evidente desgaste y agotamiento del Estado de Bienestar —en el caso de los países centrales— y de la matriz estado-céntrica (industrialización por sustitución de importaciones) —en el caso de América Latina—, llevaron a la búsqueda de una nueva institucionalidad en los sistemas político y económico.

Los organismos financieros internacionales emitieron un conjunto de "recetas" sobre la política económica que debía seguir América Latina. Este "recetario" se conoce como el Consenso de Washington y está articulado en torno a tres ejes:

1. Máxima apertura al mercado mundial.
2. Máxima liberalización de las reglas de juego del mercado interno.
3. Mínima intervención estatal (máxima reducción del Estado).

A partir de estos tres ejes se propuso un paquete de políticas

1. Liberalización comercial: reducción de impuestos y tarifas arancelarias. (Eje 1)
2. Liberalización financiera: no imposiciones al libre flujo de capitales. (Eje 1)
3. Tipo de cambio competitivo (alto y estable). (Eje 1)
4. Fomento a la inversión extranjera directa. (Eje 1)
5. Privatización. (Eje 2)

6. Desregulación. (Eje 2)
7. Estabilización de los derechos de propiedad. (Eje 2)
8. Disciplina fiscal y monetaria (política restrictiva; no estimular la demanda a través de la política fiscal). (Eje 3)
9. Focalización del gasto público vs. Provisión universal de bienes. (Eje 3)
10. Reforma impositiva para incentivar el trabajo y el ahorro (impuestos al consumo). (Eje 3)

### **b) Del Consenso de Washington al Suspenso Latinoamericano**

El discurso casi antiestatista de la primera generación de reformas cedió su lugar a una revaloración del Estado, que ha llevado a plantear la necesidad de redefinirlo al menos en tres campos: 1) revisar su función como instancia de articulación de los diversos factores y actores del proceso económico, con el fin de garantizar la competitividad sistémica de un país en la economía globalizada; 2) redefinir al Estado social como instancia de integración y cohesión social, y 3) revisar el papel del Estado en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.

El debate aún no está resuelto y la invocación de una necesaria y urgente reforma del Estado contrasta con una notoria ausencia de perspectivas y claridades.

En lo que se refiere a su función económica y su relación con el mercado, se han mantenido los tres ejes fundamentales del consenso anterior, pero se han propuesto otras medidas tendientes a garantizar la eficiencia del Estado.

#### **1. Mercado interno:**

- Mantener políticas macroeconómicas sanas, disciplina fiscal y monetaria. Controlar la brecha externa.
- Profundizar las medidas del consenso anterior: privatización, desregulación, descentralización, flexibilización del mercado de trabajo, eficientar el sistema financiero (condiciones de seguridad para los créditos).

#### **2. Apertura al mercado mundial:**

- Re-regulación de los flujos comerciales y financieros.

### 3. Segunda generación de reformas del Estado

- Recupera su papel regulador de la actividad privada (lucha antimonopolio)
- *Accountability* (seguridad jurídica, responsabilidad pública, transparencia y lucha contra la corrupción).
- Provisión de bienes públicos con eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública (salud, educación, administración de justicia, seguridad pública).
- Políticas activas de empleo, industriales, de promoción de exportaciones, redes de innovación.
- Pasar del combate a la pobreza a lucha contra los problemas de desigualdad.
- Nueva institucionalidad del desarrollo: capital social, confianza, formas de sociabilidad, valores.

### c) Contexto económico de México

En los últimos años, la economía mexicana ha registrado un crecimiento sostenido y una tendencia a la baja en la tasa de inflación. Estos indicadores, contrastan con el prácticamente nulo crecimiento del PIB por habitante, que hoy es apenas superior al de 1994; la posición relativa que ocupa el índice inflacionario del país en relación con los de otros países, México tiene la tasa de inflación más alta de los países de la OCDE y la tercera más alta de América Latina; y con las condiciones de pobreza en las que vive casi la mitad de la población.

El Informe de Desarrollo Humano 2000, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ubica a México en la posición 55 de 174, con un índice de desarrollo humano de 0.784, por debajo de los niveles que el país mantuvo entre 1992 y 1998 (0.800). De acuerdo al PIB por habitante, México está en el lugar 52, cinco lugares abajo del nivel alcanzado en 1999 y siete lugares abajo del nivel registrado en 1996.

En términos de ingreso por hogar, esto significa 26 por ciento menos ingresos que en 1994 para los hogares más pobres y una disminución de 20 por ciento en el ingreso de los hogares más ricos.

Al comparar las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1994 y 1998, Julio Boltvinik señala que los hogares mexicanos que viven bajo la línea de pobreza aumentaron de 69 a 76 por ciento. Se trata de 22 millones de hogares.

A la desigualdad en la distribución del ingreso y su concentración en ciertos estratos de la sociedad, hay que sumar la concentración del crecimiento en sólo algunos sectores productivos y en regiones específicas del país. Esta tendencia está estrechamente ligada a la concentración de infraestructura y servicios indispensables para el crecimiento económico.

En lo que se refiere a las finanzas públicas, hay por lo menos cuatro temas a considerar:

1. El grueso de los ingresos del gobierno proviene del sector petrolero. En el primer semestre del año 2000, las ventas petroleras representaron 35 por ciento del total de ingresos del Gobierno. Esto es un factor de inestabilidad, debido a la volatilidad de los precios internacionales del petróleo.
2. El sistema tributario es sumamente complicado y deja abiertos varios espacios para la evasión fiscal.
3. El régimen fiscal no incentiva el trabajo y el ahorro, toda vez que la recaudación se basa más en los impuestos al ingreso que al consumo.
4. El sistema tributario no contribuye a mejorar la re-distribución del ingreso.

El próximo gobierno federal no parece tener mucho margen para transformar la política económica. Sin embargo, deberá tomar decisiones que contribuyan a revertir los efectos que esta política ha tenido en los últimos años. Entre ellas destacan una política salarial en la que los incrementos al ingreso de los trabajadores sean superiores a la inflación estimada; una política de ataque frontal a la pobreza

## II. EL CONTEXTO POLÍTICO

La alternancia en el poder dentro del gobierno federal es un hecho que sin duda marcará el futuro político del país. Para muchos, la consumación de la

alternancia en el gobierno federal —en términos más llanos, la derrota del PRI en una elección presidencial—, llevaba implícita una fuerte carga simbólica, era la señal que hacía falta para hablar de un auténtico proceso de transición a la democracia en el país.

En efecto, la alternancia es un indicador importante del funcionamiento del código gobierno/oposición. La simple posibilidad de que un partido que en un momento ocupa el lugar de la oposición llegue al gobierno, es un elemento necesario para el funcionamiento de la democracia; sin embargo, no es una condición suficiente para la consolidación de un sistema democrático.

Éste es, precisamente, el principal desafío del sistema político mexicano: consolidar reglas, instituciones y procedimientos democráticos que garanticen la posibilidad de un desarrollo político más allá de lo electoral.

En este sentido, es importante considerar, además de la alternancia, las implicaciones que ésta tiene en términos de correlación de fuerzas dentro del sistema político, así como las oportunidades y amenazas que este proceso genera para la consolidación democrática. En otras palabras, el problema de quién gobierna y bajo qué forma de gobierno (democracia o no democracia) pasa a segundo plano. Lo importante ahora es la cuestión del grado de gobierno, la eficacia en la toma de decisiones y la capacidad de imponer políticas públicas, en un contexto caracterizado por la diversidad y el equilibrio precario entre las fuerzas políticas.

Desde esta perspectiva, que no es otra más que la del ejercicio del poder visto desde la óptica de la gobernabilidad democrática, es importante considerar cuáles son los términos de la relación entre los poderes públicos, los partidos políticos y los elementos “no contractuales” del “contrato” luego de las elecciones del 2 de julio, ya que de ella dependen en buena medida las posibilidades de arribar a un diseño institucional adecuado para el funcionamiento del sistema político y para la consolidación de la democracia.

### *El nuevo rostro político de México*

En las pasadas elecciones federales no sólo estaba en juego la Presidencia de la República, sino también el Congreso de la Unión. (*Gráfica 1*)

Gráfica 1

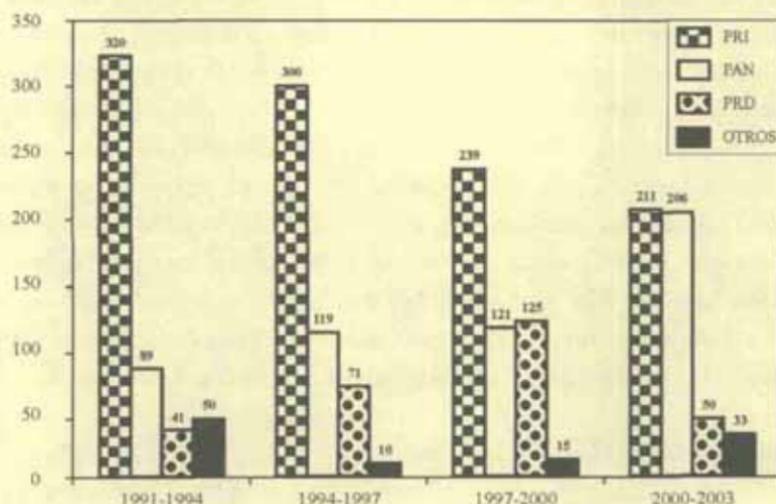
Partido o coalición	Número de votos	Porcentaje
Alianza por el Cambio (Vicente Fox)	15,988,740	42.52%
PRI (Francisco Labastida)	13,576,385	36.10%
Alianza por México (Cuauhtémoc Cárdenas)	6,259,048	16.64%
Democracia Social (Gilberto Rincón Gallardo)	592,075	1.57%
PCD (Manuel Camacho)	208,261	0.55%
PARM	157,119	0.42%
Total	36,781,628	97.80%

Fuente: www.ife.org.mx

En las siguientes gráficas se puede apreciar la composición actual del senado y la conformación de la Cámara de Diputados en las últimas tres legislaturas. (Gráficas 2 y 3)

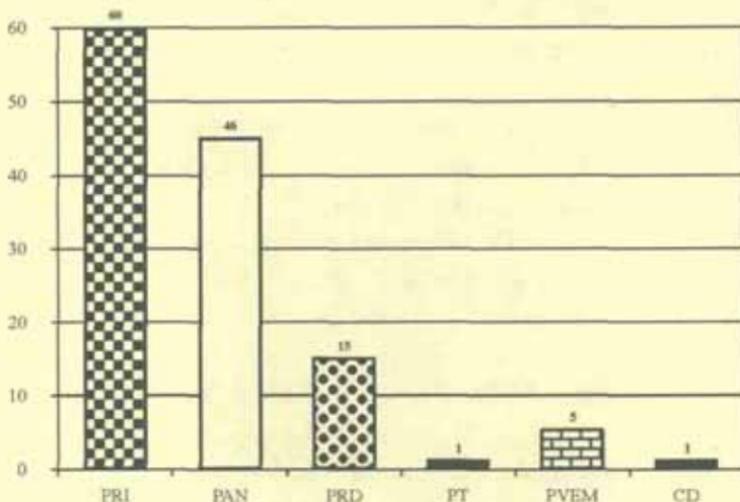
Como se puede observar, ninguno de los partidos representados en el Congreso de la Unión reúne por sí mismo la mayoría calificada. Esto significa

Gráfica 2. Composición de la Cámara de Diputados



Fuente: www.presidencia.gob.mx

Gráfica 3. Composición de la Cámara de Senadores



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE

que ninguna de las fracciones parlamentarias podrá promover reformas constitucionales, para las que se requiere el acuerdo de dos terceras partes de los legisladores, sin negociar con las otras.

Si consideramos que los principales temas de la agenda del gobierno de Vicente Fox —entre los que se encuentran asuntos como el combate a la pobreza, el ataque a los problemas de seguridad pública, el reordenamiento del territorio nacional y la solución del conflicto chiapaneco—, exigen reformas a la Constitución; el papel que juegue el Congreso de la Unión será determinante en la vida política nacional, tal como como lo señalaron las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD), durante la primera reunión de la *Mesa Nacional de Partidos*, en la que destacaron que la Reforma del Estado sólo podría avanzar con el impulso de los legisladores y partidos políticos, más que como una reforma promovida por el Ejecutivo.<sup>2</sup>

2 *La Jornada*, 3 de septiembre de 2000.

Este hecho obliga, en primer lugar, a que se transforme la vida interna del Congreso mediante la definición de reglas claras de negociación y cabildeo entre fracciones, la reestructuración de las comisiones y la redefinición de su papel en la vida legislativa.

Para las fracciones parlamentarias esto se traduce en la necesidad de diseñar con claridad sus respectivas agendas legislativas y, con base en ellas, negociar con el resto de los legisladores.

Otro de los cambios que deberán analizarse para fortalecer la función legislativa, es la profesionalización del Congreso, mediante la institucionalización del servicio civil de carrera y la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores.

La conformación del Congreso también plantea desafíos al equilibrio y relación entre poderes.

A pesar de que el PRI perdió la Presidencia de la República, se mantiene como una importante fuerza política, con una representación significativa en el Congreso de la Unión.

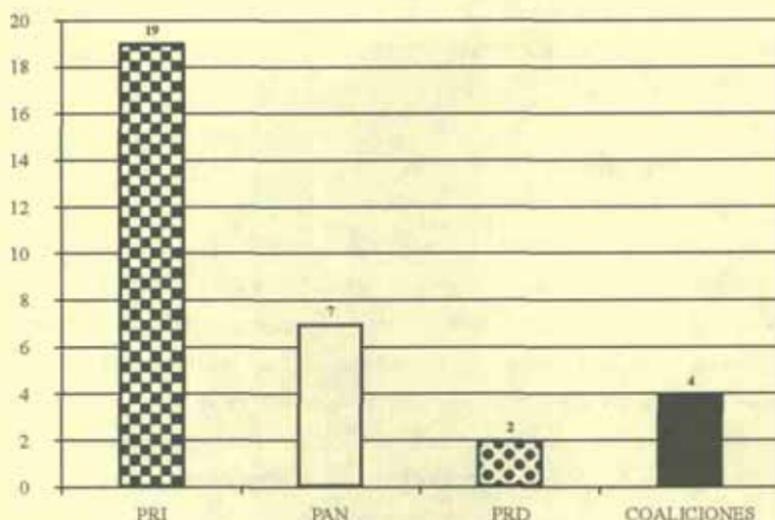
El poder ejecutivo, además de interactuar con un congreso plural, tendrá que negociar con gobiernos estatales y municipales de otros partidos. En este escenario, el margen de autonomía que tendrá el ejecutivo para la toma de decisiones no será muy amplio.

Equipo de transición y equipo de gobierno tendrán que procurar una relación cercana y permanente con el Legislativo, los líderes de las fracciones parlamentarias y con los partidos.

Actualmente la mayoría de los Gobiernos estatales son encabezados por priistas y junto con sus posiciones en el Congreso tenderían a ejercer una presión sobre la distribución de los recursos federales. (*Gráficas 4 y 5*)

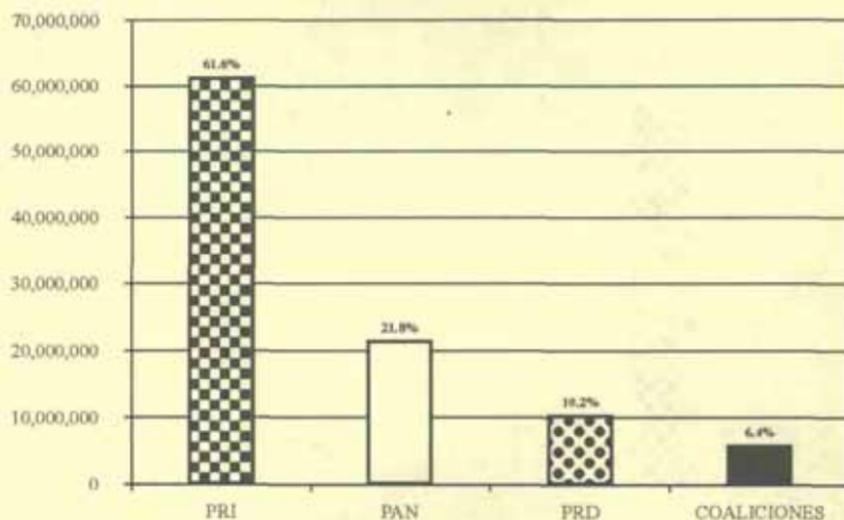
Si bien ese escenario plantea desafíos al sistema político, presenta una oportunidad para el federalismo en donde se den avances hacia un reordenamiento del territorio nacional que contrarreste la dinámica del centralismo político y económico mediante la consolidación de regiones, orientando hacia los vocacionamientos más adecuados las actividades productivas y revirtiendo la tendencia de concentración demográfica en ciertas áreas.

Gráfica 4. Estados que gobierna cada partido



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE

Gráfica 5. Población que gobierna cada partido (Gobiernos Estatales)



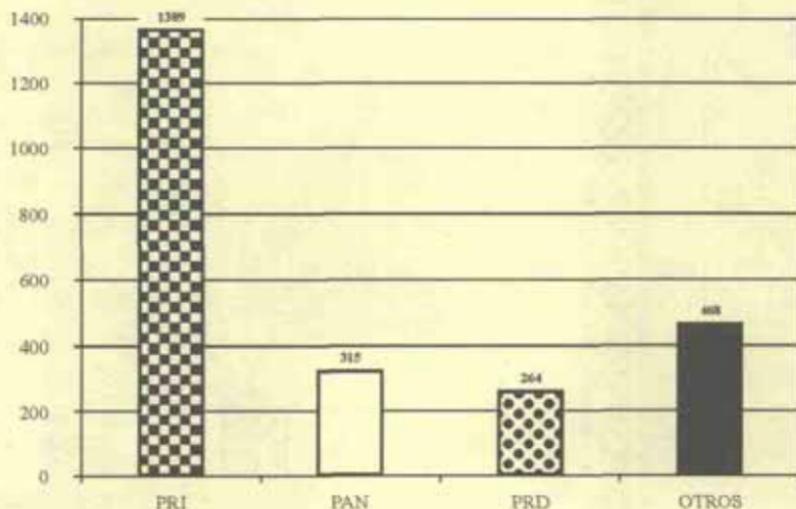
Fuente: elaboración propia con base en información del IFE

Es importante destacar que aunque el PRI gobierna la mayoría de los estados y municipios, los municipios con mayor población son gobernados por el PAN, además de que son los que tienen mayor peso económico a nivel nacional. (Gráficas 6 y 7)

### Una nueva configuración de fuerzas

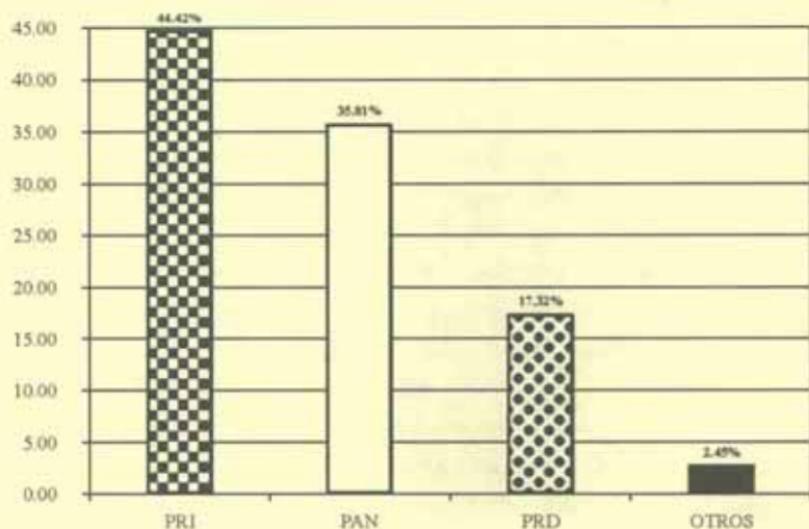
Un escenario de equilibrio entre los poderes y las fuerzas políticas más importantes del país se antoja como el más viable; sin embargo, es necesario destacar que las presiones políticas, particularmente en este contexto de incertidumbres, no provienen sólo de los poderes formales y del rejuego entre las instituciones políticas legalmente constituidas; de manera importante, los poderes no formales juegan un papel preponderante en la definición dinámica de la correlación de fuerzas. En este sentido se pretende destacar que a las exigencias de la coyuntura sobre la dinámica interna de los partidos políticos y el equilibrio deseable entre los tres poderes, un adecuado análisis debe incorporar los elementos de presión, poder e influencia que los grupos de

Gráfica 6. Municipios que gobierna cada partido



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE

Gráfica 7. Población que gobierna cada partido (Gobiernos Municipales)



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE

poder económico, político y social introducen en este nuevo contexto de alternancia y en cada una de las intensas fases, rejuegos y equilibrios.

### *Dinámica de los partidos*

El proceso electoral de 2000 dejó claro que el sistema de partidos en México ha avanzado a un nivel más competitivo que hace unos años. Sin embargo, también puso en evidencia que los partidos políticos, –solos y como sistema–, requieren una reestructuración.

Durante la campaña electoral, se confirmó que una buena parte de la población no confía en los partidos ni en los políticos. En el sistema de partidos se puede identificar una tendencia a la indistinción programática, que ha orillado a que la competencia se dé en términos de imágenes más que de propuestas; el mayor esfuerzo de los candidatos a la presidencia se concentró en resaltar su imagen personal y atacar la de sus adversarios. Si antes el lazo de identidad entre el partido y sus simpatizantes se construía a partir de una propuesta de gobierno, hoy se construye a partir de imágenes.

En la consolidación de la democracia, los partidos políticos deberán transformar su dinámica interna, su relación con los otros partidos y con la sociedad.

## **PRI**

- Pese a que el PRI perdió la Presidencia de la República, para el país es muy importante su reconstitución como partido y su función como oposición en la actual correlación de fuerzas, puesto que todavía conserva la mayor parte de los gobiernos y de los congresos de los estados, la mayor parte de los municipios del país —aunque no necesariamente los más poblados e importantes— (ver gráficas 4, 5, 6 y 7), bajo el régimen priísta se han formado los principales cuadros políticos y administrativos del país.
- Al perder la Presidencia de la República, el PRI perdió su centro regulador y las posibilidades de atemperar los conflictos internos, así como compensar descalabros electorales en un ciclo de mediano plazo que le permitía mantener el equilibrio político y los flujos del centro hacia los estados y municipios en los que mantenía el control político.
- La pérdida de recursos (financieros y de poder), en donde el presidente ya no juega el rol de árbitro en los conflictos internos del partido, conlleva una alta probabilidad de que se pierdan los equilibrios internos.
- Al perder esa figura central de autoridad (el presidente con sus atribuciones; entre ellas, distribuir recursos de manera discrecional, premiar a quienes tienen méritos políticos y compensar a través de cuotas de cargos de elección popular las inconformidades de fracciones descontentas), se pueden intensificar las pugnas internas, que comienzan ya a manifestarse en los ámbitos locales (caso Chimalhuacán).
- El PRI está obligado a encontrar nuevos liderazgos que permitan marcar la pauta de su renovación interna y consolidar un nuevo diseño institucional que sienta las bases para el desarrollo de una vida propia, independiente del Ejecutivo.
- ¿Qué repercusiones puede tener esta dinámica interna sobre los niveles de gobernabilidad a nivel local y nacional? Para responder a esta pregun-

ta se imponen análisis más detallados sobre la correlación de fuerzas en cada estado y las posibilidades que el PRI y sus hombres fuertes, puedan mantener los poderes locales y los controles suficientes para que las oposiciones no le sigan arrebatando espacios importantes de poder.

## PAN

- El momento en el que Vicente Fox asume el gobierno de la República, exige al partido Acción Nacional y al Ejecutivo mismo, definir con claridad los términos de una relación necesaria, franca y creativa entre partido y gobierno, que no caiga en el extremo de hacer del instituto político una extensión de los gobiernos federal o estatales, pero tampoco pretenda una relación aséptica que nadie creería.
- Los panistas apenas están entendiendo el contexto en el que asumen el gobierno del país. El equipo de gobierno está ubicándose frente a los desafíos que la realidad de México le impone. De ahí que, lo mismo para el equipo de gobierno que para los legisladores de las diversas fracciones –pero particularmente para los panistas–, sea necesario ajustar sus respectivas agendas con objeto de llegar a posiciones convergentes, especialmente en los temas relevantes de la agenda nacional.
- Entre los panistas persiste la concepción de que los ciudadanos que pretenden participar en la vida social y política del país, deben hacerlo a través de los partidos políticos. La reactivación de la sociedad civil en diversos frentes, la acción social convergente en torno a los derechos humanos, la (in)seguridad pública, la paz en Chiapas, etc. obligan al diálogo e interacción entre partidos y/o gobierno y sociedad organizada.
- Por otra parte es necesario reconocer que el poder y la capacidad de coerción del corporativismo no se terminaron el 2 de julio y que se mantienen latentes los mecanismos de control y la capacidad de presión que a través del corporativismo el viejo PRI puede reactivar.

Por último, el ascenso reciente del PAN al poder en diversos estados y ahora al gobierno de la República, así como el incremento de su participación

en las cámaras y congresos locales, exige al partido mismo alentar un serio programa de formación de sus cuadros para tareas diferenciadas: legislativas, de gobierno y de dirección política para el partido mismo. Para Acción Nacional, dar por supuesto que sus militantes tienen capacidad para desempeñar indistintamente esta variedad de funciones, puede ser un elemento crítico puesto que la sociedad reclama profesionalismo en el servicio público. En este sentido, el PAN deberá establecer filtros adecuados para que el oportunismo político no sea el factor que determine la participación de sus militantes en tareas de gobierno, dirección política o representación social.

### **PRD**

- El Partido de la Revolución Democrática, tiene que aprender a dirimir sus conflictos internos sin hacerlos públicos. Aprovechar la posición que tiene en el DF y trabajar la relación con el Ejecutivo Federal.
- Para el PRD se impone la definición de principios claros y establecer una política coherente, que le permita constituirse en un contrapeso real frente a las tendencias de la derecha que se manifestaron a partir del triunfo de Fox. Es claro que el PRD no puede mantenerse como refugio de políticos excluidos de cualquier fuerza política, como franquicia de políticos oportunistas, sino que requiere una definición institucional propia que resulte atractiva y convincente para los ciudadanos-electores.
- Por otra parte, el PRD necesita replantear su relación con la sociedad civil: no con sólo los líderes de las organizaciones. Además, el partido del sol azteca, deberá fijar una política de relación clara con empresarios y grupos conservadores, que también son parte de la sociedad civil.

En la propuesta de refundación y regeneración, dos importantes líderes plantean como objetivo central declarado "reposicionar al partido en el espectro político nacional, fortalecer al PRD desde la fuerza de sus bases; no disputar posiciones para el Congreso, sino encontrar coincidencias". (Propuesta de Cuahutémoc Cárdenas y Rosario Robles)

Dicho planteamiento abre un importante debate en torno al Congreso de refundación anunciado para abril y el cambio de dirigencia que se dará en diciembre del 2001.

En resumen, se puede decir que el actual escenario de tensiones al interior de las principales fuerzas políticas, hace evidente la necesidad de reestructuración de los partidos tanto a nivel nacional como a niveles locales.

## LOS PODERES NO ELECTOS

En este apartado se pretende hacer un primer esbozo de la correlación de fuerzas entre los principales grupos de poder e influencia del país y prever sus movimientos, estrategias y alianzas, en vistas a posicionarse en el nuevo escenario político nacional.

### *Poderoso caballero...*

(Los hombres del dinero y sus influencias)

Alberto Fernández Garza, ex presidente de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), Claudio X. González Laporte (Consejo Coordinador Empresarial), Raúl Picard (presidente de la CANAINTRA), son, hoy por hoy, las cabezas de los grupos con mayor poder e influencia económica en México. Esta condición les ha obligado a soterrar sus vínculos con los hombres fuertes del viejo régimen y a disponerse al diálogo con los políticos en ascenso. Quizá el más cercano a los empresarios foxistas sea Claudio X. González, quien ha optado por tomar distancia tanto por su papel de dirigente de la máxima cúpula empresarial como por sus vínculos con el PRI.

Como dirigentes de las corporaciones empresariales más importantes a nivel nacional expresaron su desconcierto ante la oleada de propuestas del equipo de transición, especialmente porque a casi seis meses del triunfo de Fox, no había decisiones, ni decisores con quién establecer condiciones de cooperación ni reglas de juego claras. El desconcierto inicial sirvió para hacer catarsis entre el sector empresarial y permitió fortalecer sus posiciones convergentes.

Para Carlos Slim, Ricardo Salinas Pliego, Carlos Peralta y Carlos Hank, quienes fueron algunos de los hombres más beneficiados en las dos últimas administraciones, el período de transición los mantuvo en el suspenso pero activos, preparándose para afrontar la desventura y ajustando las condiciones para una nueva relación con el poder político en turno.

En ascenso, podemos situar a Roberto Hernández Ramírez, Alfonso Romo Garza y a Federico Sada González, empresarios que apoyaron a Vicente Fox a lo largo de su campaña.

Roberto Hernández abrió el acceso del equipo de transición hacia los banqueros y acercado a amigos y socios, entre los que destacan Lorenzo Zambrano (de Cementos Mexicanos), Antonio Madero Bracho, Daniel Servitje y Valentín Díez Morondo, con el equipo de Fox. Además, Romo Garza ha facilitado inmuebles y transportación aérea tanto a Fox como a sus principales colaboradores. Aunque Gastón Azcárraga Andrade (Grupo Posadas) no logró la cartera de Turismo, mantiene una posición privilegiada en el sector y entre sus fortalezas está la cercanía con Romo Garza y Santiago Creel.

Romo Garza, presidente del Grupo Pulsar, Savia y Seguros Comercial América, y Sada González, del Grupo Vitro, junto con Valentín Díez Morondo, fueron integrados al Consejo Asesor de Asuntos Internacionales del Presidente electo.<sup>3</sup>

El líder de los pequeños empresarios Raúl Picard (presidente de la CANAINTRA), considera que ellos serán atendidos por el nuevo gobierno y cree que no existe riesgo de que sólo se abran espacios para los grandes empresarios como en el pasado.

Por último, tres hombres importantes en el medio empresarial mantienen una relación de bajo perfil con Vicente Fox: se trata de Juan Sánchez Navarro, del Grupo Modelo, quién es considerado como el ideólogo del sector privado. Wiliam Karam y Fabio Covarrubias, antiguos socios de Cabal Peniche en Banca Unión, tratan de pasar desapercibidos

3 Sobre los puentes que se han tendido entre el equipo de Fox y los empresarios se recomienda consultar: *Empresarios en busca de la línea perdida* y *Detrás de un gran presidente hay un gran empresario en Milenio* Núm 151 y 153, respectivamente.

### *El poder divino*

#### La(s) Iglesia(s) frente a la alternancia

Los obispos mexicanos, agrupados en la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), en sus diálogos con integrantes del equipo de Transición del gobierno electo, coincidieron en que el nuevo gobierno deberá atender los dos grandes problemas del país: la necesidad de rehabilitar al campo y el combate a la pobreza.<sup>4</sup>

Además de las preocupaciones sociales, los jerarcas de la Iglesia tienen interés en que el nuevo gobernante defina claramente su compromiso y relaciones con la Iglesia Católica.

Luis Morales Reyes, actual presidente de la CEM, advierte que los obispos pretenden "evaluar el diálogo que hemos tenido con los gobiernos anteriores y los nueve años de reformas legislativas en materia religiosa y...(después)...comenzaremos nuestra interlocución con el gobierno y los partidos políticos."<sup>5</sup> Lo cierto es que los obispos esperan que Fox asuma en serio los compromisos de campaña que refuerzan el poder que la Iglesia Católica tiene en México: abrir los medios de comunicación, deducir impuestos, dar mayor libertad para las actividades religiosas y ponderar la viabilidad de que los clérigos participen directamente en la política.

Al interior de la CEM, el llamado Club de Roma, perdió posiciones en doble sentido: los obispos mexicanos, contra los intereses del grupo episcopal hegemónico, reeligieron como presidente de la Conferencia a Luis Morales Reyes; Obispos como Onésimo Zepeda, Norberto Rivera o Juan Sandoval han visto cómo sus vínculos con los hombres del poder político pierden fuerza (temporalmente) con la derrota del tricolor; sin embargo es importante destacar que no son los únicos vínculos de estos jerarcas.

Por otra parte, vale la pena destacar que la Iglesia católica ha abandonado su papel como mediadora en el conflicto de Chiapas y opta por dejar en

4 Fox y algunos representantes del Episcopado católico se reunieron el 24 de julio, 2000.

5 *Proceso* 124. 13 de agosto de 2000.

manos del gobierno la iniciativa. Finalmente, no deja de llamar la atención la retirada tan rápida del nuncio apostólico, Leonardo Sandri, quien después de una breve estancia de seis meses en México, parece haber cumplido su misión: ser testigo del cambio de régimen mexicano.

### *Campo Minado*

(El poder militar)

Tanto en la armada como en el ejército la designación del vicealmirante Marco Antonio Peyrot González y del general Gerardo Clemente Guerra García, tienen como elemento común la ruptura inesperada con los principales grupos de poder.

En lo que respecta al ejército había una fuerte coincidencia entre los tres generales con más posibilidades de ocupar la titularidad de la SEDENA<sup>6</sup>: la gestión de Enrique Cervantes Aguirre fue poco afortunada y es necesario hacer cambios importantes en la orientación de la Secretaría de la Defensa Nacional. Llama la atención que la carrera por la titularidad en la SEDENA ha permitido expresiones críticas hacia los secretarios, que son poco usuales entre militares, pero también ha puesto a la luz pública la crisis institucional que se vive al interior de las fuerzas armadas.

Luis Carlos Ruano Angulo y José Ramón Lorenzo Franco, quienes mantuvieron el control de la Armada y bloquearon la carrera de elementos destacados que no formaban parte de su camarilla, y encima cargan con el estigma de mantener vínculos poco claros con Raúl Salinas de Gortari, tuvieron que asumir su mínima o nula injerencia en la designación de su sucesor.

La alternancia en el gobierno de la República, ha generado incertidumbres y sorpresas, sin duda una de las mayores interrogantes tiene que ver con la designación del exprocurador de Justicia Militar como titular de la PGR. La presencia de militares en áreas estratégicas como la PGR y un importante

6 Se manejaron los nombres de los Generales Mario Renán Castillo, Luis Montiel y José Domingo Garrido Abreu.

contingente en la Policía Federal Preventiva, pueden leerse como medidas temporales de emergencia frente a los graves problemas de inseguridad y/o corrupción, sin embargo la excesiva presencia militar no debe sostenerse en el largo plazo.

### *El poder de los medios*

Es claro que al inicio de la campaña Vicente Fox sufrió en carne propia el bloqueo de algunos medios y vivió de cerca el trato privilegiado que algunos daban al candidato del partido oficial. Hoy los consorcios más importantes en el ramo pretenden adecuar ese trato a la nueva condición de Presidente que pone a Fox en un lugar decisivo para esos grupos.

Tradicionalmente, la regla no escrita es que las concesiones se prolongaban por más de 15 años, y en fechas recientes a 10 años, básicamente a los grandes consorcios y sin mayores sobresaltos. Pese a que el nuevo presidente no tendrá que ratificar o cancelar las concesiones más importantes, es necesario responder a dos cuestiones: ¿Se abrirá una política más transparente en este ámbito? y ¿El Congreso de la Unión asumirá el reto de actualizar la legislación sobre comunicaciones –incluida la política de concesiones–, pese a las presiones que han recibido las diversas iniciativas que se han tildado de *ley modaza*

Tanto el PAN como el PRD han hecho propuestas legislativas que en su momento los priistas desecharon; sin embargo estas iniciativas son antecedentes importantes de que el tema debe abordarse en la próxima legislatura.

### *Fox y su equipo de transición*

(Pre-definiciones del poder real)

Fox cuenta entre sus colaboradores más cercanos a Luis Ernesto Derbez, Eduardo Sojo, en el área Económica; a Rodolfo Elizondo y a Santiago Creel en el área política y en el área social, Carlos Flores parece ser el hombre de confianza del presidente. Es en esta área donde la debilidad de panistas y allegados de Fox se hace evidente al abrirle espacios a persojanes como Guillermo Soberón, Elba Esther Gordillo y al mismo Adolfo Aguilar Zinser, en

el área de política exterior o seguridad. En el periodo de transición del poder, el anterior secretario de Hacienda, José Angel Gurría, fue el principal operador de los ajustes para el presupuesto del año 2001.

Con relativa inteligencia, Vicente Fox invitó a conformar el equipo de transición a diferentes binas de personajes ampliamente conocidos y respetados por sus trayectorias en diversos campos. Esta decisión que generó confianza en un principio, mostró con el tiempo aristas que Fox y su equipo de trabajo más cercano tuvieron que sortear en el momento de elegir a quienes integrarían el primer gabinete de alternancia.

Durante el período de transición, funcionar por binas ayudó a que se activaran recursos y capacidades de equipos con múltiples y variadas relaciones, que contribuyeron además a equilibrar énfasis y complementar las visiones del país; por otro lado permitió la competencia entre personajes y equipos fuertes. En la medida en que se acercaba la fecha en que Fox debía hacer pública la lista de quienes integrarían su gabinete, las presiones crecieron y las ventajas de la sana competencia se tornaron en una arena propicia para los jaloneos, zancadillas y golpes bajos.

Instalado el nuevo gobierno de alternancia, persiste la incógnita ¿qué criterios empleó Fox para elegir a los integrantes de su gabinete? ¿qué ofrecerá a quienes fueron convocados al equipo de transición y no se integraron al el primer círculo de colaboradores? Por último, ¿cómo convencer al PAN de que no necesariamente los panistas son los mejor equipados para asumir esta responsabilidad histórica? (Los panistas tradicionales fueron prácticamente excluidos –sólo Luis H. Alvarez recibió el encargo de tender puentes entre el EZLN y el nuevo gobierno–, y de los 20 nombres manejados después del 2 de julio, sólo 7 pertenecían al PAN).

Dentro del panorama general, durante todo el periodo de transición, persistió la crítica incisiva de que se integraría un equipo de trabajo con personajes que han estado ligados de manera importante a los gobiernos priístas o a los grupos de poder que sostuvieron al viejo régimen, de los que no se puede esperar más que continuidad en los viejos vicios bien aprendidos. No dejó de ser significativo que Guillermo Soberón, quien preside la Fundación Mexicana para la Salud –apoyada por la familia Hank–, se mencionara para ocupar la

cartera de Salud, al final Julio Frenk ligado también a FUNSALUD, fue nombrado titular; Que a Elba Esther Gordillo, exdirigente del SNTE y actual líder de la CNOP, se le viera muy cerca del equipo de transición con pretensiones de ser postulada para dirigir la SEP.

Todavía hoy, una vez designados los coordinadores de área, los secretarios y los titulares de comisiones especiales, para la mayoría de los mexicanos es una incógnita la definición de la nueva estructura gubernamental y las líneas de mando. Una vez definido el equipo de gobierno de Vicente Fox, cabe preguntarse: los que se fueron ¿por qué se fueron?; los que permanecen ¿con qué méritos continúan? y los que llegan a ocupar la titularidad en el gabinete y gabinete ampliado ¿por qué llegan? ¿cuáles son sus fortalezas?

## LOS ESCENARIOS DE LA ALTERNANCIA

Para concluir, queremos poner especial atención en los desafíos que el país debe afrontar, retos fundamentales que sociedad y gobierno no pueden postergar indefinidamente, nos referimos a una nueva relación de los estados y la federación que incluye la definición de un nuevo proyecto de desarrollo de las regiones del país: combate a la Pobreza; la lucha frente a la inseguridad pública<sup>7</sup> y la gobernabilidad.

### *1. Un nuevo esquema para el desarrollo regional y el federalismo*

Venimos de un modelo que privilegió el desarrollo del centro, de la capital del país y de las ciudades que centraron su actividad en la industria y el comercio y que centralizaron esas actividades, en detrimento de las regiones geográficamente menos conectadas al centro y de más difícil acceso, que generó el círculo vicioso de la incomunicación, escasa inversión, población dispersa y mayormente rural e indígena. El país no puede seguir viviendo bajo un modelo que alienta la polarización social entre regiones y dentro de las

7 Para un análisis profundo y detallado del problema de la inseguridad y los desafíos que plantea, ver, en esta misma publicación, Moloeznik y Regalado: *Aspectos críticos de la seguridad pública en México*.

mismas. En este sentido, el Estado tiene frente a sí el imperativo de alentar procesos que favorezcan un desarrollo de las distintas regiones, los vocacionamientos diversos y complementarios; que propicie una distribución más equilibrada de los recursos y abra oportunidades de integración para las regiones más deprimidas e históricamente menos favorecidas.

Una primera señal del interés que el nuevo gobierno ha mostrado para resarcir este tipo de desequilibrios entre las grandes regiones del país es el Proyecto de desarrollo para el Sureste; posteriormente invitó a los gobiernos de los estados a conformar equipos que desarrollaron proyectos de desarrollo para las macroregiones del país. El impulso a la formulación de los macroproyectos es un buen punto de partida, pero es necesario que se promuevan y desarrollen de manera precisa planes de desarrollo integral que reviertan el centralismo y desequilibrio de las diversas regiones de México.

La nueva correlación entre poderes y los diferentes órdenes de gobierno, obliga a replantear la relación entre municipios, estados y federación. Más allá del federalismo fiscal, precariamente promovido por la administración del presidente Zedillo, el país requiere una nueva distribución de las capacidades y recursos, para que los estados y municipios incrementen sus facultades para la toma de decisiones y la gestión pública.

Esto supone que las políticas federales sean suficientemente flexibles para que los gobiernos estatales y municipales puedan adecuarlas a los problemas y necesidades de cada región.

La presión que puedan ejercer los gobiernos locales, particularmente los de extracción priista, sobre las decisiones y recursos federales constituye un factor que el nuevo gobierno deberá afrontar a fin de que dichas presiones no se conviertan en factor de inestabilidad, y más bien se orienten a generar las condiciones para una relación de verdadero equilibrio entre los niveles de gobierno.

**2. *El combate a la pobreza***, como tema prioritario en la agenda nacional, deberá abordarse como política de estado.

El propio Vicente Fox y su equipo han sostenido que la política social será el eje que estructurará su gobierno. La afirmación extrema es que "si no se

establece una política de combate frontal a la pobreza, la alternancia terminará siendo inútil...el problema radica en cómo lograrlo<sup>18</sup>

Una de las características que sin duda deberá tener la política de combate a la pobreza del nuevo gobierno, es que tendrá que estar vinculada a la política económica y a la gestión pública, para romper con el esquema de políticas compensatorias que hasta ahora se ha seguido en la lucha contra la marginación y la consecuente relación clientelar que este esquema ha generado.

Por otro lado, hay que insistir en la necesidad de que la política social del nuevo gobierno sea flexible para que los estados y municipios estén en condiciones de participar en su diseño, aplicación y evaluación de su impacto. En otras palabras, las políticas y estrategias de combate a la pobreza deberán plantearse de tal manera que permitan la interrelación entre las políticas macro (federales), diseñadas para todo el país, y las políticas específicas (estatales - locales), adecuadas a las realidades concretas en las que se aplican.

### *3. Gobernabilidad, el desafío fundamental*

La nueva correlación de fuerzas y los cambios políticos de los últimos años representan, al mismo tiempo, oportunidades para el avance democrático y riesgos para el equilibrio y la estabilidad que requiere el sistema político para operar.

En medio de este intenso reajuste de fuerzas y contrapesos, entre gobierno federal, gobiernos locales, partidos políticos y de las instituciones políticas con la sociedad civil, se impone la consideración seria de los que parecen ser hoy los grandes temas de la agenda nacional.

Quizá uno de los principales desafíos que enfrenta la política, es alcanzar un nivel adecuado de gobernabilidad. El concepto de gobernabilidad hace referencia a la relación entre sociedad y gobierno, entre gobernantes y gobernados y consiste en el nivel de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos ante esas demandas.

Hay que recordar que el concepto de gobernabilidad cobra auge con la llamada crisis del Estado de Bienestar, y con la demostrada incapacidad del Estado, tal como se configuró bajo el modelo keynesiano, de procesar los intereses de una sociedad cada vez más compleja y diferenciada, y de responder a ellos con decisiones políticas.

La crisis del Estado de Bienestar y la creciente insistencia en la gobernabilidad "democrática", dejaron claro que era indispensable redefinir y rediseñar al Estado, quitándole la centralidad que había adquirido en la vida social.

Se trata de garantizar una suficiente apertura temática del Estado para que, como supone la democracia, casi cualquier interés pueda convertirse legítimamente en tema de "interés público" —por tanto en tema de atención y de decisión para el sistema político—; pero al mismo tiempo garantizar que el sistema mantendrá su estabilidad (eficacia y eficiencia).

En el caso de México, alcanzar un nivel adecuado de gobernabilidad democrática deviene problemático por diversos factores:

- En primer lugar, la alternancia ha favorecido el incremento de expectativas de la gente sobre lo que pueden hacer la política y la democracia. El reto es evitar que estas expectativas, estrechamente vinculadas a problemas coyunturales, sobrecarguen al sistema político; sin que ello implique la represión de demandas y la consecuente acumulación de tensiones sociales.
- En segundo lugar, un nivel adecuado de gobernabilidad democrática supone un acuerdo mínimo entre los actores políticos (gobierno, oposición, partidos políticos, sociedad), sobre lo que podríamos llamar una agenda institucional. Para ello, se requiere antes definir con claridad las reglas del juego democrático y garantizar que estas reglas sean respetadas por todos los "jugadores". En este asunto no hay que perder de vista la nueva configuración política del país.
- En este sentido, una reforma de la administración pública, y sobre todo de su sistema de decisión regional y local, es un tema insoslayable en la agenda de gobernabilidad democrática del país.

- Los partidos políticos deberán adaptarse a las nuevas necesidades e intereses, tanto del electorado como del sistema político en su conjunto. Para ello, deberán buscar nuevos mecanismos de relación con la sociedad y sus organizaciones.



## ¿NOS INFORMARON EN JALISCO?<sup>1</sup>

*Jorge Enrique Rocha Quintero\**

### I. INTRODUCCIÓN

Es indudable que el papel de los medios de comunicación en los procesos de democratización en México ha sido muy importante, unas veces para impulsarlo y otras para obstaculizarlo. Y es muy cierto que no podemos explicarnos la vida pública moderna sin atender para ello la actuación de los medios de comunicación masiva.

El presente trabajo es el primer intento de reflexión de un ejercicio realizado en el ITESO de monitorear a varios medios de comunicación local en el tratamiento informativo que realizaron en las pasadas elecciones presidenciales del 2 de julio.

Es importante señalar que este trabajo tiene como propósito el descubrir como se comportaron los medios locales frente a una coyuntura de trascendencia histórica para México. Y es precisamente en estas coyunturas donde podemos poner la lupa y desentrañar las líneas editoriales, las alianzas y las apuestas de los medios de manera más clara y nítida, todo esto con el fin de dar a conocer a los ciudadanos estas formas de actuación y con conocimientos de causa exigir de manera decidida el respeto al derecho a la información de los jaliscienses.

### II. METODOLOGÍA DE MONITOREO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Desde hace algunos años podemos encontrar trabajos de monitoreo y análisis de contenido de los medios de comunicación efectuados en Jalisco, como

1 Proyecto Observación Electoral 2000. Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos y Centro de Investigación y formación Social del ITESO. Coordinadoras del monitoreo: Alma Alejandra Meza Jauregui, Mariana Polhs y Aranzazú Arámbula.

\* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

los de Pablo Arredondo en 1991 sobre las elecciones de 1988 y sobre prensa regional y elecciones de Gilberto Fregoso en 1993.

Nuevos trabajos se siguieron en 1994 desde Alianza Cívica, tomando como base lo trabajado por Gilberto Fregoso. En 1997 monitoreos realizados por la misma Alianza Cívica, ahora con la metodología de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), para las elecciones federales y monitoreos solicitados por el Consejo Estatal Electoral de Jalisco (CEEJ) al Departamento de Estudios de la Comunicación Social (DECS) de la Universidad de Guadalajara sobre las elecciones locales de ese mismo año.

Igualmente están en puerta algunos trabajos para obtención de grados en temas relacionados al tratamiento que dan los medios jaliscienses a los actores políticos en coyunturas electorales.

Así pues conociendo a mayor o menor profundidad algunos de estos trabajos se formuló una nueva metodología que contempla tres rubros:

- a) Elementos espacio temporales.
- b) Elementos de formato y opinión.
- c) Elementos de discurso.

Como se vera hay una combinación de los aspectos cuantitativos y cualitativos que pueden dar una mejor apreciación de la realidad de los medios. Además se tuvo la intención de dar un viraje académico al monitoreo, ya que varios de los últimos trabajos fueron en función de la denuncia política, desde las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Ahora bien en este monitoreo se eligieron los siguientes medios de comunicación cumpliendo con los siguientes criterios de selección:

- emitidos por sistema abierto,
- de producción local y;
- posicionamiento en la audiencia jalisciense.

En prensa escrita los periódicos elegidos fueron:

- El Informador.
- El Occidental.
- Mural.

- Ocho Columnas.
- Público.

En radio, se monitorearon:

- Canal 58. (Núcleo Radio Guadalajara). 580 A.M.
- Notisistema en Radio Metrópoli. (Operadora Unidifusión). 1150 A.M.
- Radiópolis. (Televisa). 1190 A.M.
- Radio Universidad de Guadalajara. 104.3 F.M.
- Triple A. (Promomédios de Occidente). 880 A.M.

En televisión elegimos a:

- Antena 5. (Televisa).
- Al Tanto. (Televisa).
- Esta Mañana Jalisco. (TV Azteca).
- Hechos Jalisco. (TV Azteca).

En el monitoreo se decidió hacer muestras aleatorias basadas en estudios realizados en Estados Unidos por Stempel en 1952 y luego por Riffe, Aust y Lacy en 1993, que han validado, que con muestras de 12 días en un año (Stempel) o de 7 días en 6 meses (Riffe, Aust y Lacy), es decir muestras del 3.28% ó del 3.84%, es suficiente para realizar análisis de contenido generalizables.<sup>2</sup>

En este caso el trabajo de monitoreo se realizó en tres meses: abril, mayo y junio, esto en función del proceso electoral del 2 de julio, y de 10 días de muestra cada mes. Las fechas de muestra en medios impresos son diferentes a las de medios electrónicos, ya que las primeras incluyen fines de semana; en radio y televisión, solamente se contempla de lunes a viernes por no haber noticieros locales en sábado y domingo en todas los noticieros elegidos. Se cubrieron únicamente los espacios noticiosos informativos concernientes a las elecciones federales.

2 Cf. LOZANO, José C. *Hacia la reconsideración del análisis de contenido en la investigación de los mensajes comunicacionales*. En VVAA. *Investigar la comunicación. Propuestas Iberoamericanas*. CEIC. Universidad de Guadalajara. 1994. Guadalajara, Jul. p. 147.

Cabe resaltar que los programas de opinión no son objetos de este monitoreo, ya que por su naturaleza no están dentro de los presupuestos de imparcialidad.

Las fechas del monitoreo fueron:

Mes/medio	Días seleccionados
Abril/prensa escrita	2, 14, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 29 y 30
Abril/radio y televisión	4, 6, 7, 11, 14, 18, 20, 21, 25 y 26
Mayo/prensa escrita	4, 7, 10, 14, 16, 20, 22, 23, 25 y 26
Mayo/radio y televisión	3, 4, 8, 10, 16, 22, 23, 24, 25 y 26
Junio/prensa escrita	3, 4, 6, 8, 9, 12, 14, 18, 20 y 21
Junio/radio y televisión	1, 2, 6, 7, 8, 12, 14, 16, 20 y 22

El equipo de monitoreo estuvo integrado por tres subgrupos, (prensa, radio y televisión) que en total conformaron un grupo de trabajo de 14 personas. Finalmente precisamos una serie de términos para valorar el trabajo periodístico.

**Equidad:** Entendemos por equidad la igualdad de tratamiento de los medios de comunicación hacia los actores políticos en lo referente a elementos espacio-temporales y de formato.

**Imparcialidad:** Es imparcial aquel medio de comunicación, que en su producción informativa, con todos los recursos que implica, no favorece a determinados actores sociales o que no degrada a actores sociales de manera deliberada.

**Neutralidad:** La neutralidad se entiende como la no-toma de postura frente a situaciones. Y desde esta perspectiva ningún medio de comunicación es neutral.

**Objetividad:** La objetividad se entiende como la apropiación completa del objeto por parte del sujeto, que en términos epistemológicos no es posible.

**Veracidad:** La veracidad la definimos como el recuento de hechos con todos los datos disponibles, sin omitir o tergiversar ninguna información.

Desde estas pre-definiciones podemos derivar las siguientes implicaciones:

- Los medios de comunicación no pueden ser objetivos ni neutrales.
- La diferencia entre neutralidad e imparcialidad es que la primera es la no-

toma de postura frente a situaciones, que como decíamos no existe, ya que cualquier medio tiene líneas editoriales, valores, etc. Y la imparcialidad tiene que ver con la no-toma de partido frente a actores sociales determinados. Una se define frente a las situaciones y otra frente a los actores.

- c) Entonces los medios de comunicación tendrían que buscar en todo momento la imparcialidad, la veracidad y la equidad.

### III. RESULTADOS DE LOS ELEMENTOS ESPACIO TEMPORALES Y DE FORMATO

Ahora presento los resultados del monitoreo. Cabe resaltar que para este trabajo inicial no se ha tomado en cuenta el análisis cualitativo de los temas tratados y de lo que denominamos la autopresentación de los candidatos. Este análisis será objeto de un segundo acercamiento.

#### a) Resultados por cada medio de comunicación

##### 1. Prensa Escrita

##### a) El Informador

Tabla de espacios asignados

Partido o Coalición <sup>3</sup>	Abril	Mayo	Junio	Total
Alianza por el Cambio (AC)	◆ 657.04	◆ 4437.04 <sup>4</sup>	◆ 11125.38	◆ 16219.46
Alianza por México (AM)	98.76	■ 3377.18	■ 5269.85	8745.79
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	◆ 5574.75 <sup>5</sup>	1559.53	2156.04	■ 9290.32
Partido Centro Democrático (PCD)	205.51	892.71	1128.76	2226.98
Partido Democracia Social (PDS)	■ 227.97 <sup>6</sup>	2437.03	3557.96	6222.96
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	113.06	◆ 4537.02	◆ 6191.04	◆ 10841.12

3 Las medidas de las tablas son en centímetros cuadrados.

4 El símbolo ◆ indica que es el segundo mayor espacio asignado al actor político.

5 El símbolo ◆ indica que es el primer espacio asignado más grande a un actor político.

6 El símbolo ■ indica que es el tercer espacio asignado a un actor político.

En abril se tendió a favorecer al PARM con notas con tendencia positiva. En mayo AC y PDS se vieron favorecidos al tener mayor número de notas en primera plana.

#### *Puntos de análisis*

El Informador aumenta su cobertura a las elecciones federales de manera sustancial en el mes de junio. Para AC, tanto en abril como mayo, lo había mantenido en un segundo lugar en cuanto a espacios, sin embargo en junio le otorgan un incremento de 6,688.34 cm<sup>2</sup>, que termina situándolo como el actor político con más cobertura en este periódico.

#### b) El Occidental

Tabla de espacios asignados

Partido o Coalición <sup>7</sup>	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	◆ 3591.01	■ 1138.39	◆ 3092.81	◆ 7822.21
AM	■ 1934.43	■ 524.89	1237.36	■ 3696.68
PARM	981.6	493.92	677.76	2153.28
PCD	604.24	334.74	298.25	1237.23
PDS	1599.97	◆ 1635.83	380.11	3615.91
PRI	◆ 5021.98	◆ 3001.27	◆ 4799.06	◆ 12822.31

En abril hay notas con tendencia positiva al PRI, además de fotos que causan una buena impresión de este partido a los lectores. En mayo el PRI fue el más favorecido al tener un mayor número de notas en primera plana.

#### *Puntos de análisis*

El Occidental mantuvo durante los tres meses del monitoreo preferencia por el PRI tanto en la cuestión de espacios, como en algunos aspectos de formato y opinión, que terminaron por darle al PRI una ventaja de 5000.1 cm<sup>2</sup> sobre AC.

7 Las medidas de las tablas son en centímetros cuadrados.

c) Mural

Tabla de espacios asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	● 81372.27	● 5957.06	◆ 7917.72	● 95247.05
AM	■ 3494.41	■ 2217.49	■ 4180.96	■ 9892.86
PARM	3066.71	1141.1	1404.91	5612.72
PCD	2070.26	267.1	369.2	2706.56
PDS	3213.73	770.35	184.35	4168.43
PRI	◆ 8256.94	◆ 4302.43	● 9360.7	◆ 21920.07

En abril hubo juicios positivos hacia AC y juicios negativos para el PRI. En mayo las notas en primera plana de AC y el PRI son casi las mismas, sólo con ligera diferencia entre ellas favoreciendo a AC. En junio el PRI tuvo la mayor cantidad de notas en primera plana.

*Puntos de análisis*

El Diario Mural presentó una tendencia muy clara de otorgar más espacios a AC en los meses de abril y mayo, sin embargo en junio el PRI tiene un mejor tratamiento, tanto en espacios como en elementos de formato. Sin embargo en los totales es abrumadora la diferencia de espacios entre AC y PRI.

d) Ocho Columnas

Tabla de asignación de espacios

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	◆ 4222	● 3975.5	◆ 11651.26	● 19848.76
AM	■ 2957	■ 1854.75	■ 1670.25	■ 6482
PARM	2050	452.25	0	2502.25
PCD	1939	82	1857.25	3878.25
PDS	2853.5	226	115.5	3195
PRI	■ 5330	● 6527	● 15852.6	● 27709.6

En abril hay notas informativas del PRI con juicios positivos de parte del medio. Existen más notas en primera plana de AC en mayo. En junio AC tuvo

el doble de notas en primera plana que el PRI, sin embargo el PRI fue el único que tuvo notas en primera plana de sección.

#### *Puntos de análisis*

El Ocho Columnas mantiene durante los tres meses del monitoreo mayor cobertura al PRI, y en los agregados se genera una diferencia de 7,860.84 cm<sup>2</sup> entre el PRI y el segundo actor más cubierto que fue AC. En cuanto a los elementos de formato y opinión podemos observar que hay coberturas que favorecen al PRI y otras que favorecen a AC.

#### e) Público

Tabla de asignación de espacios

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	● 3069.11	● 6040.23	● 5603.5	● 14712.84
AM	■ 1924.03	■ 2922.95	■ 3062.57	■ 7909.55
PARM	1719.95	231.78	1277.02	3228.75
PCD	556.89	865.43	1052.12	2474.44
PDS	724.94	2684.76	182.88	3592.58
PRI	● 2354.95	● 6092.38	● 6037.85	● 14485.18

En los días de muestra de abril hay doce registros hechos por articulistas, 6 de ellos son para el PRI con juicios negativos y los restantes 6 son para AC con juicios positivos. En junio el PRI tuvo el mayor número de notas en primera plana de sección.

#### *Puntos de análisis*

Este Matutino en abril muestra tendencia a favorecer, tanto por espacios como por opiniones a AC, sin embargo en mayo y junio las coberturas de espacio se equilibran hasta dar como agregados finales una diferencia entre AC y el PRI de 227.66 cm<sup>2</sup>.

## 2. Radio

### a) Canal 58

#### Tiempos asignados

Partido o Coalición*	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	♦ 722	♦ 1791	■ 1880	■ 4393
AM	● 616	● 755	● 380	● 1751
PARM	594	0	70	664
PCD	460	65	370	895
PDS	435	139	30	604
PRI	■ 935	■ 1879	♦ 622	♦ 3436

En abril las notas del PRI aparecieron en segmentos anteriores al del resto de los partidos. En junio 900 segundos de AC fueron por una entrevista a Felipe Vicencio, candidato a senador.

#### Puntos de análisis

En este noticiario, aunque sin mucha diferencia, en los dos primeros meses el PRI aparecía como el actor político más cubierto, sin embargo en el mes de junio decrecen las coberturas en general y sólo a AC se le mantiene en el ritmo de cobertura, dando resultado final mayor tiempo en notas para AC.

### b) Radio Metrópoli

#### Tiempos asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	♦ 1919	■ 1388	♦ 2371	♦ 5678
AM	717	♦ 1056	● 1154	● 2927
PARM	669	177	63	909
PCD	♦ 890	15	83	988
PDS	854	35	10	899
PRI	■ 2694	● 864	■ 3152	■ 6710

En abril sólo se le concedió una entrevista en el estudio al PRI.

8 Las tablas contemplan los tiempos en segundos.

*Puntos de análisis*

Radio Metrópoli mantuvo, a pesar del mes de mayo, una mayor cobertura al PRI que terminó traducándose en una diferencia de 1,032 segundos entre el PRI y AC al final del proceso.

## c) Radiópolis

## Tiempos asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	◆ 413	◆ 185	◆ 166	◆ 764
AM	118	● 84	● 20	● 222
PARM	125	76	15	216
PCD	■ 134	29	15	178
PDS	132	28	15	175
PRI	■ 691	■ 239	■ 306	■ 1236

En abril hubo notas informativas con juicios negativos para AC. En cuanto a la aparición de las notas en junio, AC se vió desfavorecida.

*Puntos de análisis*

Radiópolis en los tres meses de monitoreo presentó una cobertura pobre del proceso electoral federal, aunado a una preferencia, en los tres meses de monitoreo al PRI, además de utilizar algunos recursos de opinión y de formato en contra de AC.

## d) Radio Universidad

## Tiempos asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	◆ 222	■ 552	■ 586	■ 1360
AM	● 137	■ 414	● 391	● 942
PARM	117	79	159	355
PCD	■ 227	89	204	520
PDS	117	171	60	348
PRI	◆ 222	◆ 450	◆ 543	◆ 1215

En abril las notas del PRI aparecieron en los primeros 20 minutos de programa, mientras que las de AC están después de los 50 minutos.

### *Puntos de análisis*

Radio Universidad de Guadalajara mantuvo en mayo y junio una cobertura mayor en tiempo para AC, pero con una diferencia mínima que en los agregados se muestra con 145 segundos de diferencia sobre el PRI.

#### e) Triple A

##### Tiempos asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	♦ 467	132	■ 4005	■ 4604
AM	218	76	● 1445	● 1739
PARM	● 339	♦ 610	10	959
PCD	212	12	0	224
PDS	310	● 147	0	457
PRI	■ 607	■ 1014	♦ 2446	♦ 4067

En abril hubo notas de opinión que favorecieron de manera positiva al PRI. En mayo buena parte del tiempo del PARM fue una entrevista a Oscar García Manzano.

### *Puntos de análisis*

Es interesante ver cómo Triple A va aumentando la cobertura hacia el proceso electoral conforme se acercaba la fecha de la elección y cómo hasta el mes de mayo mantiene al PRI con mayores presencias y con algunas notas positivas. En junio la cobertura hacia AC aumenta considerablemente de 132 segundos de mayo a 4,005 en junio, con lo cual, en los agregados finales AC no sólo iguala la cobertura que se le había dado al PRI, sino que la rebasa.

### 3. Televisión

#### a) Al Tanto

##### Espacios asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	■ 110	◆ 422	■ 774	◆ 1306
AM	75	220	■ 573	■ 868
PARM	86	36	11	133
PCD	66	36	320	422
PDS	◆ 127	■ 334	70	531
PRI	◆ 270	◆ 459	◆ 592	■ 1321

##### Puntos de análisis

Este noticiario televisivo va mostrando un cambio gradual en las coberturas entre AC y el PRI; empieza en abril favoreciendo al Revolucionario Institucional, en mayo se acercan las coberturas y al mismo tiempo que se le va dando mayor espacio a lo electoral y en junio termina dando más tiempos a AC. En los agregados finales se cuenta con una diferencia mínima entre el PRI y AC de 15 segundos.

#### b) Antena 5

##### Espacios asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	◆ 245	◆ 404	◆ 374	◆ 1023
AM	154	◆ 205	◆ 79	◆ 438
PARM	127	44	0	166
PCD	157	39	57	253
PDS	◆ 250	74	24	348
PRI	■ 716	■ 537	■ 464	■ 1717

##### Puntos de análisis

Antena 5 muestra dos tendencias, por un lado se va dando un decrecimiento en los tiempos de cobertura, sin embargo se mantiene en los tres meses al PRI como el actor con más presencia en el noticiario.

c) Esta Mañana Jalisco  
Espacios asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	♦ 444	♦ 1222	♦ 1239	♦ 2905
AM	131	♦ 944	338	♦ 1413
PARM	52	150	122	166
PCD	♦ 138	83	♦ 430	651
PDS	33	97	57	187
PRI	♦ 829	♦ 2029	♦ 3146	♦ 6004

*Puntos de análisis*

Este noticiario mantiene durante los tres meses una tendencia a favorecer al PRI y tiene en promedio una ventaja sobre AC de dos a uno, tanto en cada mes como en el agregado final.

d) Hechos Jalisco  
Espacios asignados

Partido o Coalición	Abril	Mayo	Junio	Total
AC	♦ 100	♦ 58	♦ 238	♦ 396
AM	♦ 100	♦ 26	14	140
PARM	♦ 100	0	0	100
PCD	♦ 100	0	0	100
PDS	♦ 130	0	♦ 28	♦ 158
PRI	♦ 120	♦ 250	♦ 506	♦ 876

*Puntos de análisis*

Hechos Jalisco es la emisión electrónica con menos información electoral, que se puede explicar por su duración y por ser parte de un noticiario nacional. A pesar de ello se puede ver cómo va aumentando, conforme se acerca la fecha de la elección, su cobertura al tema electoral. Sin embargo tanto en el mes de mayo como el de junio se observa una clara tendencia a favorecer al PRI en tiempos asignados que en promedio es de dos a uno frente a AC.

### b) Por empresas de comunicación

En este apartado sólo pondremos algunos ejemplos, ya que no de todas las empresas se eligieron varios de sus noticiarios.

#### 1. Televisa

De esta empresa de comunicación se monitorearon dos noticiarios televisivos (Antena 5 y Al Tanto) y un noticiario radiofónico (Radiópolis).

Según lo antes mencionado tanto la emisión de radio como el programa Antena 5 favorecieron al PRI, mientras que Al Tanto experimenta un cambio gradual del PRI hacia AC.

La siguiente tabla nos muestra los resultados finales de los 3 programas:

Partidos	Al Tanto		Antena 5		Radiópolis		Suma de tiempos	Porcentaje	Promedio simple
AC	1306	28.51%	1023	25.93%	764	27.37%	3093	27.33%	27.27%
AM	868	18.94%	438	11.1%	222	7.95%	1528	13.5%	12.66%
PARM	133	2.9%	166	4.2%	216	7.74%	515	4.6%	4.95%
PCD	422	9.21%	253	6.41%	178	6.38%	853	7.5%	7.33%
PDS	531	11.6%	348	8.82%	175	6.27%	1054	9.31%	8.9%
PRI	1321	28.83%	1717	43.52%	1236	44.28%	4274	37.76%	38.87%
Totales	4581	99.99%	3945	99.98%	2791	99.99%	11317	100.0%	99.98%

Como podemos observar en general las proporciones son muy parecidas y en los resultados totales se aprecia cómo, a pesar del cambio en Al Tanto, Televisa mantuvo una mayor cobertura en el proceso electoral federal de 2000 al PRI.

#### 2. TV Azteca

En lo que se refiere a TV Azteca en los resultados por cada medio de comunicación pudimos constatar que tanto Esta Mañana Jalisco como Hechos Jalisco, favorecieron claramente al PRI es sus espacios informativos.

La siguiente tabla nos ilustra cómo fue la asignación de espacios en las dos emisiones de noticias:

Partidos	Esta Mañana Jalisco		Hechos Jalisco		Suma de tiempos	Porcentaje	Promedio simple
AC	• 2905	+ 25.65%	• 396	• 22.37%	• 3301	• 25.21%	• 24.0%
AM	• 1413	• 12.47%	140	7.90%	• 1553	• 11.86%	• 10.1%
PARM	166	1.46%	100	5.65%	266	2.03%	3.5%
PCD	651	5.75%	100	5.65%	751	5.73%	5.7%
PDS	187	1.65%	• 158	• 8.92%	345	2.63%	5.2%
PRI	• 6004	• 53.01%	• 876	• 49.49%	• 6880	• 52.53%	• 51.5%
Totales	11326	99.99%	1770	99.98%	13096	99.99%	100.0%

En esta tabla podemos apreciar que hay una enorme regularidad en los tratamientos a los actores políticos en los dos noticieros de televisión. Y se puede ver claramente cómo TV Azteca favoreció al Revolucionario Institucional en lo referente a los tiempos asignados que de hecho fueron de 2 a 1 frente a AC, que se encuentra en segundo lugar de asignación de espacios.

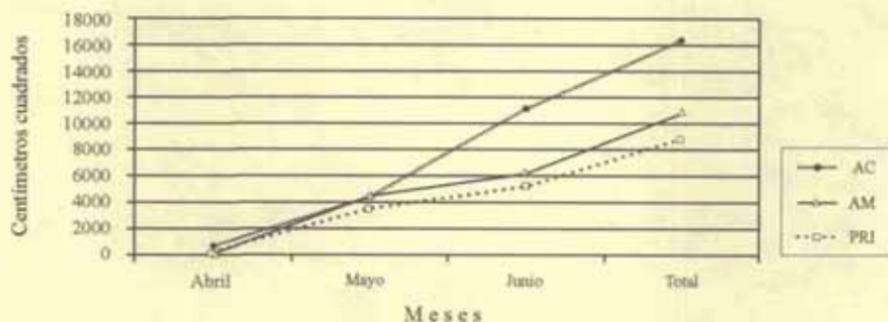
### 3. Alianza Radio Núcleo Guadalajara e Informador

En esta Alianza documentada por Sergio René de Dios Corona<sup>9</sup>, podemos apreciar que tanto Canal 58 como El Informador tuvieron un movimiento similar. Por un lado Canal 58 decrece sus coberturas y sólo a AC se le mantiene, terminando así como al actor con más presencia y por otro lado El Informador aumenta considerablemente su cobertura a AC y lo sitúa como el actor con mayor espacio asignado. Las siguientes gráficas muestran tal movimiento. (Sólo se toman en esta gráfica al PRI, AM y AC).

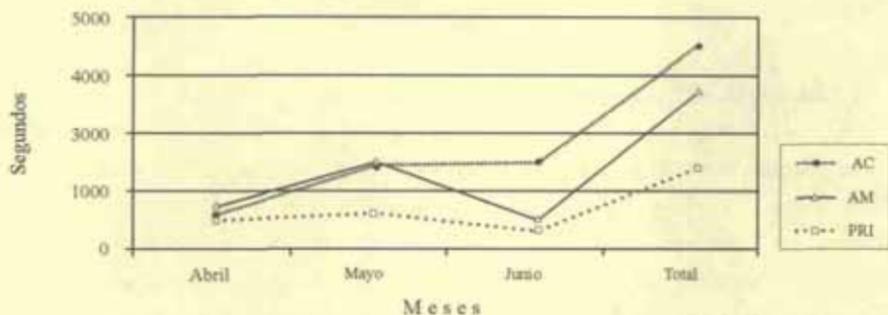
Estos movimientos nos llevan a plantearnos que en esta alianza hubo un cambio de líneas editoriales en la recta final del proceso electoral y que al ver la posibilidad real de que Vicente Fox ganara la presidencia, decidieron darle mayor cobertura a quien podría ser el futuro Jefe del Ejecutivo Federal.

9 CORONA, Sergio René de Dios. *Los medios informativos de Jalisco. Actualidad y perspectivas al comenzar el tercer milenio*. En el CD Jalisco, Diagnóstico y Prospectiva. Sociedad, Política y Economía. ITESO. Tlaquepaque, Jal. Julio de 2000.

### Cobertura de El Informador



### Cobertura de Canal 58



#### c) Coberturas por partidos

Después de haber dado resultados por cada medio de comunicación monitoreado y algunos agrupados en empresas me permito poner resultados generales de tiempo y espacio en las coberturas que se hicieron de manera global. Como es sabido los agregados no dan cuenta de las particularidades, pero es relevante la información que nos permita en términos generales saber cómo se trató, en estos medios de producción local, a los actores políticos en las pasadas elecciones del 2 de julio de 2000.

A continuación ponemos una tabla de resultados totales.

Partido o Coalición	Espacio total		Tiempo total	
	AC	■ 153850.32	■ 46 %	◆ 22429
AM	■ 36726.88	■ 11 %	◆ 10440	◆ 14.7 %
PARM	22787.32	6.81%	3668	5.15%
PCD	12523.46	3.74%	4231	6 %
PDS	20794.88	6.21%	3707	5.2 %
PRI	◆ 87778.28	◆ 26.24%	■ 26582	■ 37.40%
<b>Totales</b>	334461.14	100.0 %	71057	100.0 %

La siguiente gráfica pone los tiempos totales desglosados en radio y televisión.

Partido o Coalición	Tiempo en radio		Tiempo en televisión	
	AC	■ 16799	■ 33.98%	◆ 5630
AM	◆ 7581	◆ 15.34%	◆ 2859	◆ 13.22%
PARM	3103	6.28%	565	2.61%
PCD	2805	5.67%	1426	6.6%
PDS	2483	5.02%	1224	5.66%
PRI	◆ 16664	◆ 33.71%	■ 9918	■ 45.87%
<b>Totales</b>	49435	100.0%	21622	99.99%

Ahora tenemos una tabla de los lugares que obtuvieron en cada medio.

Partido o Coalición	1° Lugar	2° Lugar	3° Lugar
AC	6	8	0
AM	0	0	13
PARM	0	0	1
PCD	0	0	0
PDS	0	0	0
PRI	8	6	0
<b>Totales</b>	14	14	14

Ante estos resultados podemos mencionar dos elementos importantes: por un lado los agregados demuestran que los medios de comunicación

jaliscienses empiezan a reflejar más pluralidad, ya que como se ve, las diferencias entre AC (encabezada por el Partido Acción Nacional) y el PRI en la cobertura no tienen diferencias mayúsculas. Sin embargo sí se está generando un bipartidismo muy notorio en la cobertura informativa. Aparte de AC y el PRI vemos a AM (encabezada por el Partido de la Revolución Democrática) en un lejano tercer lugar y el resto de las fuerzas políticas tienen una cobertura mínima.

#### *d) Consideración de otros monitoreos*

Para tener un panorama más amplio de los tratamientos de la empresas de comunicación local en estas elecciones vale la pena considerar otros monitoreos de medios de comunicación.

##### *1. Monitoreo del Instituto Federal Electoral (IFE).*

El IFE en virtud del Artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) contrató a la empresa Berumen y Asociados para la realización de un monitoreo a nivel nacional de los medios de comunicación. Cabe señalar que sólo seleccionaron algunos de los medios locales en los estados, y la prensa escrita no se monitoreó. Igualmente en los informes de difusión no se da cuenta de los medios de comunicación en específico. Sólo se trabajan los agregados generales y únicamente en el caso del Distrito Federal se dieron a conocer resultados particulares.

Un elemento muy importante de este trabajo y que coincide con el monitoreo a los medios locales ya expuesto, es que las variables que tienen que ver con elementos de formato o recursos técnicos<sup>10</sup> fueron utilizados en igualdad y las notas de carácter positivo o negativo fueron muy pocas en relación con las neutras que fueron las preponderantes en una relación de 9 a 1 frente a las otras dos, es decir por cada 9 notas neutras había una positiva o negativa.<sup>11</sup>

10 Algunas de estas variables son: cita y audio, cita y voz, sólo cita, sólo voz y tipo de imagen.

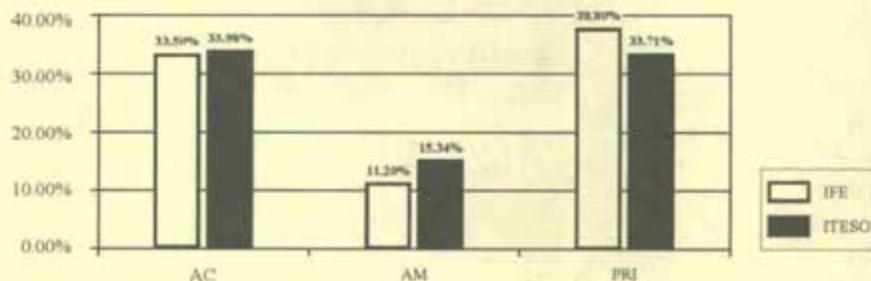
11 Cf. Comunicado de Prensa 115 del 23 de agosto de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE. <http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/p30800.htm> y <http://www.ife.org.mx/wwwife/6acumulado/>

Los resultados del monitoreo del IFE a nivel nacional se muestran en la siguiente tabla (este trabajo se realizó del 19 de enero al 29 de junio de 2000):

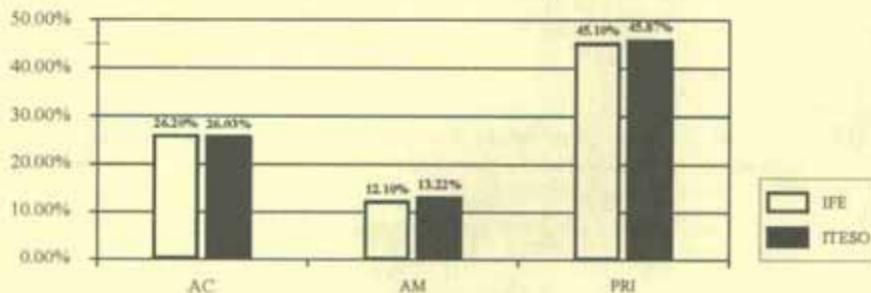
Partido o Coalición	Radio	Televisión	Total
AC	• 27.30%	• 25.90%	• 27.43%
AM	• 20.20%	• 19.90%	• 20.18%
PARM	4.80%	5.40%	4.92%
PCD	3.70%	5.30%	4.06%
PDS	3.40%	4.20%	3.55%
PRI	• 40.00%	• 39.30%	• 39.85%

Ahora mostramos en una gráfica los resultados que el IFE obtuvo en el estado de Jalisco y su comparación con el monitoreo que hemos presentando. Para este caso solamente pondremos los datos de los tres principales contendientes (AC, AM y PRI).

### Coberturas en la radio jalisciense



### Cobertura de la televisión jalisciense



Como nos podemos dar cuenta los resultados entre uno y otro monitoreo son muy similares, la diferencia más grande es de 5 puntos porcentuales en un resultado. De aquí podemos desprender varias conclusiones previas:

- Que en la radio jalisciense al final del proceso electoral, presentó en las coberturas un grado de equidad importante entre el PRI y AC.
- Que la televisión jalisciense al final del proceso electoral, tendió a favorecer en su cobertura al PRI.

## 2. Monitoreo de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH).

Por su parte la AMDH realizó un monitoreo que se centró en los principales noticiarios televisivos del país. Se elaboraron dos informes, el primero va del 3 de enero al 29 de febrero y el segundo del 8 al 26 de mayo. En el primer informe se tomaron en conjunto los tiempos para candidatos presidenciales y de Jefe de Gobierno del D.F., en el segundo trabajo se hizo una separación entre éstos. En sus resultados se vislumbran los siguientes elementos<sup>12</sup> (solamente pongo los tres principales contendientes en lo referente a la elección presidencial):

En cuanto a tiempos:

Medios/Partidos	PRI (1°)	AC (1°)	PRD (1°)	PRI (2°)	AC (2°)	AM (2°)
CNI <sup>13</sup>				0:43:09	■ 0:45:13	0:36:33
El Noticiero (2)	0:36:38	■ 0:40:49	0:27:10	■ 0:48:57	0:40:16	0:28:04
El Noticiero (9)				0:11:36	■ 0:15:36	0:11:21
Hechos	■ 0:58:15	0:41:27	0:30:53	■ 0:35:45	0:33:02	0:29:10
MVS Noticias	■ 0:47:05	0:47:03	0:35:52	0:13:26	■ 0:14:52	0:11:58
Noticias (Canal 11)	■ 0:39:17	0:31:49	0:31:07	0:22:17	0:22:27	■ 0:25:09

12 Cf. AMDH. *Las elecciones de 2000 en México, el derecho a la información, los medios de comunicación y la democracia*. Separata de la Revista "Rostros y Voces". Agosto de 2000. México, D.F.

13 Es importante señalar que hasta el segundo informe la AMDH incorporó a CNI Canal 40 y El Noticiero de Canal 9.

En cuanto a entradas:

La AMDH en su informe sin hacer una valoración explícita, cita algunas de las entradas que tuvieron estos noticiarios televisivos, en ellos se entrefera como, tanto en las notas de Vicente Fox, como las de Cuahutémoc Cárdenas, existen matices que los desfavorecen, mientras que las entradas referentes a Francisco Labastida exaltan la acción de este candidato presidencial.<sup>14</sup>

#### IV. CONCLUSIONES E INTERPRETACIONES

Las conclusiones derivadas de este ejercicio de análisis de los medios de comunicación locales en esta coyuntura histórica nos arroja varios resultados importantes en varias líneas:

##### *1. Elementos de avance*

Hay dos puntos que es importante resaltar en las producciones noticiosas locales:

- En Jalisco podemos afirmar que se está construyendo un espectro cada vez más plural en los medios de comunicación. No se puede afirmar que se haya favorecido de forma contundente a ningún partido político, y más bien podemos decir que se está dando una oferta cada vez más diversificada en los medios locales, cosa que por supuesto favorece los procesos, aún no acabados, de democratización en Jalisco.
- El segundo elemento, y en el cuál coinciden los tres monitoreos presentados, es que la presentación de notas con valoraciones positivas o negativas, se está desterrando. Hay un notorio y saludable esfuerzo por presentar la información sin tendencias que claramente orillen a los ciudadanos a simpatizar o desacreditar a los actores políticos, en este caso a los partidos políticos. Esto representa un avance ya que son los ciudadanos los que, con la información que tienen, pueden construir sus propios criterios.

14 Para leer estas frases consúltese el Informe antes citado.

## 2. Tendencias diferenciadas en los medios de comunicación

En este monitoreo podemos captar 4 formas en la manera de cubrir a los actores políticos en esta coyuntura electoral:

- *La línea dura.*

Podemos caracterizar a estos medios como los que le apostaron hasta el final al PRI. Estos medios privilegiaron en sus coberturas al Revolucionario Institucional a lo largo de todo el proceso electoral, e incluso utilizaron algunos recursos para desacreditar a sus principales rivales (AC y AM). En esta línea podemos encontrar medios que de manera muy notoria marcaron su preferencia, otros lo hicieron de forma menos escandalosa, pero sí constante. Y en Jalisco un poco más de la mitad de los medios de comunicación monitoreados se ubican aquí.

- *El movimiento pendular.*

Estos medios de comunicación experimentaron un cambio en sus coberturas, ya que hacia el último mes del proceso electoral incrementaron de manera significativa sus coberturas por AC o decrecieron sus coberturas al PRI. En estos medios de comunicación se dio un viraje del PRI a AC. En esta tendencia podemos encontrar a algunos medios de comunicación (de los monitoreados fueron 4).

- *La opción por la oposición.*

En esta tendencia están los medios de comunicación que desde un inicio optaron por dar amplia cobertura a grupos opositores, en este caso a AC. En esta línea podemos encontrar a un solo medios de los monitoreados.

- *El intento de imparcialidad.*

Estos medios de comunicación, al menos desde este monitoreo, son los que optaron por hacer un trabajo con mayor grado de imparcialidad y equidad. Sin embargo reflejando un bipartidismo marcado. Aquí podemos encontrar a dos medios de comunicación de los monitoreados.

La pregunta importante en Jalisco es ¿porqué aparecen estas cuatro líneas? ¿Por qué la mayoría apostó por el PRI? ¿Por qué algunos dieron el viraje a AC?

Tres posibles causas que pueden explicar estos movimientos son:

- La dinámica del libre mercado que cada vez va marcando, de manera más definitiva, las líneas editoriales. Cada vez más los medios tienen que competir en el mercado y la única manera de hacerlo es siendo más veraces y profesionales en la producción de sus informativos. Algunos de ellos se van dando cuenta que decir la verdad también es negocio, y que si ellos no dicen la verdad, algunos de sus competidores lo harán, con la consecuente pérdida de audiencia-consumidora.
- La segunda razón es que las audiencias van exigiendo información más veraz, más profesional, menos prejuiciada. Es decir, de alguna manera los ciudadanos van tomando cartas en el asunto y piden el cumplimiento de su derecho a estar bien informados, los ciudadanos no saben todo lo que deberían de saber, pero se dan cuenta que las informaciones de los medios no son las suficientes y necesarias. Estas dos primeras razones son las que dan origen a medios más imparciales y plurales, o que incluso, los definidos por defender al régimen lo hagan de manera más mesurada.
- La tercera razón, sobre todo en radio y televisión es el régimen de concesiones. Según la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, el único que puede otorgar, revocar, declarar caducas o nulas las concesiones y permisos para la transmisión de radio y televisión es el Ejecutivo Federal. Y en una elección presidencial, en el caso de los medios de comunicación, es elegir a quien permite que las empresas de radio y televisión puedan funcionar o no funcionar. De aquí nos podemos explicar como algunos medios se mantuvieron en la línea dura y otros al ver la posible victoria de Fox decidieron cambiar el rumbo. Finalmente lo que está de fondo es que mientras exista ese régimen de concesiones la radio y la televisión deben "quedar bien con el patrón".

Otro elemento a resaltar es que los niveles de cambio en los medios de comunicación van siendo diferenciados y esto se percibe al ver cómo las producciones nacionales tiene un mayor grado de equidad e imparcialidad, mientras que las producciones locales, incluso de la misma empresa, se mues-

tran rezagadas al respecto. Aquí vale la pena preguntarse si esta es una estrategia de doble cara o si los procesos de profesionalización están centralizados y no han llegado a los diferentes estado del país.

### 3. Elementos metodológicos

Un punto que resulta importante para futuros monitoreos, es que viendo los resultados obtenidos por nosotros, junto con los datos presentados por el monitoreo que realizó el IFE, queda una buena pista que indica que los monitoreos con muestras al azar en Jalisco, pueden arrojar resultados que pueden ser generalizables con mucha seguridad.

### 4. Retos al futuro

Los retos para los medios de comunicación locales y nacionales los resumo en cinco:

- a) Buscar con más decisión la equidad e imparcialidad en la producción noticiosa.
- b) La profesionalización de trabajo periodístico en función de satisfacer las necesidades de información de los ciudadanos.
- c) Buscar una nueva legislación de los medios de comunicación en México, que permita de facto la independencia del poder Ejecutivo, ya que la gran tentación es redirle pleitesía al nuevo presidente.
- d) Consolidar los avances de crear un espectro más plural de los medios de comunicación.
- e) Que las políticas nacionales vayan permeando a las producciones locales.

Es claro que cada una de estas propuestas contienen un número extraordinario de elementos puntuales que se tienen que discutir entre los profesionales de la comunicación y la sociedad civil. Y lo que definitivamente debe permear estas discusiones, debates y propuestas es lograr de forma plena la vigencia del derecho a la información de los ciudadanos que vivimos en el estado de Jalisco, ya que ésta es una condición *sine qua non* podremos alcanzar grados más altos de la democratización que apenas hemos comenzado.

## LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN EL CONTEXTO

Mario Edgar López Ramírez \*

Entre las estrategias de desarrollo económico y combate a la pobreza que Vicente Fox propuso durante su campaña presidencial, se encuentra la iniciativa para fortalecer a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) como factor crucial del crecimiento económico nacional, la generación de empleo y la distribución más equitativa del ingreso. En el discurso esta propuesta es plausible, y a eso responde el énfasis que se le ha dado, ya que aproximadamente el 98% de los establecimientos registrados en el país son MIPYME<sup>1</sup>, las cuales generan entre un 60 y un 65% de los empleos formales del país. Lo anterior a pesar de un medio ambiente estatal muchas veces adverso a la propia permanencia, consolidación y desarrollo de estas minúsculas organizaciones empresariales, así como de otros factores entre los que se incluye la escasa formación profesional del microempresario, el poco estímulo al espíritu emprendedor de la sociedad y la conocida vulnerabilidad que en la actualidad, padecen las MIPYMES frente a los procesos de liberalización comercial. En otras palabras, parece bien atinado plantear el apoyo gubernamental a un estrato de empresas las cuales, hasta la fecha, no han formado parte prioritaria de la promoción del Estado y que, a pesar de eso, han mostrado capacidad de resistencia en ambientes adversos.

No obstante, se ubica aún una marcada distancia entre el discurso político y la evaluación de la realidad y de los retos que enfrentan las micro, peque-

- 1 La clasificación de MIPYMES en México es la siguiente, según el tamaño y el sector en que se ubiquen:

TAMAÑO/SECTOR	INDUSTRIA (personas)	COMERCIO (personas)	SERVICIOS (personas)
Microempresa	0-30	0-5	0-20
Pequeña Empresa	31-100	6-20	21-50
Mediana Empresa	101-500	21-100	51-100
Gran Empresa	501-adel	101-adel	101-adel

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

- \* Coordinador de Agrupamientos Empresariales del Metaprograma Universitario de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, ITESO.

ñas y medianas empresas. Durante la campaña foxista fueron diversos los contextos en los que se publicitó el apoyo a las MIPYMES. Quizá uno de los más significativos fue la propuesta de Fox de crear condiciones para tener un crecimiento económico nacional a tasas del 7% anual en promedio, en donde se le dio al apoyo a las MIPYMES un papel clave como parte de:

- Una nueva política industrial, que busque reestructurar las cadenas productivas del país, entre otras cosas impulsando “la participación de las PYMES<sup>2</sup> en el mercado Internacional mediante el acceso al crédito y asistencia técnica para mejorar su administración y mercadotecnia” (<http://www.vicentefox.org.mx/jul/00>)
- Una estrategia de generación masiva de empleos, dentro de la que se plantea “apoyo a las PYMES y a la industria local, para reducir el costo de generación de un empleo formal en la economía a niveles entre \$70,000 y \$90,000 dólares equivalentes. Este valor permitirá la generación de 1.5 millones de empleos con una tasa de inversión equivalente a entre 24 y 31% del PIB” (*idem*)
- Un nuevo milagro mexicano que reconozca el potencial de las micro, pequeñas y medianas empresas, y que fortalezca su crecimiento y expansión.
- Un programa de simplificación fiscal y administrativa
- Un proyecto de generación de instituciones las cuales “provean servicios de información, capacitación, tecnología y prácticas comerciales a talleres y pequeñas empresas” (*idem*)
- Un proyecto de formas alternativas de financiamiento que busque “impulsar la banca social, el microcrédito y el ahorro popular para tener acceso al crédito para mejorar o iniciar un negocio” (*idem*)

2 PYMES, abreviación para la expresión “Pequeñas y Medianas Empresas”. En este trabajo preferimos utilizar el concepto MIPYME, en el que se entiende la inclusión de las empresas de tamaño “micro”, ya que estas representan la realidad más extendida en México. Además que en el discurso foxista no se establece una marcada distinción cuando se habla microempresas y de PYMES, entendiéndose que para efectos de las propuestas de campaña, ambos términos fueron utilizados como sinónimos.

De la variedad de puntos establecidos por el discurso foxista, con los que originalmente ha sido relacionado el apoyo a las MIPYMES en función del crecimiento económico; es el referente a las formas alternativas de financiamiento, el que más atención ha tenido de parte de los medios de comunicación y del propio equipo de Vicente Fox. Las anticipaciones y las expectativas generadas a la sociedad enfatizan con mucho al microcrédito por sobre otras condiciones más estructurales para el fortalecimiento de las microempresas y de las cadenas productivas a las que pertenecen. Con ello, las informaciones sobre la prioridad que Fox dará a las MIPYMES queda un tanto sesgada en sus alcances, limitaciones y retos, a la vez que genera juegos que podría convertirse en retóricos en la medida que no se reconozca la totalidad de la problemática de las MIPYMES, la cual no se reduce al asunto financiero. Una declaración de Norberto Roque, coordinador del próximo Programa Nacional de Financiamiento a Microempresas es ilustrativo de lo anterior: "(este programa integrará) a los excluidos del financiamiento de la banca comercial: amas de casa, campesinos y microempresarios que, con mínimos recursos, den sustento a su familia e incluso generen empleos" (*Público* 05/08/00); si bien la declaración toca cuestiones medulares para la cotidianidad de las familias, carece de un contexto que enmarque con objetividad las dificultades que se generarán al recibir un microcrédito en medio de grandes carencias de capacitación, excesivo burocratismo, mercados tradicionales competidos, etc.; condiciones que, si no se manejan adecuadamente y al lado del otorgamiento de facilidades financieras, poco pueden hacer para revertir realmente la situación de pobreza y desempleo de las familias y la promoción de las MIPYMES.

El objetivo de este trabajo es aportar a la discusión sobre los retos que plantea la propuesta de apoyar a las MIPYMES –en la dimensión más integral del término–, desde la óptica de quienes nos encontramos continuamente en contacto con las realidades microempresariales, ofreciendo una visión panorámica del contexto actual en el que se encuentran este tipo de empresas, tomando en cuenta las grandes tendencias hacia la liberalización comercial y la situación general de las MIPYMES no sólo en México, sino en otras partes del mundo, como parte de un resurgimiento del tema microempresarial a nivel global.

## LA APERTURA COMERCIAL Y SUS MATICES GLOBALES

Las transformaciones económicas que el mundo ha experimentado en la década final del siglo XX, se encuentran fuertemente caracterizadas por un énfasis desigual e inequitativo en los procesos de liberalización comercial. Paradójicamente, mientras los grandes centros de poder tecnológicos y financieros mantienen un discurso dirigido al libre comercio y plantean la apertura de los mercados como una condición deseable para el desarrollo mundial, los más altos índices de proteccionismo arancelario y no arancelario, dirigidos principalmente a los bienes estratégicos –aquellos que son el verdadero motor del desarrollo– y a algunos sectores tradicionales nacionalmente claves, ubican sus más complejas barreras, precisamente, en las zonas industrializadas; en tanto que las zonas periféricas reciben, con una muy relativa capacidad de interlocución, una apertura bastante sectorizada, que si bien les permite competir y ganar espacios en el mercado mundial de bienes “no tradicionales” y en algunos sectores tradicionales, no les garantiza el acceso a la producción de los bienes de punta, los cuales requieren de una amplia base tecnológica.

En otras palabras: el libre mercado en las zonas periféricas no es un juego equitativo *ni* suficiente para el desarrollo, en tanto no se fomente la expansión nacional y local de la base tecnológica –dura y blanda– y de la creatividad. Pero además del problema tecnológico, la periferia ha de resolver simultáneamente el otro gran lastre de su desarrollo: la pobreza extrema. La tecnología que se encuentra lejos de una más justa distribución de la riqueza y como negación de un proyecto de equidad social, genera círculos viciosos de acumulación monopólica, cuyo colofón se manifiesta en el estado actual de la sociedad global: hoy menos que nunca la pobreza tiene relación alguna con la incapacidad material del mundo, sobre todo si se toman en cuenta “los vertiginosos avances que ha traído consigo la revolución científico técnica, de tal manera que con seguridad nunca antes en este terreno habían existido como ahora las posibilidades de acceder a un verdadero desarrollo humano” (Estay, 1999:232). Tal parece que la pobreza siguiera una lógica inversamente proporcional a la tecnología y la corrección de esta tendencia es necesariamente institucional y requiere de una resignificación del poder desde la sociedad.

Esta condición limitada del libre comercio, es una realidad tanto para las dinámicas de la llamada globalización (ubicada particularmente en los mercados financieros globales y los circuitos productivos de las grandes compañías transnacionales, que son los esquemas más cercanos a un mercado global sin fronteras); como para la formación de bloques económicos los cuales se encuentran en una especie de "competencias estructurales", es decir, son conjuntos de Estados-nación compitiendo al interior, pero también compitiendo con otros conglomerados supranacionales, ya que los bloques suponen unidades uniformes de competencia con otros bloques, lo cual relativiza la efectividad del libre comercio, sino "¿cual sería su razón de ser?, la filosofía – de los bloques– es competir desde una posición de ventajas, no desde una posición purista, ideológica de libre competencia" (Arias, 1992:47). Respecto a los países menos industrializados, la globalización y la conformación de bloques económicos representan asociaciones asimétricas que no serán subsanadas con el puro proceso de apertura comercial.

El foco de atención se sitúa en que los procesos mundiales que se encuentran en marcha, implican transformaciones difícilmente reversibles, lo que abre, para los países periféricos, una serie de retos estratégicos que los urgen a diseñar modelos alternativos de reestructuración productiva, los cuales sean capaces, por un lado, de recibir el impacto de la apertura externa, pero también, de generar una mejor distribución interna de la riqueza, desde la cual se garantice el empleo aunado al aumento en los índices de desarrollo humano, y no sólo la generación de economías de escala cuya aplicación ortodoxa implica la depresión del trabajo y la generación de pobreza.

#### **EL VALOR DE LO MINÚSCULO: LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

Ante la dimensión de los retos globales mencionados anteriormente, parecería poco objetivo hablar de la importancia de los factores minúsculos que forman parte del sistema económico mundial, como son la participación de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES) en distintas áreas del desarrollo local, nacional y global; ya que estas pequeñas organizaciones están

generalmente caracterizadas por una desarticulación organizacional en las diferentes escalas territoriales en que se distribuyen, lo cual las vuelve muy susceptibles a la desaparición ante los impactos del mercado externo, evitando que se multipliquen los casos exitosos de MIPYMEs que sí han sido capaces de integrarse e influir en los esquemas globales. Además la microempresas se encuentran generalmente signadas por dinámicas tradicionales que las sacan fuera del esquema de la empresa capitalista moderna, como son el privilegio de las relaciones de familia, amistad, padrinazgo, etc.

No obstante, algunos especialistas socioeconómicos de fin de siglo, han situado como una ruptura de los esquemas teóricos de la sociología y la economía, la importancia de las relaciones que se tienden entre lo micro y lo macro, como base para la generación de nuevos paradigmas sociales e industriales, que no sostengan toda su estructura únicamente en el nivel del Estado-nación. En esta nueva forma de pensar, llamada regionalismo, lo micro y lo macro encuentran su correlato con lo local y lo global: es decir la posibilidad de que las vinculaciones que se tejen entre las micro y las macro organizaciones sociales en los ámbitos locales y globales, se conecten directamente entre sí, en unos casos impulsados por las propias instituciones nacionales y en otros, incluso, rebasándolas. El papel de las MIPYMEs dentro de los procesos globales –ya sea en la lógica de bloques económicos, como en los mercados realmente sin fronteras–, se fundamenta en su capacidad de adaptarse a las demandas de estandarización, por un lado, y de valor diferencial por otro, que exigen las diversas plazas que superan el ámbito local. Como lo ha señalado Patricio Bianchi (1999:53), la sobrevivencia de las microempresas, en su rol vital para el desarrollo nacional y local, en esquemas abiertos, depende de que estas encuentren formas creativas de organización y asociatividad regional que les permitan ser eficientes y flexibles:

*“El crecimiento de las pequeñas y medianas empresas se convierte en un aspecto crucial del proceso de desarrollo económico y social de las economías emergentes. El reciente renacimiento de la atención para las PyMEs se debe en gran parte a la evidencia de que estas pueden ser competidoras eficientes en el mercado internacional, si están inserta-*

*das dentro de redes dinámicas de producción induciendo a un proceso de búsqueda de la especialización individual y a la complementación recíproca de funciones productivas y comerciales"*

Prueba de la importancia que las MIPyMEs adquieren en este mundo de retos globales, es la forma en que se advierte que, a pesar del auge aperturista, la piedra angular de la economía sigue siendo el mercado nacional –lo cual es cierto incluso entre los paladines del discurso del libre comercio: los Estados Unidos– (Touraine, EL PAIS 29/09/96), pero este mercado nacional es cada vez más impactado por las lógicas de la apertura. Lo interesante es que ante los fenómenos globales, la MIPyMEs en lugar de decrecer en número, han generado procesos de proliferación, en muchos casos de vida efímera para las empresas que surgen, pero lo que demuestra que frente a los retos globales – los cuales por ser megatendencias parecen inmanejables– una gran parte de la respuesta de sectores que comienzan a sentirse excluidos, son las estrategias micro que les permitan afianzar la sobrevivencia y el crecimiento.

Lo anterior está influyendo incluso la reflexión teórica de la economía, de tal forma que los esquemas económicos ortodoxos que situaban a la gran empresa como el motor único del desarrollo, se enfrenta a que la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas muestra “un renovado dinamismo empresarial, en donde las iniciativas individuales logran ocupar un espacio en la actividad económica, frenando el proceso hacia el gigantismo que se esperaba que a finales de siglo hubiera desplazado a los pequeños empresarios” (Ruiz, 1995:18). En otras palabras, la multiplicación que las MIPyMEs han experimentado en la última década del siglo XX, comienza a convertirse en un aspecto crucial para redefinir la visión, tanto de la teoría económica como del diseño de las políticas públicas del Estado-nación y sus regiones. Es la generación de un paradigma en el que se contrapesan y/o se compensan las dinámicas de la gran empresa con la de las pequeñas.

El cuadro 1 muestra el número de MIPyMEs que existen respecto al número total de empresas registradas en diversos países, además del porcentaje de empleos que generan las micro, pequeñas y medianas empresas al interior de dichas economías, según datos de 1992 y 1993:

PAIS	% DE MIPyMEs RESPECTO AL TOTAL DE EMPRESAS FORMALMENTE REGISTRADAS	% DE EMPLEOS QUE GENERAN LAS MIPyMEs
Comunidad Económica Europea	86.6	50
Estados Unidos	96.0	54
Japón	83.0	76
Canadá	99	42
México	99	60
Chile	97	-
Brasil	-	65
Malasia	94	40
Corea	98	62
Taiwán	97	62
Filipinas	99	50
Indonesia	99	-
Tailandia	46	-
Singapur	-	46

Construido a partir de, Ruiz Durán Clemente, *Economía de la pequeña empresa*, Ariel Divulgación, Edit. Planeta Mexicana S.A. de C.V., México, 1995, pag 18-20

Según datos de 1996, el 98% de las unidades empresariales de la Unión Europea eran Pequeñas y Medianas empresas y generaban el 66% del empleo. Respecto a México, en ese mismo año, la cifra de Pequeñas y Medianas empresas constituía el 98% (*El Financiero*, 22/01/96). Esta compilación de cifras podría estar revelando que la utilización de los espacios inmediatos y minúsculos, está siendo la salida alternativa de una ciudadanía que se ve impactada por las grandes megatendencias. Así el orden de lo pequeño atrinchera las estrategias reales de sobrevivencia –el espacio realmente dominable por el individuo común–, frente al alcance planetario, invisible y virtual de los actores del orden global.

## CRÓNICAS DE LA PROLIFERACIÓN Y MUERTE: FACTORES QUE EVITAN EL CRECIMIENTO DE LAS MIPYMES

Pese a su capacidad de proliferación y persistencia, los problemas de las MIPyMEs son de varios tipos. En primer lugar se encuentra la problemática de la generación de valor del producto. Si bien las MIPyMEs generan una gran cantidad del empleo, tanto en los países desarrollados como en los periféricos, estas minúsculas organizaciones no se caracterizan por la generación de grandes cantidades de valor agregado. En 1996, en México, se estimaba que a pesar del extendido número de micro, pequeñas y medianas empresas, estas aportaban apenas el 11 del PIB (*El Financiero*, 22/01/96). Según datos de Clemente Ruiz Duran (1995:22): "en el caso de México, la aportación de las empresas de hasta 100 trabajadores alcanza sólo el 17% [del valor bruto de la producción], en Bélgica 28%, Francia 31%, Alemania 34%, Italia 30%, Luxemburgo 14%, Holanda 25%, Portugal 30% y Reino Unido 21%". El razón principal de esta baja creación de valor, es que la inmensa mayoría de las micro y pequeñas empresas se encuentran relacionadas con cadenas productivas tradicionales y en plazas competidas, que casi por regla general son locales o nacionales. Pocas MIPyMEs compiten bajo los estándares internacionales y en nichos de mercado específicos, y las experiencias exitosas de las que lo hacen son poco difundidas y sistematizadas.

Hay otra serie de problemas relacionados con la baja creación de valor. Un estudio de la Comisión Europea sobre sus pequeñas y medianas empresas revelaba que el gran parte del rezago de las mismas, referente al medio ambiente institucional en el que estas se desarrollan, se encontraba en los siguientes factores:

- Costos excesivos de la regulación oficial
- Creación limitada de nuevas empresas basadas en la tecnología
- Regulaciones del mercado de trabajo poco favorables
- Limitaciones de financiamiento; y
- Distorsiones de la competencia (*El Financiero*, 22/01/96)

En otras palabras, la burocratización excesiva es un fenómeno depresor de las MIPyMEs, lo cual remite a la necesidad de crear una red interinstitucional

de corresponsabilidad comunitaria, que permita condiciones de sobrevivencia, consolidación y crecimiento, que fomente la creatividad y la elevación de la calidad hacia las exigencias internacionales de estas organizaciones y no una estructura institucional que deprima el espíritu emprendedor. Este punto se tratará con mayor detalle más adelante.

Otras condiciones que evitan un desarrollo sano y la competitividad para las MIPyMEs, abarcan diferentes zonas del contexto empresarial y problemas relacionados con la operación de las empresas. Siguiendo una reciente investigación de José De la Cerda Gastélum (1999: 30-32), referente al caso mexicano, se cita *in extenso*:

“Problemas [de la pequeñas y medianas mexicanas] relacionados con el contexto empresarial:

- Mínima participación en los planes y programas de desarrollo
- Leyes y reglamentos excesivos
- Desarticulación industrial
- Bajo poder de negociación frente a clientes y proveedores
- Deficiencias de transporte y distribución
- Abastecimientos deficientes de materias primas
- Poca atracción de talento y mano de obra calificada
- Baja participación de cámaras e institutos de capacitación y asistencia técnica
- Limitaciones crediticias
- Estructura oligopólica del mercado
- Inestabilidad de los mercados

Problemas relacionados a la operación interna de las empresas:

- Modelos gerenciales de baja competitividad
- Baja escolaridad del empresario
- Baja calificación obrera
- Culturas de baja competitividad
- Limitación y rezago tecnológico
- Carencias de maquinaria y equipo
- Practicas rezagadas de producción y control de calidad

- Falta de planeación y programación
- Carencias de mercado
- Deficiencias administrativas y de control financiero
- Deficiencias de procesamiento administrativo
- Instalaciones improvisadas
- Incapacidad para el diseño y desarrollo de productos
- Falta permanente de liquidez y capitalización
- Empresas familiares”

El mismo José De la Cerda concentra esta serie de condicionamientos en 5 puntos principales, en los cuales se encuentran simultáneamente las áreas de mejora a las cuales prestar atención para la promoción de la MIPyMEs: a) La desintegración industrial y económica, que se refiere a la marginación de los mercados de rentabilidad desarticulación de las cadenas productivas y falta de cultura asociativa; b) La baja capacidad negociadora en la cadena cliente-proveedor, frente a sus necesidades de sobrevivencia; c) El rezago tecnológico, sobre todo para el diseño de nuevos productos y el mejoramiento de los procesos; d) El ahorcamiento financiero, referente a la falta de liquidez y capitalización; e) El subdesarrollo de los recursos humanos, que genera culturas laborales de baja competitividad (*Op. Cit.*, 1999: 31-32).

De cara a este panorama sobre las causas que propician la falta de competitividad de las MIPyMEs y que las empuja a la desaparición, existe un cambio importante en la tendencia mundial, el cual se registra como una alternativa de fomento al crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas: se trata del establecimiento de cooperaciones interinstitucionales para el desarrollo de planeaciones económicas nacionales y regionales, frente a las demandas de la globalización y la dinámica de bloques económicos.

## LAS INSTITUCIONES COMO FACTOR DEL DESARROLLO

Como ya se ha señalado, el ambiente institucional es un factor tan importante para el desarrollo de las MIPyMEs de cualquier país, tanto como lo es la aplicación de la tecnología. De hecho, el reto que afrontan en la actualidad las

economías nacionales, estriba en la forma en que las instituciones se organizarán, dentro de un sistema de corresponsabilidad comunitaria, para interactuar con la tecnología que desequilibra los mercados y manejar los impactos sociales excluyentes que provoca la globalización, como producto directo del avance tecnológico. Aunque desde el punto de vista de la ortodoxia neoliberal, las redes institucionales –tanto del ámbito público como del privado– deben minimizarse al grado de ser únicamente garantes del juego invisible del mercado, la realidad nos indica que los mercados por sí solos no son eficientes para atender las necesidades de la comunidad y se requiere de la aplicación de estrategias que sean concertadas entre los actores claves de la sociedad y aplicadas sobre criterios de política pública.

Las instituciones que se desenvuelven dentro de un ambiente democrático, en las distintas escalas del territorio nacional, son el punto de intermediación entre el mercado que se pulveriza en el interés personal y las directrices generales de las clases políticas que administran al Estado-nación. En otras palabras: las instituciones fuertes que se encuentran en continua interlocución unas con otras, respecto a sus valores e intereses, propician los espacios de gobernabilidad necesarios, frente al desgobierno que proponen los mercados y al gobierno que se ejerce desde la pura razón de Estado. Dicha gobernabilidad, es uno de los factores determinantes para el éxito de los países, al incluirse en los mercados globales o dentro de la dinámica de bloques económicos. En ese sentido, el abrir la posibilidad de una relación interinstitucional de corresponsabilidad, es una posición estratégica activa; tanto como lo son otras posiciones relativas más pasivas, referentes a la infraestructura, la demografía, la riqueza natural y el emplazamiento, que tanto se difunden como elementos integrantes para la competitividad. Lo anterior debido a que la vida interinstitucional se enlaza directamente con la formación de la identidad histórica y la promoción de una cultura de colaboración, que permiten la toma de decisiones generadas en el consenso, aunque ello no se exime de una dinámica que provoca también cierta intensidad de conflictos.

De esa manera, y tal como lo demuestran los casos de países emergentes de Asia y Europa, el mercado es en realidad una construcción social, donde la

aplicación de una política industrial eficiente –acompañada de una adecuada promoción económica–, es capaz de fomentar la creatividad personal al mismo tiempo que en que se atienden las necesidades de la comunidad. Lo anterior siempre y cuando confluyan, de forma flexible, los intereses de las instancias mediadoras involucradas, ya sean organismos de gobierno, instituciones de fomento y crédito, organizaciones gremiales y sindicales, sistemas educativos a nivel técnico, organizaciones sociales, universidades e incluso los propios consumidores. Particularmente el modelo asiático propone que una eficiente interdependencia institucional es clave para generar nueva tecnología, orientar la competitividad, crear las ventajas comparativas y preservar el bienestar de las empresas en busca del bien comunitario, sin esperar que sea la bondad de la naturaleza quien determine las ventajas nacionales o la mano invisible del mercado quien defina el reparto final del producto.

Es evidente que esta forma de estructurar la economía subvierte los valores del capitalismo, al proponer dentro del juego, actores que sobrepasan al individuo y que se refieren a organizaciones de personas que en muchas ocasiones entregan su interés particular en aras el encauzamiento común. Como lo describe Patricio Bianchi (1999:53):

*“Los fundamentos institucionales son considerados tradicionalmente en mucho menor grado que la tecnología como elemento primordial del cambio económico. Y esto explica, al menos en parte, el problema que para los economistas modernos representa la administración de las instituciones: tomar en serio las instituciones significa analizar a individuos no per se sino como miembros de grupos sociales. Los grupos sociales determinan un límite a la racionalidad individual, y por lo tanto los individuos que forman parte de diferentes comunidades humanas podrían comportarse de manera distinta de conformidad con sus antecedentes previos de acción colectiva”*

En esta subversión se difiere también de los modelos de planificación estatista y populista, así como del hipercapitalismo oligopólico global, que paraliza la verdadera lógica de los mercados, en los que deberían de competir

una amplia gama de empresas y no sólo unas cuantas transnacionales gigantes. Desde la intermediación institucional se propone que el gobierno se convierta en promotor de la empresa, principalmente de la micro, pequeña y mediana –a partir de las cuales se permite una cultura emprendedora y una mejor distribución de la riqueza–, a la vez que el mismo gobierno se erige como un regulador de la concentración del ingreso. Así también se pretende que las empresas adquieran responsabilidades concretas con la sociedad y que su planeación estratégica tome en cuenta las necesidades de todos los círculos a los que afecta: de los inversionistas a los acreedores y de los empleados a la comunidad en general. Se trata de un constante diálogo de lo individual con lo social, de lo micro con lo macro y de lo local con lo global.

#### **LA ASOCIACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO REGIONAL: A MODO DE CONCLUSIÓN**

Los retos que afrontan las MIPyMES frente a los procesos de apertura comercial y otros impactos globales como la generación de bloques económicos, rebasan su mera capacidad para actuar solas, como pudo suceder en el pasado con ambientes de *economía nacional* cerrada, los cuales si bien le eran muchas veces adversos, también favorecían a que el número de competidores fuera más o menos conocidos y más o menos simétrico, según los segmentos de mercado a los que se atendiera; además de las ventajas logísticas que se favorecían de un ambiente lo suficientemente local, para establecer sistemas manejables de cliente-proveedor. Lo cierto es que la apertura comercial ha traído, un proceso de desarticulación de este ambiente cerrado y local, para signar los procesos con el binomio abierto y global. De ahí que actualmente muchos sectores estratégicos que están constituidos fundamentalmente por MIPyMES, encuentren que su realidad ha cambiado radicalmente, y que sus competidores reales ya no se encuentran en su localidad sino en otras partes del mundo y que estos ya no juegan al mercado con las reglas de un ambiente regulado. Lo anterior ha traído como consecuencia por lo menos dos cosas, cuando se trata de buscar alternativas para la sobrevivencia de la MIPyMES: por un lado, la amenaza de los procesos globales, está obligando a los

microestablecimientos a resignificar el valor de asociarse; por otra parte, y como resultado de darle un nuevo valor al factor institucional, dentro del mercado –lo cual ya hemos abordado–, las MIPyMES también resignifican al fortalecimiento de su institucionalidad regional y de su identidad.

Se estima que en general, en aquellos países de cultura latina, la asociación empresarial no es vista como una salida racional al crecimiento y a la consolidación dentro del mercado, debido a la falta de confianza en las personas que están fuera de la familia y en las instituciones que mantienen altos niveles de corrupción. No obstante, en momentos de amenaza económica que ponen en riesgo a la comunidad, las culturas latinas –así como otras– han sido capaces de mostrar sentido de solidaridad y de reforma institucional, como bien se refleja en el ejemplo italiano de la Emilia-Romaña, que es una de las iniciativas más acabadas de formación de redes de MIPyMES dentro de una región, que luego se ha llegado a convertir en una zona de Distritos Industriales. Lo cierto es que la apertura comercial se establece rápidamente como el factor amenazante para la sobrevivencia de las micro, pequeñas y medianas industrias. Y de ahí la multiplicación de los casos, también en el sentido multicultural del fenómeno, en que el asociacionismo se constituye en una alternativa de permanencia de las MIPyMES<sup>3</sup>.

La racionalidad básica de la asociación de MIPyMES cuenta con muchas evidencias, y aunque no es lugar para desarrollar con profundidad el tema, señalaremos solo algunas condiciones de dicha racionalidad: la asociación empresarial implica ante todo un cambio en la mentalidad de los empresarios y un espacio para fortalecer culturalmente la confianza en las personas y en las instituciones. La asociación implica además la posibilidad de hacer efectiva la representación de intereses, la participación organizada en la planeación y la política gubernamental y la comunicación asertiva con el resto de los actores sociales. Además de esto existen una serie oportunidades referidas

3 Otros casos de asociacionismo empresarial exitoso en el sentido de la Emilia-Romaña son actualmente: Toyota City, en Japón; el corredor M128, en Boston Massachusetts y el Silicon Valley, en California (WOO, 1999). Destacamos el caso italiano en la medida en que los otros citados responden a una cultura calificada con un “espíritu capitalista” más racional, en el que no es la amenaza el principal factor de asociación, sino la racionalidad costo-beneficio entre la asociación con otros y la ganancia que se obtiene de ello.

específicamente a la dinámica del mercado, tanto hacia el lado de los proveedores como hacia el cliente final; en ambos casos la actuación en grupo puede reducir los costos de operación de las empresas y favorecer precios más competitivos. En lo que toca a ventajas en la proveeduría, las redes empresariales pueden permitir que se obtengan precios más bajos en los insumos; al tener la posibilidad de evitar los intermediarios, las asociaciones empresariales pueden beneficiar a los clientes finales. Otras ventajas aledañas tienen que ver con al asesoría y capacitación, así como con la promoción y comercialización que la MIPyME en lo individual no puede pagar, pero de que manera conjunta sí puede obtener. También la red empresarial puede hacer posible una mejora en la organización de las micro y pequeñas empresas, el lanzamiento de nuevos productos, la adquisición de bienes de capital y sobre todo la especialización que tienda a la reconstrucción de cadenas productivas.

Cómo fenómeno simultáneo al de la asociación empresarial se encuentra el del fortalecimiento de las regiones. Si bien existen tipos de asociacionismo empresarial que no están ligados por la cercanía, y en este sentido por el territorio, como serían los ejemplos del llamado E-bussines que se realiza por medio de la Internet. Estos tienen la desventaja de no utilizar –por lo menos en su actuación general hasta hoy–, a las instituciones sociales como factor del desarrollo y la competitividad de las MIPyMES. La ligazón natural de las micro, pequeñas y medianas empresas con su territorio, esta motivando una tendencia al acercamiento con las instituciones más próximas, municipios o gobiernos estatales y con todas aquellas de orden nacional o global que tienen representación física en la región. El fortalecimiento regional es de alguna manera la contraparte del acuerdo impersonal, y esto significa que la identidad se está convirtiendo en una forma de competir localmente pero dentro de escalas mayores que llegan inclusive a lo global. Cuestiones como el vocacionamiento industrial; la reconstrucción de las cadenas productivas, según las ventajas competitivas particulares; la gestión política con actores pertenecientes a la escala global –particularmente empresas multinacionales– que quieren establecerse en la localidad y el diseño de infraestructura adecuada a las necesidades sociales; difícilmente pueden lograrse sin la concertación de un proyecto sociopolítico y económico que incluya a la variedad de acto-

res que habitan un territorio. Y para esto tal parece que la región se está posicionando como un espacio privilegiado, incluso como intermediario de la política nacional.

En conclusión, cuando se trata de hablar de fortalecer a la MIPyME, como una prioridad del gobierno entrante en México, se habla de muchas más cosas de las que hasta hoy se han difundido, y se generan muchas preguntas de las que hoy se han planteado. Para que la buena iniciativa no quede simplemente en el discurso del cambio, las respuestas deben ser eficientes y realizadas sobre una base participativa, de otra forma estaremos ante un nuevo tipo de la vieja razón instrumental.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS PEÑATE, Salvador; STEIN, Eduardo (1992); *Democracia sin Pobreza: una alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*, Edit. Departamento Ecuaménico de Investigaciones, Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), 1992.
- BIANCHI, Patricio (1999); *Innovación y Territorio*, Edit. JUS /Centro Linda Vista, México 1999.
- DE LA CERDA GASTÉLUM, José (1999); *¿Mejoramiento o Deterioro? Una investigación sobre innovación tecnológica, reingeniería, calidad y productividad en empresas mexicanas*, Edit. Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), Guadalajara 1999.
- ESTAY, Jaime (1998); *Los Rostros de la Pobreza, El Debate*, TOMO I, Rigoberto Gallardo / Joaquín Osorio (coords.), Edit. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Iberoamericana, México 1998.
- FOX, Vicente (1999); "Crecimiento de un 7% ¿imposible o impensable?, una agenda de trabajo"; <http://www.vicentefox.org.mx/jul/00>.
- FOX, Vicente (1999); "Ya es tiempo de iniciar un nuevo milagro económico" "Ya es tiempo de que en México se desarrolle una banca social"; <http://www.vicentefox.org.mx/jul/00>

- RUIZ DURAN, Clemente (1995); *Economía de la Pequeña Empresa: hacia una economía de redes como alternativa para el desarrollo*, Ariel Divulgación, Edit. Planeta Mexicana S.A. de C.V., México, 1995.
- TOURAINÉ, Alain (1996); "La globalización como ideología", en el Periódico el País, domingo 29 de septiembre de 1996, España.
- WOO, Carlos (1999); "Los agrupamientos empresariales como herramienta del desarrollo", en Revista Renglones No. 43-44, diciembre de 1999-marzo de 2000, edit. ITESO 1999, Guadalajara, México.

## LAS ORGANIZACIONES CIVILES ANTE EL NUEVO GOBIERNO DE FOX

*José Bautista Farías\**

### INTRODUCCIÓN

Los intentos de las organizaciones civiles por influir en las agendas y políticas gubernamentales mediante propuestas serias y viables son muy recientes en nuestro país. Si bien las acciones de protesta sin propuestas claras y viables, configuraron una parte importante de la vida de las organizaciones sociales y civiles de México y América Latina, hoy en día, el acento —en varias de ellas— está puesto en la búsqueda de alternativas que amplíen el horizonte de bienestar social.

Esto implica un salto cuantitativo y cualitativo en el desarrollo de las organizaciones civiles y de la misma sociedad. El triunfo de Vicente Fox no puede entenderse sin este proceso de maduración y de muchos años de lucha, a lo largo y ancho de nuestro país.

Los intentos por conjuntar esfuerzos y recursos de las organizaciones civiles en torno a proyectos comunes no son recientes, tenemos una larga trayectoria de intentos por conformar destinos comunes que sean más dignos para todos, pero no siempre se han alcanzado los objetivos deseados, por múltiples razones. Pero hemos de reconocer que hay camino andado, hay experiencias de éxito y de fracaso que aportan enseñanzas.

Recientemente, diversas organizaciones sociales se han ocupado de impulsar la creación de agendas ciudadanas con ideas y propuestas viables para la atención de los múltiples problemas que se consideran vitales de nuestro país. En el presente escrito se da cuenta de una de estas experiencias, impulsada por el Poder Ciudadano en la Agenda Nacional de la Sociedad Civil. A partir de esta experiencia se busca identificar algunos elementos que mues-

\* Académico del Programa Universitario Sociedad Civil, del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

tren los límites y los alcances, tanto de dicha iniciativa, como de los retos que enfrentan las organizaciones civiles frente al nuevo gobierno.

## **1. LA COYUNTURA ELECTORAL Y LA AGENDA CIUDADANA NACIONAL**

Las coyunturas electorales son momentos privilegiados por los actores políticos para visualizar sus plataformas con el ánimo de llamar la atención de los ciudadanos y ciudadanas. En especial los partidos políticos activan sus motores propagandísticos en estas fechas. En los últimos años, ha quedado claro que la coyuntura electoral es importante también para que las organizaciones civiles, los intelectuales y los diversos grupos sociales busquen promover sus puntos de vista y propuestas<sup>1</sup>. Por lo general, los destinatarios de estas propuestas son los candidatos de los partidos políticos, así como la sociedad misma.

Las elecciones federales recientes no fueron la excepción, diversas organizaciones civiles y sociales se abocaron a la tarea de formular agendas sociales para presentarla ante los candidatos a la presidencia de la república de los diversos partidos<sup>2</sup>, con la búsqueda común de incidir en los planes de gobierno de la próxima administración. Dentro de estas agendas destaco tres: la agenda de género derivada del congreso de mujeres en la que participan diversas organizaciones de mujeres; la agenda de los derechos humanos, promovida por la Red de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", y la agenda nacional de la sociedad civil impulsada por organizaciones civiles de varios estados del país que conforman el movimiento "Poder Ciudadano".

Sin lugar a dudas que hay más agendas e iniciativas sociales de un buen número de organizaciones, todas ellas de gran importancia en términos de

1 En las elecciones federales de 1994 se formaliza la creación de diversos grupos que participan como observadores electorales, uno de los más visibles fue Alianza Cívica. También recordamos la conformación del Grupo San Angel.

2 La mesa de Convergencia Social a cargo de Marielalre Acosta, del equipo de gobierno de Vicente Fox registra al menos 18 organizaciones con las cuales el candidato de la Alianza por el Cambio firmó diversos compromisos políticos durante la campaña.

participación ciudadana, pero por razones de tiempo y de información disponible en este momento, se hará referencia a la Agenda Nacional de la Sociedad Civil del Poder Ciudadano, por ser un proyecto —a diferencia de los otros— que busca la articulación de propuestas más allá de la lógica sectorial y territorial, además de que se propone trascender la coyuntura electoral.

Bajo el lema: "Acción Ciudadana por la Democracia y la Vida", diversas organizaciones civiles se plantearon la formulación de una agenda ciudadana de alcance nacional, impulsada desde los estados, a través de la realización de encuentros regionales y/o estatales. El objetivo central es impulsar procesos de empoderamiento ciudadano mediante la articulación de propuestas consensadas de políticas públicas y nuevos mecanismos de participación ciudadana con capacidad de operar en la próxima administración de gobierno.<sup>3</sup>

Los consensos y prioridades de la agenda nacional de la sociedad civil se encuentran organizados en ocho ejes:

I. Nueva estrategia económica.

II. Reconstrucción económica, social y ecológica del campo mexicano.

III. Reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

IV. Reforma Democrática del Estado.

V. Participación ciudadana.

VI. Vigencia y ampliación de los derechos sociales, económicos y culturales.

VII. Políticas para la equidad y la diversidad como expresión de la pluralidad, la tolerancia y la no discriminación.

En las propuestas de la agenda se destaca un gran ánimo reformador, radical en materia económica, política y social. No obstante el gran tema ausente, es la cultura y todo lo relacionado con el sindicalismo, los trabajadores migrantes,

3 Las organizaciones convocantes fueron: Alianza Cívica, Causa Ciudadana, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. El encuentro nacional se llevó a cabo en la Cd. de México los días 9 y 10 de octubre del 2000 con la participación de 150 delegados de 18 Estados de la República. Cfr. "Agenda Nacional de la Sociedad Civil" del Poder Ciudadano.

la ciencia y la tecnología. Ello se debe en parte, a que el contenido de la agenda se hizo en base a propuestas respaldadas por las propias organizaciones, así como también al tipo de convocatoria, centrado en las organizaciones civiles.

El plan de acción de la agenda, si bien contiene las tareas relevantes orientadas sobre todo a la difusión y a la interlocución con los equipos de campaña de los diferentes candidatos a la presidencia de la república, así como tareas con otros actores, adolece de un aspecto que es fundamental para la operación de todo plan: los recursos y la conformación de equipos operativos en cada uno de los estados, vinculados con la coordinación nacional del poder ciudadano. Sin lugar a dudas estos asuntos fueron tratados posteriormente por el núcleo directivo en su planeación estratégica, pero a la fecha estos dos aspectos no han sido del todo resueltos eficazmente.

## **2. LA INTERLOCUCIÓN POLÍTICA Y COMPROMISOS.**

El hecho de que de seis candidatos a la presidencia de la república, cinco se reunieran con la representación del poder ciudadano en la Cd. de México, nos habla de la capacidad de gestión y de interlocución política de este movimiento. El único candidato que no participó en las reuniones fue el Lic. Francisco Labastida Ochoa, del PRI, a pesar de los esfuerzos realizados por concretar el encuentro.

El balance que hace el Poder Ciudadano de las reuniones sostenidas con los diferentes candidatos a la presidencia de la república es positivo en cuanto a la aceptación genérica de las propuestas y más aún, por la concreción de acuerdos firmados con los cinco candidatos en un acto público celebrado en el mes de junio del 2000; sin embargo, un foco de alerta que se advierte en este movimiento es la escasa participación de las organizaciones civiles, no sólo de los estados, sino de la propia Ciudad de México, en las reuniones con los candidatos y en los encuentros nacionales subsecuentes que se han realizado. Este hecho puede ser revelador de las dificultades por impulsar agendas ciudadanas a nivel local articuladas a una instancia nacional, que está fuertemente centralizado, en lo político y en lo organizativo en el D.F.

De los 25 puntos que conforman la carta de compromisos firmados por los candidatos, Vicente Fox fue el único que le hizo pequeñas modificaciones y añadió diez compromisos que quedaron incluidos: aceptó 12 puntos de la Agenda, otros 12 los matizó y dejó sin firmar uno relativo a limitar la utilización del ejército a sus funciones constitucionales<sup>4</sup>.

De las modificaciones hechas por Fox, llama la atención que de los siete ejes temáticos en los que se agrupan los compromisos, el relacionado a la reconstrucción económica del campo, no sufrió modificación alguna, en contraste, los temas que registraron mayores cambios fueron: estrategia económica (3), reforma democrática del Estado (2) y participación ciudadana (3).

En la intervención de Vicente Fox, ante los miembros del Poder Ciudadano, a finales de marzo del 2000, enfatizó éstos compromisos adicionales en clara defensa a los ataques recibidos por los otros candidatos, en especial de Francisco Labastida Ochoa. Más aún, se autodefinió como un ciudadano antes que político y se comprometió a "conservar de nuestra parte una visión ciudadana" en el proyecto de país<sup>5</sup>.

### 3. LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS.

Ante los resultados electorales del 2 de julio, con el triunfo de Vicente Fox, la realidad política se ha modificado sustancialmente. Ahora el centro del cuestionamiento y de la crítica política no lo será más el PRI ni los gobiernos derivados de éste, sino un nuevo equipo que llega al poder mediante el voto mayoritario de los ciudadanos y ciudadanas.

Esto representa, para algunas organizaciones civiles una oportunidad en términos de cambio político democrático, para otras en cambio representa más bien una amenaza dado el discurso contradictorio y las experiencias que han

4 Se anexa documento completo sobre compromisos asumidos por los candidatos a la Presidencia de la República con Poder Ciudadano. Las modificaciones y adiciones están señaladas en el documento.

5 Vicente Fox dijo: "... soy tan ciudadano como ustedes y me sigo sintiendo mucho más ciudadano que político, tengo los mismos reclamos que tiene la sociedad civil y la ciudadanía frente a un gobierno que no nos ha pelado..." Reunión con el Poder Ciudadano el 29 de marzo del 2000, mimeo.

tenido sobre todo los grupos que trabajan en torno al tema de los derechos humanos, con los gobiernos panistas.

Las diferencias entre algunas organizaciones civiles en torno a la posición que debe asumirse ante el nuevo gobierno están aflorando. En un artículo publicado en el periódico *La Jornada*, se da cuenta del trato ríspido y tenso que tuvieron representantes de grupos defensores de los derechos humanos, con Vicente Fox y su equipo de campaña<sup>6</sup>. Dicho artículo menciona, también las diferencias entre las organizaciones civiles en cuanto a la posición que debe adoptarse ante al próximo gobierno. Mientras unos resaltan la oportunidad (Alianza Cívica y Causa Ciudadana) que ofrece la nueva coyuntura nacional, otros destacan la amenaza y la visión estrecha del PAN en torno al papel de las ONG's en la sociedad (Movimiento Ciudadano por la Democracia, Red todos los Derechos para Todos, Centro Agustín Pro de D.H., entre otros). No obstante ambas posturas coinciden en la necesidad de mantener la independencia y autonomía de las organizaciones civiles frente al nuevo gobierno, así como en involucrarse en el debate y en los espacios de participación ciudadana que se abran.

Ciertamente la nueva coyuntura política ofrece oportunidades y amenazas para los diferentes actores sociales, instalarse sólo en uno de éstos campos no ayuda al momento de definir estrategias de acción e intervención política. Dentro de las oportunidades y amenazas que ofrece el nuevo contexto nacional, algunas organizaciones, entre ellas el Poder Ciudadano y otras más, destacan:

Oportunidades:

- Es posible avanzar en la lucha contra la corrupción.
- El escenario es favorable para la incidencia y la interlocución de las organizaciones civiles.
- Posibilidades para nuevos liderazgos de la sociedad civil.
- Posibilidades para que la sociedad civil se fortalezca como actor público.
- Apertura de espacios de participación en el nuevo gobierno.

6 Ver artículo de Petrich, Blanche, "Incertidumbre y esperanza entre ONG's de cara al próximo gobierno", periódico *La Jornada*, 24 de julio del 2000.

Amenazas:

- Riesgo de derechización y radicalización de ciertos grupos.
- Riesgo de continuismo, sobre todo en lo económico y en lo social.
- Posibilidad de ingobernabilidad producto de la polarización social, conflictos entre los partidos y dentro del gobierno.
- Que la sociedad civil no aproveche el espacio, que se polarice y fraccione.
- Caudillismo presidencial.
- Cierre de espacios y "apropiación" de la sociedad civil (nuevo corporativismo de Estado).
- Parálisis en el congreso, producto de la polarización de intereses.
- Crisis de la izquierda, como proyecto alternativo.

Si hacemos una simple comparación del tipo de oportunidades y de amenazas que se describen, en el primer apartado el énfasis está puesto en aprovechar los espacios para la participación de la sociedad civil, en tanto que en las amenazadas el énfasis se ubica en la polarización y la pérdida de autonomía de las organizaciones civiles frente al nuevo gobierno. Además, se enumeran más amenazas (8) que oportunidades (5).

Llama la atención también que dentro de las variables analizadas no se habla ni del pragmatismo de Vicente Fox, ni de la conformación de grupos plurales dentro de su equipo de trabajo. No se considera tampoco el peso que actualmente tiene la opinión pública nacional e internacional, gracias a una mayor autonomía de los medios de comunicación frente al gobierno, y que probablemente se refuerce frente a la nueva administración. Igualmente en las amenazas no se menciona nada en relación al caudillismo, centralismo, la escasa institucionalización y democratización en la toma de decisiones que se observa en una buena parte de las organizaciones civiles. Estos temas también debieran formar parte importante de las agendas internas de este tipo de organismos.

Moverse entre la oportunidad y la amenaza no es tarea fácil, implica conocer las reglas del juego político y correr y asumir los riesgos derivados de las decisiones y las acciones que se impulsen o que dejen de hacerse. Lo

central es que la actual coyuntura política ofrece oportunidades para la participación de los ciudadanos en la esfera de lo público, con propuestas de políticas públicas y con la posibilidad de ganar espacios para generar una nueva relación gobierno – sociedad civil, partiendo de la base del reconocimiento, respeto, transparencia y democratización de la vida pública. También hay que reconocer que una amenaza central es la dificultad de mantener una propuesta independiente como sociedad civil, lo que implica sostener su autonomía y capacidad de interlocución frente al nuevo gobierno.

Ante el panorama incierto del próximo gobierno y de la nueva situación política, algunas organizaciones civiles, entre ellas las agrupadas en torno al Poder Ciudadano y la Red de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, tratan de definirse de manera cautelosa teniendo una actitud de reserva, manteniendo una posición intermedia, es decir, ni total apoyo, ni total rechazo; todo dependerá del tipo de acciones que impulse el nuevo gobierno. Empero, diversos grupos sociales ubican que el país atraviesa por un momento de transición de régimen político y esta situación abre espacios para la acción ciudadana y por consiguiente una tarea inmediata es proponer en la esfera pública la agenda de la sociedad civil, para lo cual no basta relacionarse sólo con el equipo de transición de Vicente Fox, sino hacerlo también con el poder legislativo, por la importancia que seguramente tendrá esta instancia en el próximo período de gobierno.

La estrategia que parece perfilarse, en algunas organizaciones civiles, se ubica entre la resistencia y la participación con el nuevo gobierno, promoviendo la articulación de agendas y de propuestas ciudadanas que fortalezcan la capacidad de incidencia en las políticas públicas, en los planes de gobierno y en los presupuestos públicos. Para ello un aspecto central será promover la unidad y la confluencia de iniciativas de la sociedad civil en torno a los aspectos comunes, donde hay consenso, y abrir el debate de aquellos temas en donde hay divergencias, sin perder de vista la necesidad de mantener la cohesión política. Atender al mismo tiempo las deficiencias internas de las organizaciones civiles y aprovechar la capacidad instalada en ellas para renovarse y aprender de las experiencias propias y de los demás, será una tarea central que urge atender a la brevedad posible.

#### 4. RETOS Y PERSPECTIVAS.

Sin duda un gran reto de las organizaciones civiles es preservar su autonomía en tanto sociedad civil, frente al nuevo gobierno, pero ello no implica mantenerse al margen del debate ni de la participación en los espacios que se abrirán con el próximo gobierno. Estar presente en la discusión de los grandes problemas nacionales, en el diseño de las alternativas de solución y en la operación y evaluación de las políticas públicas es crucial. Para ello urge construir agendas ciudadanas desde abajo, a nivel sectorial (sindicatos, indígenas, campesinos, género, medio ambiente, menores, jóvenes, tercera edad, etc.) y territorial (municipal, regional y estatal) que busquen la confluencia y articulación de esfuerzos en una verdadera agenda nacional de la sociedad civil, que amplíe y fortalezca su presencia pública e influya en la correlación de fuerzas orientada a consolidar y sedimentar nuestra incipiente democracia.

Otro gran reto que se vislumbra es generar nuevos mecanismos de articulación con otros sectores diferentes a las organizaciones civiles tradicionales. Los sindicatos, campesinos, indígenas, organizaciones urbano populares, etc. no han estado presentes, hasta este momento, en los encuentros a los que han convocado las diferentes organizaciones del Poder Ciudadano (más allá de tenerlos como invitados). La inclusión plural de todos los ciudadanos, organizados o no, debe tenerse como principio de las agendas ciudadanas, esto implica romper con los protagonismos superfluos e innecesarios, reconocer la diversidad de opiniones y respetar la autonomía de cada grupo y persona. No son pocos los intentos infructuosos en este sentido, ante ello es necesario retomar las experiencias, reflexionar y ubicar las deficiencias y los errores para superarlos.

La nueva coyuntura política ofrece oportunidades para que las organizaciones civiles y sociales se posicionen como actores importantes de la transición y consolidación democrática, ello implica movilizarse, ocupar y aprovechar creativamente los espacios que se generen, promover el debate, serio y respetuoso, sobre los temas y/o problemas que interesan realmente a los ciudadanos y ciudadanas, a fin de contribuir a una nueva cultura de participación ciudadana en los asuntos públicos, co-responsable, crítica y constructiva.

Las perspectivas son de esperanza en que las cosas se sigan moviendo a favor de la democracia y de una vida digna para todos, pero nada garantiza que las decisiones y acciones que se impulsen por parte del gobierno de Vicente Fox se orienten hacia ese rumbo. Los diferentes grupos de poder velarán por que sus intereses no solo se mantengan sino que se amplíen y fortalezcan en la próxima administración. Corresponderá a los ciudadanos y ciudadanas de este país hacer valer también sus intereses, su poder, su capacidad de propuesta y movimiento para ocupar espacios dentro y fuera del nuevo gobierno. La moneda está en el aire.

## CONCLUSIONES

- El triunfo de Vicente Fox abre perspectivas para una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, tanto por el hecho de la alternancia en el poder, como por la necesidad del próximo gobierno de ganar legitimidad y consenso social frente a los grupos del viejo régimen político.
- El panorama político es incierto, nada garantiza que el régimen político que hemos padecido, con sus vicios, prácticas y sus inercias, cambie sustancialmente con la simple alternancia en el poder. Se requerirá no sólo de voluntad política del nuevo presidente para lograr cambios significativos a favor de la democracia, sino de decisiones firmes, acertadas y más aún, eficaz y eficientemente ejecutadas por los operadores políticos.
- Las organizaciones civiles tendrán que tomar decisiones precisas frente al nuevo gobierno, se moverán entre el respaldo y la oposición a sus políticas, entre el reconocimiento y la crítica inteligente y certera. Todo régimen que aspira a ser democrático requiere del apoyo crítico de la sociedad civil para gobernar, además de su fortalecimiento y autonomía.

## REFERENCIAS

*Agenda Nacional de la Sociedad Civil, Acción Ciudadana por la Democracia y por la Vida, del Poder Ciudadano.*

Manual, Hacia la construcción de agendas ciudadanas: una guía práctica, Estado de Jalisco, Marzo del 2000.

*Compromisos asumidos por los candidatos con Poder Ciudadano, Revista Proceso, no. 1233, 18 de junio del 2000, pag. 8 y 9.*

## ANEXO 1

### COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS CANDIDATOS CON PODER CIUDADANO

#### *Introducción*

El numeral corresponde a la propuesta hecha por Poder Ciudadano. Los compromisos que tuvieron modificaciones al momento de su firma aparecerán explicitados con el nombre del candidato.

Manuel Camacho Solís, Porfirio Muñoz Ledo y Gilberto Rincón Gallardo, firmaron a la letra los compromisos que a continuación se presentan; salvo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Vicente Fox Quesada, quienes hicieron adhesiones o modificaciones, y Francisco Labastida Ochoa, quien no respondió a nuestra propuesta, por lo que ningún compromiso está suscrito por él.

#### *Estrategia Económica*

1. Impulsar una política de crecimiento económico sostenido, basada en el crecimiento del mercado interno, la generación de empleo, el mejoramiento de los salarios y la redistribución del ingreso mediante estrategias regionales integradas y sustentables.
2. Promover una Reforma Fiscal integral y progresiva orientada a la ampliación de la base recaudatoria que tienda a la equidad, gravando en mayor medida a los que más ganan, para que antes del término del sexenio el

50% de los recursos públicos sean administrados directamente por los estados y municipios.

- V. Fox:** Promover una reforma fiscal integral y progresiva, orientada a la ampliación de la base recaudatoria que tienda a la equidad, gravando en mayor medida a los que más ganan, para que antes del término del sexenio el 45% de los recursos, al menos, sean administrados directamente por los estados y municipios.
3. Apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa mediante créditos blandos y estímulos fiscales.
  - V. Fox:** Apoyar a la micro y pequeña empresa *que les permitan mejorar su competitividad: financiamientos adecuados, tecnología, capacitación, calidad, información y mercados; así como estímulos fiscales cuando inviertan en zonas marginadas.*
  4. Revisar los Acuerdos de Libre Comercio con Norteamérica y Europa, y especialmente el Capítulo Agrícola. En el marco del TLC, abrir la frontera al libre tránsito de personas, trabajadores y empleados y hacer valer el derecho de los transportistas mexicanos en EU y Canadá.
  - V. Fox:** *Ir más allá de los Acuerdos de Libre Comercio con Norteamérica y Europa en lo que se refiere a los fondos de compensación, el apoyo al sector agrícola mexicano, la promoción de la apertura al libre tránsito de personas, trabajadores y empleados, y el derecho de los transportistas mexicanos en EU y Canadá. Reconstrucción Económica del Campo*
  5. Impulsar un programa de recuperación del campo mexicano con estrategias regionales diferenciadas y proyectos productivos autogestionables, que permita un crecimiento sustentable y una recuperación del ingreso de campesinos y agricultores.
  6. Elevar el presupuesto programable a la media histórica de los últimos 50 años, de 18% para el sector rural.

#### **Reconocimiento Pleno de los Derechos Indígenas**

7. Cumplir los Acuerdos de San Andrés Larráinzar durante el primer año de gobierno.

**C. Cárdenas:** Adiciona los siguientes compromisos

- Enviar al Congreso de la Unión, para su discusión y aprobación desde el Poder Ejecutivo y en el curso de los primeros días de gobierno, la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA.
- Que el Ejército regrese de inmediato a las posiciones que tenía antes del 1° de enero de 1994, como primer paso para la desmilitarización.

**V. Fox:** *Promover el cumplimiento* de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar durante el primer año de gobierno.

8. Desmilitarización sistemática de los territorios indígenas y desarme de los grupos paramilitares.

**V. Fox:** *Desmilitarizar* los territorios indígenas y *crear condiciones para el desarme de los grupos armados que existen en el país, con estricto apego a derecho.*

9. Atender las causas políticas, económicas y sociales que dan origen a los conflictos, con respeto a los territorios, derechos y cultura de los pueblos indios.

**Reforma Democrática del Estado**

10. Constituir un nuevo federalismo que fortalezca la soberanía de los Estados y Municipios y les otorgue mayores facultades y presupuesto; posibilitando también una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

11. Terminar con la impunidad de los funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República, para que puedan ser sujetos a juicio político y a un proceso claro de rendición de cuentas. Crear una contraloría independiente del Ejecutivo y garantizar el acceso público a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos.

12. Reformar el sistema de procuración, administración e impartición de justicia, para acabar con la impunidad y la corrupción impulsando la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo.

**V. Fox:** Impulsar reformas al sistema de procuración, administración e impartición de justicia *en coordinación con el Poder Judicial*, para acabar con la

impunidad y la corrupción impulsando la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo.

13. Limitar al Ejército a las funciones establecidas en la Constitución.

**V. Fox:** No lo suscribe.

14. Legislar para garantizar el derecho a la información, el acceso ciudadano a los medios de comunicación y la transparencia de las concesiones de los medios electrónicos.

**V. Fox:** Legislar para garantizar el derecho a la información, el acceso ciudadano a los medios de comunicación y *transparentar el otorgamiento de concesiones y permisos a fin de dar certidumbre a los concesionarios.*

### **Participación Ciudadana**

15. Incorporar a la Constitución el derecho de iniciativa legislativa ciudadana y mecanismos de participación como el plebiscito y el referéndum.

**V. Fox:** *Proponer la incorporación a la Constitución el derecho de iniciativa legislativa ciudadana y mecanismos de participación como el plebiscito y el referéndum. Además de impulsar la Ley de Participación Ciudadana que garantice la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones sobre diversas políticas públicas.*

16. Promulgar una Ley Federal de Participación Ciudadana que garantice la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas de salud, alimentación, educación, medio ambiente y, seguridad y derechos humanos, promulgar la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social propuesta por las organizaciones civiles.

**V. Fox:** Promover una Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, *en cuya propuesta participen las organizaciones civiles.*

17. Crear mecanismos ciudadanos de contraloría social que permitan la vigilancia y seguimiento de las instituciones, del desempeño de los funcionarios, del manejo presupuestal, de rendición de cuentas y de las políticas públicas en el ámbito municipal, estatal y federal.

**V. Fox:** Crear mecanismos ciudadanos de contraloría social que permitan la vigilancia y seguimiento de las instituciones, del desempeño de los fun-

cionarios, del manejo presupuestal, de rendición de cuentas y de las políticas públicas en el ámbito federal.

### **Vigencia de los Derechos Sociales**

18. Ratificación y cumplimiento pleno de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y eliminación de las reservas formuladas por el Estado mexicano.
- V. Fox: Cumplimiento pleno de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, y *evaluar, con los organismos especializados de la sociedad civil las reservas formuladas por el Estado mexicano en sus instrumentos.*
19. Modificar las prioridades presupuestales para lograr el crecimiento real del gasto social, destinando recursos suficientes para educación, salud, vivienda, recuperación del campo y fomento de la nueva política económica, reduciendo la prioridad de los gastos militares, policiacos y de intereses de las deudas interna y externa.
- V. Fox: Modificar las prioridades presupuestales para lograr el crecimiento real del gasto social, destinando *mayores recursos y acciones más eficientes* a la educación, salud, vivienda, campo y fomento de una nueva política *de generación de riqueza en los grupos marginados, que de mayor prioridad a dichas áreas, sobre las militares y policiacas y busque la reducción de intereses de la deuda interna y externa.*
20. Establecer mecanismos de vigilancia ciudadana que garanticen el cumplimiento de las leyes del medio ambiente. Proveer mayores recursos para la protección y la conservación de la biodiversidad.
21. Desmantelar el corporativismo y respetar el derecho de asociación y la libertad sindical.

### **Políticas para la Equidad y la Diversidad**

22. Legislar para erradicar la discriminación por razones de género, edad, preferencia sexual, etnia, condición económica, discapacidad, estado de salud, creencia religiosa o cualquier otra, instituyendo una comisión especial en el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales.

- V. Fox:** Legislar para erradicar la discriminación por razones de género, edad, preferencia sexual, etnia, condición económica, discapacidad, estado de salud, creencia religiosa o cualquier otra, *promoviendo* una comisión especial en el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales.
23. Desarrollar un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para la Mujer y crear el Instituto Nacional para la Mujer, para impulsar el Plan en todos los ámbitos y sectores de la vida pública.
  24. Creación de unidades especializadas de atención y prevención de la violencia contra la niñez, con participación de la sociedad civil; así como mecanismos concretos de consulta y participación para niños y niñas.
  25. Fortalecimiento del Instituto Mexicano de la Juventud y desarrollo de proyectos locales de atención y *promoción* de la juventud, en los que interactúen los jóvenes, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

## ANEXO 2

### COMPROMISOS ADICIONALES DE VICENTE FOX QUESADA A LOS PROPUESTOS POR LA AGENDA CIUDADANA:

1. Me comprometo a mantener el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública.
2. Me comprometo a promover reformas legales y constitucionales que acoten las facultades del Presidente de la República; garanticen la autonomía y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y hagan realidad el federalismo y el municipio libre.
3. Me comprometo a respetar la libertad, la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana; y a no usar nunca el poder del Estado para imponer estilos de vida, creencias religiosas o códigos particulares de comportamiento. A respetar la libertad de creación, la cultura y las expresiones de todos los grupos que conforman la sociedad mexicana.

4. Me comprometo a crear las condiciones políticas para la solución pacífica del conflicto en Chiapas, y para el desarme de los grupos armados que existen en el país, con estricto apego a derecho.
5. Me comprometo a promover acciones para eliminar toda forma de discriminación y exclusión de grupos minoritarios; y a promover políticas públicas y acciones de gobierno tendientes a lograr la equidad de género.
6. Me comprometo a que la educación sea prioritaria y se garantice el aumento sustantivo de los recursos a la educación y la investigación, el combate efectivo al rezago educativo, así como el incremento en el promedio de escolaridad y de la calidad educativa de los mexicanos.
7. Me comprometo a poner fin al sistema de complicidad y de privilegios y a combatir la corrupción sin salvedades, pero sin venganzas políticas ni revanchas partidistas.
8. Me comprometo a defender la soberanía del país para que la inserción de México en los procesos de globalización sea con el objetivo superior de elevar el nivel de vida de los mexicanos, sin poner en riesgo el futuro y la independencia de la nación. No voy a privatizar Pemex ni la CFE. Diseñaremos esquemas de financiamiento alternativos para que puedan adquirir recursos para su modernización y sus servicios beneficien en mayor medida a los mexicanos.
9. Me comprometo a establecer como prioridad suprema del nuevo gobierno una política social que:
  - Combata la pobreza y las desigualdades.
  - Evite que los programas sociales sean condicionados con fines electorales.
  - Impulse esquemas de desarrollo que tengan como condición la protección al ambiente.
  - Reactive la agricultura para acabar con el rezago en el campo.
  - Incluya a la sociedad civil en la gestión de las demandas ciudadanas y en la supervisión de las acciones de gobierno.
10. Culminar el proceso de reforma electoral, impulsado en la última década por la oposición.



## JÓVENES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN REACOMODO

Rogelio Marcial\*

*La política es simplemente una fabricación de la sociedad,  
o de la suciedad, eso es México, una suciedad.  
Y a los jóvenes que estamos en contra de los gobiernos  
siempre tratan de reprimirnos. Por qué no nos consultan  
para saber qué queremos, qué necesitamos. No les interesa.  
(Miguel Hernández, punketo, 24 años).*

*El gobierno es una mierda. Todos son lo mismo: PRI, PAN, PRD.  
Mi chavo y yo nunca vamos a estar con nadie.  
Nosotros somos otra cosa, punto y aparte.  
(Ivonne Castro, artista del tatuaje, casada, 17 años).<sup>1</sup>*

Después de más de siete décadas de historia política en México, la posibilidad de ser gobernados por un partido político distinto al “emanado de la Revolución Mexicana”, el cual “institucionalizó” el proceso de cambio social y bienestar ciudadano propuestos por la Revolución mediante la eternización en el poder a través del “matrimonio político” entre el gobierno y el partido oficial,<sup>2</sup> es una realidad que forzosamente implica un cambio significativo en la vida política, social y cultural de los mexicanos. Sin embargo, resulta imprescindible en estos momentos de “alternancia política”, evaluar las condiciones sociales para poder tener elementos de diagnóstico certeros que nos permitan entender adecuadamente el proceso político en su conjunto, y no perdernos en falsas esperanzas sobre “el nuevo México” que iniciará el próximo 1 de diciembre. Evidentemente, a partir de ese día ni todo permanecerá igual, ni todo cambiará radicalmente; como tampoco implica que siempre un cambio será “para bien” o “para mal”. La realidad social no puede ser así. Por ello, estas líneas intentan (re)conocer la forma en que algunas de las condiciones

\* Investigador de El Colegio de Jalisco.

1 Testimonios tomados de *La Jornada*, México, 27 de junio de 2000.

2 Inclusive, más que “matrimonio político” podríamos estar hablando del aparato bicéfalo que fue bautizado por periodistas e intelectuales como el “PRI-Gobierno”.

sociales se están "acomodando" en los actuales momentos de "efervescencia democrática".

Las elecciones del pasado 2 de julio han dejado experiencias y están provocando otras nuevas, desde las que pueden vislumbrarse los posibles senderos que se irán recorriendo en los próximos seis años (al menos). Gracias a esas elecciones, los mexicanos hemos aprendido que el "PRI-Gobierno" no era eterno; que es posible el verdadero respeto al voto y que existieron las condiciones apropiadas para el acatamiento de la "voluntad popular" por parte de todos y cada uno de los actores políticos en contienda;<sup>3</sup> que los partidos políticos se habían separado lo suficiente de la sociedad civil, al grado de que las "alianzas estratégicas", el papel de los medios de comunicación a través del "marketing político" y la participación de organismos ciudadanos como los *Amigos de Fox*, resultaron ser un peso significativo para inclinar la balanza de las preferencias electorales; entre muchas otras cosas no menos importantes.

Sin embargo, el triunfo de Vicente Fox, la forma en que se va estructurando la transición política sexenal y las reacciones de políticos del *ancient regime*, del *nouveau regime* y los otros *regimes*; han hecho evidente también que el llamado neoliberalismo seguirá guiando las políticas económicas en México (al menos que el FMI y el BID decidan otra cosa que tendrá que ser acatada por el gobierno de Fox); que el conservadurismo retomará fuerza y buscará imponerse desde las autoridades políticas hacia la sociedad en general; que la brecha entre pobres y ricos difícilmente se acortará, si no es que seguirá ensanchándose, manteniendo el proceso que ha llevado a unas cuantas familias mexicanas a figurar entre las más ricas del mundo, mientras que millones de familias siguen sin conocer ese "bienestar" prometido por Ernesto Zedillo y, peor aún, cada vez son más; y, entre otras tantas cosas, que el proceso de "modernización a lo mexicano" seguirá careciendo de oportunidades reales de desarrollo individual y comunitario para esos millones de "pobres extremos".

También es cierto que otras experiencias nos hablan de que existen en la política mexicana vicios tan arraigados que difícilmente cambiarán tan sólo

3 Sin que "el sistema se caiga", como sucedió en las elecciones de 1988.

porque cambiaron los colores partidarios de los hombres en el poder. La fuerte corrupción también se ha presentado en gobiernos de extracción panista;<sup>4</sup> la prepotencia que caracteriza a muchos de los funcionarios cuyos puestos les garantizan el fuero político, no se limita al partido oficial;<sup>5</sup> la tan socorrida "cargada política" está lejos de desaparecer entre los grupos políticos ligados al poder; y que al llegar al siglo XXI, los mexicanos seguimos necesitando de un guía que nos ayude a encontrar "lo que nos conviene" y que se ha presentado en nuestra historia a través de la cadena aparentemente irrompible del Tlatoani-Cacique-Caudillo-Presidente.

Más allá de estas generalizaciones que parecen hoy evidentes apenas a dos meses antes del cambio de poderes más significativo en los últimas siete décadas, es necesario detenerse a pensar sobre algunas de las posibles consecuencias más a mediano y largo plazo de lo que estamos comenzando a vivir los mexicanos. Este texto es un esfuerzo por reconocer algunas de ellas; siempre tratando de ceñirse dentro del ámbito de las condiciones culturales juveniles, por ser el tema que he venido trabajando. Para ello, expongo a continuación una somera revisión de lo que parece ser este "nuevo ámbito político" que pretende dibujarse en el escenario nacional, para ubicar lo que en materia de "juventud" se prometió en las campañas políticas de los principales candidatos presidenciales. Lo anterior, con el fin de poder exponer finalmente algunas ideas generales sobre lo que está más próximo a suceder en el siguiente lustro en materia de políticas culturales para la juventud. Estoy muy lejos de pretender adivinar el futuro, pero sí intento proponer posibles "escenarios" con el fin de que sean evaluados y se provoque la discusión al respecto.

## EL "ARRIBO" A LA DEMOCRACIA: LAS NUEVAS CONDICIONES

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República es el resultado de un complejo proceso político-ciudadano que tomó forma y desembocó en los resultados de julio pasado. La complejidad de este proceso, se entiende, va

4 En Jalisco tenemos amplia experiencia al respecto con los gobiernos municipales de Zapopan, representados por Daniel Ituarte (1995-1998) y José Ramírez Acuña (1998-2001).

5 Caso del diputado perredista Félix Salgado Macedonio.

más allá de una relación simple y directa entre "antes del 2 de julio de 2000 y gobierno federal priísta igual a carencia total de democracia" *versus* "después de esa fecha y gobierno federal panista igual a presencia total de democracia". En ese sentido, lo que vendría después del proceso electoral reciente es que la vida democrática del país cada vez más se afiance y permita una transformación positiva de las condiciones políticas del sistema mexicano.

Lo anterior obliga a que la mayoría de las organizaciones e instituciones de nuestro sistema político reestructuren su organización interna, adecuándola a las exigencias provenientes de una vida política más democrática. Aún cuando uno de sus objetivos (directos o indirectos) sea precisamente la "lucha por la democracia", instituciones como los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, las alianzas cívicas, los foros ciudadanos, las redes políticas, etc.; están obligados hoy a asegurar en su interior formas de organización y manifestación democráticas que sean irradiadas hacia la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, la implementación de las diferentes políticas públicas difícilmente podrán desprenderse del intento por imponer al resto de la sociedad, los intereses de grupos políticos y sociales que hoy detentan el poder. La gestión pública, seguramente, se "revitalizará" de una visión traída de la administración empresarial, buscando la llamada "calidad total" y la "óptima eficacia". Situación que está resultando fuertemente peligrosa, al pretender que las políticas sociales y culturales pueden ser entendidas desde una visión "productivista" empeñada en "gastar menos y obtener más". Los recortes en el gasto social nos están obligando a tener que ceñirse a estos criterios, cuando pensamos en la posibilidad de diseñar programas sociales sobre diferentes temáticas.

*En tiempos como éstos se pondrá de moda hablar de la calidad total. Es un concepto que viene de las teorías de la administración de empresas y está siendo asociado al manejo óptimo de las mismas. Lo que sostengo es que ese concepto es falaz si permanece disociado del contexto cultural concreto en el que se pretende operar. Los conceptos, por muy científicos que sean, son productos culturales. Ciertamente que la ciencia es*

*universal, pero la aplicación de ella y los contenidos concretos de las categorías analíticas están relacionados con el entorno sociocultural en el que operan.*<sup>6</sup>

Por su parte, los actores centrales en este proceso electoral, los partidos políticos, siguen tercos en querer imponer la visión de que sólo a través de ellos es posible tener acceso a la contienda política y a los cargos desde donde se toman las principales decisiones políticas, económicas, sociales y culturales que afectarán a los mexicanos.

En este sentido, el camino que han dibujado los partidos políticos en la pasada contienda electoral parece estar indicando una clara dirección hacia la delimitación de las opciones políticas. Se dice que Wiston Churchill, alguna vez, declaró que la democracia liberal no era el sistema político perfecto, aunque sí era el mejor de los posibles para la humanidad. La imperfección de dicho sistema radica, decía, en que jamás se estará seguro de que todos y cada uno de los ciudadanos de las sociedades modernas encuentre una opción plenamente adecuada entre las ofertas partidistas del sistema parlamentario. El multipartidismo resulta ser lo que podría acercarse más a lo óptimo, aunque esas múltiples opciones deberían tener un límite para no llegar a que algunos de los partidos representen solamente a un número muy limitado de ciudadanos.

Las alianzas partidistas que se organizaron para el pasado 2 de julio,<sup>7</sup> y en especial la experiencia de la contienda electoral en el estado de Chiapas, han demostrado que más que alianzas de ideologías, visiones y estrategias políticas, éstas se dieron bajo el objetivo primordial de sacar al "PRI-Gobierno" del poder; aunque ello implique la unión entre partidos, ideologías, propuestas y estrategias no sólo disímbolas, sino incluso hasta contradictorias.<sup>8</sup>

6 Andrés Fábregas, "La cultura y la calidad total". *Mural*, Guadalajara, 21 de julio de 2000.

7 La Alianza por México y la Alianza por el Cambio.

8 Habrá que ver cómo se ponen de acuerdo el PAN y el PRD, con ideologías tan contrarias, para gobernar Chiapas; y también cómo resolverá el PVEM los problemas ecológicos desde un gobierno de derecha, cuando quienes menos quieren proteger el medio ambiente son los grandes capitales nacionales y extranjeros.

Estos intentos por institucionalizar las diferencias políticas mediante "alianzas" coyunturales, evidentemente, está muy lejos de inscribirse en una clara "democratización política" del sistema mexicano. La creación de estos suprapartidos políticos resultaron adecuados sólo para implementar el mecanismo apropiado para lograr el mal llamado "voto útil", cuyo logro fue superar a los candidatos del PRI. Esto fue mucho, pero no puede ser suficiente.

Más bien, esta conjunción de propuestas en grandes bloques de alianzas, parece estar empujando al sistema político mexicano hacia la instauración de un tripartidismo que, con el tiempo, podría convertirse en el clásico bipartidismo al estilo del *american way of politics*,<sup>9</sup> con la derecha moderada del Partido Demócrata (PRI) y la derecha radical del Partido Republicano (PAN), y una serie de pequeños partidos y asociaciones políticas viviendo de ellos.<sup>10</sup> Además, insertarse dentro de estos senderos está llevándonos también a considerar que la democracia, reducida a la contienda electoral en busca de los puestos políticos, se convierta en el "único juego posible" para la participación política y ciudadana; y a esos partidos políticos "globalizantes" o "abarcantes" como las únicas autoridades para negociar las diferencias políticas y culturales, asegurándoles el papel tan nocivo que han venido jugando de convertirse en los únicos mediadores autorizados para "representar la voluntad popular" frente a los funcionarios que nosotros mismos hemos elegido; aunque de hecho, ni para eso han servido los partidos.<sup>11</sup>

Ciertamente, el "cambio democrático" que hoy experimentamos los mexicanos es real, pero no puede ser la panacea a los "grandes problemas nacionales".<sup>12</sup> La consolidación de la democracia en México debe ser lo que sigue en

9 El cual, ciertamente, asegura la tan ansiada alternancia política, pero sólo entre dos opciones no tan divergentes.

10 Bautizados irónicamente como "la chiquillada" por el panista Diego Fernández de Cevallos.

11 En este sentido, las recientes obras de Castells, Touraine y Giddens han demostrado la necesidad de que los movimientos sociales se mantengan vivos, con independencia de los partidos políticos que llegan a cooptarlos. Véase al respecto Manuel Castells. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (Tomo II: El poder de la identidad). México: Siglo XXI, 1999; Alain Touraine. *¿Cómo salir del liberalismo?* México: Paidós, 1999; y Anthony Giddens. *Un mundo desbocado*. Madrid: Taurus, 2000.

12 Parafraseando la obra de Andrés Molina Enríques, *Los grandes problemas nacionales*, México: Comisión Federal de Electricidad, 1979.

el camino. El panorama político general expuesto, con un intento de diálogo con la presentación de Adrián Acosta, me sirve para ubicar someramente las condiciones sobre las posibles políticas culturales en materia juvenil para, desde allí, reflexionar sobre los posibles escenarios que se presentarán a mediano y largo plazo durante el sexenio foxista.

## POLÍTICAS DE (DES)ATENCIÓN A LA JUVENTUD

La creación del Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud, conocido como CREA,<sup>13</sup> fue el resultado de la puesta en práctica de políticas sociales y culturales en relación a la población joven de México, mediante la coordinación desde una instancia federal. A pesar de reproducir dos de las principales limitaciones de todo programa social en México, la escasez de recursos y la falta de continuidad en sus programas debido a los cortes sexenales, el CREA se consolidó en el trabajo sobre tres asuntos generales: a) las políticas de apoyo turístico para los jóvenes mediante descuentos otorgados con la tarjeta Plan-Joven, que acabó por convertir al turismo juvenil en un turismo de tercera o cuarta categoría; b) la creación de un departamento especializado en investigaciones sobre cuestiones juveniles, el Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJUV), el cual trabajó básicamente sobre el tema de los chavos-banda que a finales de la década de los setenta preocupaba a las autoridades del Distrito Federal, logrando generar documentos de suma importancia en lo académico,<sup>14</sup> pero provocando la cooptación de los líderes del Consejo Popular Juvenil por parte del CREA y el PRI; y, c) la generación de variados programas deportivos dedicados a la población juvenil, a través de la Comisión del Deporte.

13 El CREA es el resultado de algunas transformaciones al original Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) que da inicio durante el sexenio de Luis Echeverría, y cuya creación responde directamente a las experiencias negativas de la brutal represión al movimiento estudiantil de 1968 por parte del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

14 El CREA publicó libros y memorias de investigaciones y congresos, así como la revista *In tepochtli, in ichpuchtli. Revista de estudios sobre la juventud*.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue reducir la atención a la juventud a los programas referentes al deporte amateur. La Comisión Nacional del Deporte (CONADE) absorbió el presupuesto antes destinado al CREA y sólo se mantuvo en una pequeña oficina al CIEJUV, que luchó por su sobrevivencia dentro del "mundo deportivo". La implementación de comisiones estatales conocidas como CODE fue el paso obligatorio que debía dar esta nueva comisión, de acuerdo a la forma centralista de "hacer política" en nuestro país. Entonces se dio por inaugurado un largo proceso de desatención a la juventud que ha mantenido una gran deuda con ese importante sector poblacional de México.

*En los terrenos culturales es por demás claro que nuestro país requiere, entre otras cosas y de manera fundamental, de una propuesta cultural dedicada al rescate de la ciudadanía y los jóvenes, especialmente aquellos de escasos recursos, con quienes los nuevos gobiernos y los ciudadanos tienen (tenemos) una enorme deuda que saldar, pues son ellos a quienes la cultura les ha sido por siempre negada, por decir lo menos. A ellos habrá que rescatar del comercialismo salvaje para conducirlos o apoyarlos para encontrar sus auténticas formas personales de expresión e identidad, sin negar por ello las manifestaciones profundas y sutiles de la cultura universal, sino facilitándoles su acceso a ella, especialmente en el área económica (acceso a los locales culturales, libros, discos, museos, cromos, cursos, becas, talleres, videocasetes, actividades, etcétera), en fin, a la cultura en todas sus manifestaciones.<sup>15</sup>*

Tuvo que llegar el año de 1998 para que, durante su cuarto informe de gobierno, Ernesto Zedillo por fin hiciera algunas referencias específicas sobre la necesidad de apoyar a la juventud con algo más que canchas de básquetbol en los barrios marginales. Mientras tanto, ciudades como Tijuana, Monterrey,

15 Héctor Ortega, "Sobre democracia cultural". *La Jornada*, México, 13 de septiembre de 2000.

Guadalajara, Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes, Puebla, entre otras, si no expulsaban a sus jóvenes hacia los Estados Unidos, los "sentía" o percibía sólo mediante cuestiones como la drogadicción, el alcoholismo, el grafiti, las madres solteras, los abortos clandestinos y la violencia callejera, por mencionar algunas. Los mejores intentos al respecto se dedicaron sistemáticamente a atacar estas cuestiones como causas, y no como las consecuencias de ese largo proceso de desatención a la juventud.

Para 1999 el gobierno de Zedillo crea el Instituto Mexicano de la Juventud, el cual aprovecha los recursos humanos y materiales del CIEJUV y Causa Joven.<sup>16</sup> Con Luis Ignacio Sánchez al frente, el IMJUVE diseñó y aplicó la primera Encuesta Nacional sobre Juventud con todo el propósito de generar la información necesaria para conocer la diversidad juvenil de México y con ello, entonces sí, poder diseñar mejores políticas públicas hacia los jóvenes. Este trabajo pudo ser realizado gracias al esfuerzo del equipo de trabajo del CIEJUV, encabezado por José Antonio Pérez Islas, en la organización de foros; la creación de la Red Nacional de Investigadores sobre Juventud, después de haber realizado una larga serie de reuniones regionales y convocado a un gran número de instituciones de investigación en todo el país; la realización de eventos culturales de diversa índole, convocando a jóvenes en la ciudad de México; así como la edición de material editorial de gran calidad.<sup>17</sup> Sin embargo, revertir el largo proceso de desatención a la juventud, en voz del propio Pérez Islas, no está siendo sencillo ni se logrará en poco tiempo.

16 Causa Joven estaba más dedicado a las actividades turísticas y recreativas de la juventud.

17 Por ejemplo, José A. Pérez Islas y Elsa P. Maldonado (coords.). *Jóvenes: una evaluación del conocimiento. La investigación sobre juventud en México 1986-1996*. México: CIEJUV-Causa Joven, 1996; Jaime A. Padilla (comp.). *La construcción de lo juvenil. Reunión nacional de investigadores sobre juventud 1996*. México: CIEJUV-Causa Joven, 1998; Carles Felxa, *El reloj de arena. Culturas juveniles en México*. México: CIEJUV-Causa Joven, 1998; Maritza Urteaga. *Por los territorios del rock. Identidades juveniles y rock mexicano*. México: Causa Joven-CONACULTA, 1998; José Manuel Valenzuela y Gloria González (coords.). *Oye como va. Recuento del rock tijuaneño*. México: IMJUVE, 1999; así como la revista *Joven\_es. Revista de estudios sobre juventud*.

*Nuestro trabajo ha tenido que comenzar de cero, pues la estructura de atención juvenil que hubo en el pasado creó muchos vicios y dejó una gran desconfianza entre los jóvenes [...] Los jóvenes son uno de los sectores más desprotegidos y olvidados en las estructuras de gobierno, donde no tienen cabida ni participación. Aún se les ve como un problema a resolver.*<sup>18</sup>

En el ámbito de experiencias locales, por mencionar dos casos muy contrastantes, el gobierno de Cuauhtemoc Cárdenas (PRD) en el Distrito Federal implementó leyes específicas para actividades, expresiones y organizaciones juveniles, logrando mantener programas culturales como conciertos de música y exposiciones artísticas aún después de la llegada de Rosario Robles. Importante, pero también insuficiente. Por su parte, durante el gobierno de Francisco Barrio (PAN) en Baja California, la medida más importante hacia los jóvenes fue "convencerlos" de "defender al gobierno estatal de los ataques originados fuera de nuestro país". Por supuesto, el apoyo popular logró evitar la caída de ese gobierno estatal.<sup>19</sup>

En el estado de Jalisco, el ayuntamiento de Guadalajara venía trabajando con los jóvenes a través del programa Guadalajara Joven. Este programa intentó diseñar actividades juveniles que no se limitaran a la cuestión deportiva y es el único programa de estas características en los 124 municipios del estado. Con la llegada del PAN al gobierno municipal, encabezado por César Coll, la primera tarea que emprendió Guadalajara Joven fue intentar convocar a los grafiteros que, desde antes (1991-92), tenían invadida la ciudad. Se diseñó un "concurso de grafiti", tratando con ello interpelar a los jóvenes para no recurrir a lo que el gobierno anterior, de extracción priísta, había usado en su lucha por erradicar el grafiti: la represión. Sin embargo, la poca visión de los funcionarios municipales ocasionó que se ensayaran diversas medidas, inclusive repitiéndolas y reciclandolas, hasta regresar a la represión y a las contradicciones operativas entre las medidas tomadas por distintas oficinas municipi-

18 "Son jóvenes más conservadores", *La Jornada*, México, 27 de junio de 2000.

19 Víctor Avilés, "Los cholos apoyan al alcalde panista de Juárez. No vamos a dejar que linchen a Pancho Barrio los comunistas". *La Jornada*, México, 22 de septiembre de 1984.

pales y estatales; sin dejar de lado el siempre presente problema de la falta de continuidad entre administraciones municipales y cambios de funcionarios.<sup>20</sup>

Para la segunda mitad del año 2000, Guadalajara Joven casi ha desaparecido, la atención a la juventud sigue limitada a las actividades deportivas, el grafiti (y otros problemas juveniles) no ha desaparecido y no se vislumbran posiciones definidas de funcionarios y candidatos hacia el tema de la juventud. Ello es una razón de peso en el hecho de que los proyectos juveniles de Jalisco han sido apoyados por el IMJUVE e ignorados y, como el caso del tianguis cultural, hasta reprimidos por el ayuntamiento tapatío. Estos cinco proyectos jaliscienses aprobados a jóvenes en este año son el de la Unión de Jóvenes Estudiantes Wirraritari para fundar un albergue en Guadalajara, dedicado a jóvenes huicholes que estén estudiando en la ciudad; el de ACCEDDE (Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C.) y Corazón de Madera, cuyo fin es brindar mejores oportunidades de desarrollo a los jóvenes de Cuquío; el de IMDEC (Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C.), que pretende generar un CD-ROM (disco multimedia) dedicado a jóvenes acerca de los valores que sostienen a los derechos humanos y la forma en que se ejercen en México; el de la Red Juvenil de Promotores Ambientales, que ha planeado la edición de la guía *Consumo Cuidado*, un texto para fomentar el consumo responsable en los jóvenes y con ello proteger el medio ambiente; y, finalmente, el proyecto de Jóvenes Libertadores 2000, que llevará al *tianguis cultural* a diferentes puntos de la zona metropolitana de Guadalajara el primer domingo de cada mes.<sup>21</sup>

Este es un panorama muy general de las políticas sobre juventud en los últimos años y en diferentes contextos. Habrá que revisar lo que se les propuso a los jóvenes mexicanos en las pasadas elecciones y desde ahí reflexionar sobre el panorama político que se vislumbra.

20 Las diversas medidas impulsadas por el ayuntamiento fueron el incremento de multas, la prohibición de venta de aerosoles, los concursos de grafiti, el fondeo de bardas, etc., reciclando unas y otras en diferentes momentos ante el fracaso de todas. Para un análisis más detallado al respecto, véase Rogelio Marcial, "Rostros juveniles: una constante búsqueda de reconocimiento", Joaquín Osorio Golcochea, (coord.), *Transiciones, conflictos y democracia. Estudios de Coyuntura*. Colección Avances, ITESO, México, 1999, pp. 233-247.

21 "En apoyo a los jóvenes de Jalisco", *Público*, Guadalajara, 8 de mayo de 2000.

## LOS JÓVENES EN EL NUEVO MILENIO: TODO DEPENDE DEL COLOR DEL PARTIDO CON EL QUE SE LES GOBIERNE

La necesidad de convocar a los jóvenes por parte de los partidos políticos en las elecciones pasadas del 2 de julio, resultaba de suma importancia por el peso específico de este segmento de la población en edad de votar. El trabajo cotidiano de los partidos siempre se ha mantenido muy alejado de las inquietudes y demandas de los jóvenes, como de otros tantos sectores sociales de nuestro país. Ciertamente, este alejamiento o extrañamiento ha provocado un fuerte descrédito entre los jóvenes hacia los partidos y el sistema político mexicano en general.

*Los partidos políticos no tienen una propuesta para los jóvenes. Eso queda clarísimo [...] El voto juvenil empieza a verse como algo muy importante, pero fundamentalmente el joven ha sido reducido al deporte, orientación vocacional y problemas de sida. Es evidente, que ante estos discursos que se cocinan en las campañas, los jóvenes toman distancia [...] Se está produciendo un abismo, que yo visualizo a veces como prácticamente insuperable, entre las instituciones formales como los partidos, por concentrarse sólo en el caso electoral, con los electores jóvenes, porque no han sabido estar a la altura de las demandas y las transformaciones del mundo contemporáneo y de los jóvenes en particular.<sup>22</sup>*

Sin embargo, en tiempos electorales “brotan” propuestas con el fin de ganar votos. Lo que sigue es una somera revisión sobre esas propuestas con el fin de ubicar las diferentes visiones partidarias sobre el tema de lo juvenil.<sup>23</sup>

22 Rossana Reguillo, “No hay propuestas para jóvenes”, *Público*, Guadalajara, 22 de marzo de 2000.

23 Revisión con base en dos documentos: “Opciones ante las elecciones”, *op. cit* CIFS-ITESO, 2000; y “Son jóvenes más conservadores”, citado.

Cuauhtemoc Cárdenas (Alianza por México: PRD, PT, CD, PAS y PSN) tomó como propuesta central a la educación para lograr el desarrollo del país. A través de la creación de la Secretaría de la Juventud, se buscarían obtener objetivos como el "respeto irrestricto a la libertad de ser y de expresión de los y las jóvenes"; el garantizar "el acceso a la educación gratuita, la cultura y el deporte"; "hacer realidad la equidad entre hombres y mujeres jóvenes"; promover y garantizar "los derechos laborales de las y los jóvenes"; "apoyar con un fondo gubernamental los proyectos productivos viables que presente la juventud en cualquier actividad de su interés"; proporcionar los "servicios de salud y afiliar masivamente al Sistema Nacional de Salud a las y los jóvenes desempleados y sin educación superior"; la promoción de "programas de educación e información para una sexualidad responsable"; el impulso de "una política social que potencie el desarrollo integral de las y los jóvenes"; "incluir a los partidos políticos, así como a las organizaciones sociales en la conformación del recién creado Instituto Mexicano de la Juventud"; mejorar las condiciones del medio ambiente, en especial allí donde se encuentran los espacios de recreación infantil y juvenil.

Por su parte, Francisco Labastida (PRI) propuso la incorporación, al clásico estilo priísta corporativo, de los jóvenes en el Frente Juvenil Revolucionario (FJR), a través del Programa Nacional de Operación Política Juvenil "Contigo Ganamos el Futuro". Propuestas que parecieran indicar, más bien, que los jóvenes están para servir al partido y no al revés. Así, se pretendía el fortalecimiento de "los 32 comités directivos estatales, actividad que incluye la renovación de aquellos comités que han vencido su periodo estatutario"; la creación de "comités seccionales del FJR donde se habrá de afiliar y credenciar [sic] a más de 2 millones de jóvenes a lo largo y ancho del país"; la realización de "eventos de promoción artística, cultural y social, como son concursos de oratoria, debate político, declamación, belleza y eventos deportivos"; la realización también de "concursos de capacitación política a jóvenes que más adelante capaciten a más cuadros a lo largo del país"; "se rediseñará la imagen del FJR y se verificará el avance del 'posicionamiento estratégico' de la imagen"; se organizarán "foros estudiantiles con la invitación de distinguidos priístas con diversos grupos de universitarios"; la crea-

ción de redes con los grupos indígenas para "fortalecer al FJR"; se crearán "brigadas juveniles, las cuales tendrán como objetivo promover al PRI en lugares estratégicos"; y, finalmente, "realizar intercambios internacionales con organizaciones afines al PRI de todo el mundo, con la finalidad de capacitar a los militantes del FJR".

A su vez, Manuel Camacho (PCD) se comprometió a trabajar en pro de la "igualdad de oportunidades educativas de calidad para todos los jóvenes, hombres y mujeres, y el respeto a los valores y la promoción de la identidad".

Porfirio Muñoz Ledo (PARM) habló en general de fortalecer los derechos sociales como la educación, la vivienda, la salud, el empleo y la seguridad social, generando "políticas públicas de carácter universal".

Gilberto Rincón Gallardo (PDS) reconoció la inmensa diversidad cultural y social de los jóvenes, comprometiéndose a apoyarlos y promoverlos en programas que respeten "formas de organización, manifestación, preferencia sexual, ideología política de los y las jóvenes de México".

Finalmente, porque ahora es el único que puede ser coherente con sus propuestas, Vicente Fox (Alianza por el Cambio: PAN y PVEM) también se centró en la educación como motor del desarrollo social en general, y de los jóvenes en particular. La educación servirá para combatir la pobreza y para ello las propias comunidades se involucrarán en "el diseño de los programas de estudio" y se asegurará un "sistema de becas y financiamiento". Dándole una fuerte importancia al fortalecimiento de los valores y principios morales y formativos de la juventud, en su Agenda Política Juvenil "Juventud Propuesta 2000", Fox se comprometió para trabajar en el establecimiento de "incentivos fiscales para la creación de nuevos empleos, cuando éstos vayan dirigidos a jóvenes"; la creación de un "fideicomiso de promoción de empresas juveniles, a través del cual se promuevan créditos blandos y se asesore y capacite a los jóvenes para impulsar la creación de micro y pequeñas industrias"; "garantizar el derecho a la educación y, por lo menos, el 8 por ciento del PIB de inversión gubernamental anual a ésta, para fundamentalmente crear nuevas escuelas"; la equiparación de "los niveles de calidad en la enseñanza entre las escuelas públicas y privadas, rurales y urbanas"; "garantizar a todos los estudiantes con potencialidad el acceso a los diferentes grados de estu-

dio, hasta posgrado"; la promoción de la "lectura de texto y libros de literatura, historia y tradiciones mexicanas, así como impulsar a los jóvenes para la edición de libros de estos temas"; la "apertura de centros culturales para promover las diferentes expresiones artísticas y culturales"; desarrollar una "verdadera cultura del deporte que promueva talentos, que haga competitivos a los deportistas en el ámbito internacional"; y, finalmente, garantizar "un sistema educativo que asuma criterios pedagógicos de la sexualidad, a partir de una actitud realista, científica e integral".

Desde posiciones tangenciales en torno al tema de la juventud como el PCD y el PARM, pasando por la corporatización de la "sector juvenil" en el FJR del PRI, reconociendo el énfasis en los valores morales y los del mercado de capitales de la Alianza por el Cambio, hasta una actitud de respeto a la diversidad cultural de los jóvenes por parte del PDS y la Alianza por México; este fue el panorama al que se enfrentó la juventud mexicana en ese "ejercicio ciudadano tan trascendental" del pasado 2 de julio. Las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales del país para los jóvenes siguen siendo confusas y carentes de oportunidades reales de desarrollo individual, grupal y comunitario para la inmensa mayoría de ellos y ellas. El próximo gobierno enfrentará este complejo panorama y deberá iniciar por un diagnóstico serio de las condiciones que afectan a estos jóvenes, como a tantos otros grupos sociales: niños, mujeres, ancianos, minusválidos y las minorías étnicas y sexuales.

## LAS CONDICIONES JUVENILES EN MÉXICO

La realidad social y cultural que enfrentan los jóvenes en nuestro país han provocado serios cuestionamientos de muchos de ellos, cuestionamientos que han desembocado en prácticas, manifestaciones, retraimientos, desesperanzas, insistencias, escapes, evasiones y compromisos tan diversos como las formas de ser joven que hoy coexisten en México. De suyo, el enfrentamiento constante entre los procesos de globalización y modernización en contra de otros hacia la individualización y los localismos, están generando en millones de habitantes del mundo entero serias dudas, a la par de atractivas

posibilidades. Es cierto que algunos jóvenes tienden a experimentar, a arriesgar; pero en condiciones tan confusas no son pocos los que buscan puntos de anclaje que les permitan dotar de sentido a lo que tienen a su alcance.

En México, los procesos de polarización económica y social, en donde cada vez hay menos ricos con mayor riqueza junto con más pobres con mayor pobreza, están provocando que la población sea cada vez más diversificada, diferenciada, contrastante y heterogénea. Los jóvenes, a su vez, difícilmente pueden seguir siendo concebidos bajo el mismo modelo imperante en nuestro país durante los últimos cincuenta años, según el cual si no está estudiando o trabajando, para el uso "racional y productivo" de su tiempo libre el joven cuenta con las actividades deportivas. Son ellos mucho más complejos que esto, afortunadamente para el país.

Hoy en día, para muchos jóvenes la obtención de certificados escolares ha dejado de ser una real opción para obtener un trabajo digno con un salario satisfactorio. El desempleo abierto y el subempleo encuentran a sus mayores representantes en la población joven. Al llegar a los 24 años de edad, sólo el 10 por ciento de los jóvenes están estudiando, aunque en realidad la mayoría de quienes abandonan la escuela lo hace alrededor de los 16 años.<sup>24</sup> Además, el suicidio es ya la tercera causa de muerte entre la juventud y el número de jóvenes que escapan a su realidad (materialmente mediante la migración internacional o virtualmente a través del uso de distintas sustancias prohibidas y el alcohol) resulta alarmante y no deja de crecer. El descrédito a diferentes instituciones sociales se acrecienta y, precisamente, los asuntos políticos son los peores colocados.

*[...] se advierte que la familia y la escuela son las únicas instituciones en las cuales converge la confianza de la mayoría de este sector. Así, 80 por ciento de ellos confía en la familia, 30 por ciento en la escuela, 24 por ciento en los maestros y 20 por ciento en la iglesia. En contraste, la política y el gobierno sólo captaron uno y cero por ciento.*<sup>25</sup>

24 "Son jóvenes más conservadores", citado. *op cit.*

25 *Idem.*

Aunque habrá que hacer una pequeña pausa para considerar a los miles de jóvenes mexicanos que no cuentan con las dos instituciones arriba mencionadas con el mayor porcentaje de confianza (familia y escuela), son estas condiciones las que hacen afirmar a José Antonio Pérez Islas que los jóvenes de hoy son "más conservadores". Calificativo que no tiene tanto que ver con la idea común sobre el conservadurismo, sino más bien con el hecho fehaciente de que, ante la pérdida de la mayoría de sus certezas, los jóvenes se aferran a conservar lo poco que les queda.

*Pero los jóvenes no sólo vuelven sus ojos a la familia, porque es "político y naturalmente correcto". Pasa, en realidad, que "hoy tienen menos asideros de dónde agarrarse y sentirse seguros, por eso buscan conceptos y valores casi inamovibles, entre ellos la familia, que es el único espacio que les otorga seguridad. Tienen tan poco que lo único que poseen lo quieren conservar".<sup>26</sup>*

Entonces, la deuda histórica que tiene la sociedad hacia la juventud debe revertirse mediante, en principio, el cambio significativo en la forma de percibirlos, pensarlos, considerarlos; abandonando esa idea del joven como algo incompleto, incompetente e incoherente. Si la sociedad insiste en considerarlos como un "problema a resolver", no habrá solución al problema de las tendencias negativas de desarrollo social y cultural de los jóvenes mexicanos; y los partidos políticos, como indica Pérez Islas, han estado completamente inmersos en esta lógica equivocada.

*El concepto de joven entraña de por sí un nivel jerárquico subordinado, y hay en él un dejo de menosprecio. Además hay un estatus de indefinición en el trato con ellos. Se les prepara, se les forma, se les recluye o castiga, pero casi nunca se les reconoce como el otro, el interlocutor. Y ningún partido ha podido resolver el tema de la juventud.<sup>27</sup>*

26 *Idem.*

27 *Idem.*

Ante esta situación, las expectativas en el reacomodo político que hoy vivimos los mexicanos no son muy halagadoras para los jóvenes. Fox no se pronunció por la desaparición del IMJUVE, pero ante el anuncio de diversas modificaciones de instancias gubernamentales no parece haber tampoco ninguna certeza de que este instituto continúe con su labor. Si ello sucede, las políticas públicas hacia los jóvenes seguirán siendo truncadas y las condiciones negativas en las que se desenvuelve la inmensa mayoría de ellos tal vez incluso se agudicen. Entre muchos otros, este es uno de los compromisos ineludibles del gobierno foxista. ¿Habrán de seguir en espera estos jóvenes?

#### LA ALTERNATIVA DE FUTURO: ENTRE LA ESPERA Y EL RECLAMO

Como indiqué en la primera parte del trabajo, el triunfo de Vicente Fox no puede garantizar por sí mismo el tan anhelado (y anunciado) cambio en la vida democrática del país. La verdadera democratización de la sociedad mexicana implica ir más allá, hasta donde los diferentes grupos sociales tengan asegurada su participación en la toma de decisiones que les compete, con el respeto irrestricto a sus formas de organización y manifestación política.

Una de las principales lecciones democráticas al respecto debiera ser que ya no son tiempos de espera, ya no se deberá dar la relación de la sociedad con el gobierno a partir de seguir esperando lo que el Tlatoani-Cacique-Caudillo-Presidente tenga a bien conceder a sus gobernados. Los jóvenes, como tantos otros sectores de la sociedad, deberán tener imaginación y creatividad para organizarse y reclamar al gobierno mejores condiciones económicas, sociales, políticas y culturales para su desenvolvimiento individual y grupal.<sup>28</sup> El gobierno deberá ser lo suficientemente sensible ante las demandas sociales de los jóvenes y de los otros grupos de la sociedad para seguir avanzando hacia la democracia. Esto es, el compromiso es doble. La democra-

28 La idea sobre la necesidad de pasar de la espera a la exigencia organizada de la sociedad en pro de la consolidación de la democracia en México, la retomo de una de las intervenciones del Mtro. Miguel Bazdresch durante el Taller de Análisis de Coyuntura de agosto de 2000, organizado por el CIFS-ITESO.

cia es de todos. Si las condiciones están dadas, qué mejor; si no, habrá que propiciarlas. Sólo así el cambio que se supone iniciará será algo más que un cambio de colores partidarios, y dejaremos de entender la política como aquello que hacen los que nosotros decidimos que decidieran, mientras esperamos sus dádivas y les confiamos ciegamente el país. La democracia es un constructo social, no el simple arribo a los puestos del poder.



**"ASPECTOS CRÍTICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO"  
(REFLEXIONES SOBRE ESCENARIOS DE FUTURO)**

*Marcos Pablo Moloeznik \**

*Jorge Regalado Santillán\**

**INTRODUCCIÓN**

El ingreso de México al tercer milenio se caracteriza por un enorme déficit en materia de seguridad pública y justicia penal: ningún gobierno ni política establecida por éstos durante el siglo recién terminado logró ser coronado por el éxito en este rubro. Por tanto, alcanzar mejores condiciones de seguridad para la población, seguirá siendo uno de los principales retos para el gobierno federal de alternancia del presidente electo Vicente Fox Quezada.

Sin embargo, desde hoy se puede asegurar lo improbable de que en seis años pueda resolverse de fondo dicha problemática de naturaleza estructural. Sería demagógico afirmar o prometer su solución definitiva durante la próxima administración. Mucho se haría o se avanzaría, si además de no permitir que siga aumentando el flagelo de la delincuencia y la impunidad por encima del crecimiento de la población, se sentaran las bases para el desarrollo de un modelo nacional de prevención y combate a la delincuencia sustancialmente diferente a los hasta ahora desarrollados que pudiera tener, por ejemplo, entre sus principales valores y principios, el respeto irrestricto de la ley, y la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de sus acciones. Aún así, quedaría la duda acerca de qué pasará después de terminada la "era Fox", dado que en México no existe una tradición de planeación estratégica a largo plazo.

El sistema político-construido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había demostrado desde hace varios años no sólo incapacidad, ineficiencia e ineficacia para combatir a la delincuencia organizada y profesional, sino disposición para coincidir con ella, aliarse y compartir intereses, así

\* Profesores-Investigadores del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo y del Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, respectivamente.

como un profundo desprecio por el respeto de la ley. Todo ello pone de relieve que en México difícilmente se pueda hablar de la existencia de un Estado de derecho: la impunidad reinante constituye la mayor prueba de esta afirmación.

Durante el próximo mandato se sabrá si en verdad la democracia electoral ayuda a generar las condiciones para que se inicie la resolución de los problemas sociales que aquejan a la mayoría de los mexicanos. Antes de la derrota electoral de Francisco Labastida Ochoa, candidato presidencial del PRI, se seguía insistiendo en que mientras este hecho no aconteciera, es decir, que mientras el PRI mantuviera en sus manos la presidencia de la República, todos los cambios políticos logrados en las entidades y los municipios del país seguirían siendo experiencias limitadas que impedirían conocer las posibilidades reales de la democracia formal. El presidencialismo y el centralismo eran características históricas del sistema que se supone que ya se fue, que ya fue derrotado.

En éste sentido, algunas preguntas clave son: ¿el gobierno del presidente Vicente Fox sí podrá con este reto?; incluso, ¿no reproducirá los viejos y superados esquemas utilizados durante los gobiernos priístas? Asimismo, ¿se aliará con la sociedad para perseguir y combatir a la delincuencia, o preferirá mantener los vínculos con el delito organizado?

A la luz de estas interrogantes, los objetivos de este trabajo son: a) reconocer brevemente los aspectos críticos de la seguridad pública en México, b) recuperar las propuestas que durante la campaña electoral presidencial pasada presentaron los tres partidos políticos principales en sus plataformas electorales y, c) considerando todo ello, contrastar y comentar algunas de las líneas iniciales que han trazado los coordinadores del área de Justicia y Seguridad<sup>1</sup> del llamado equipo de transición, a quienes se les ha encomendado la tarea de elaborar lo que se supone pretendería ser, a partir del mes de diciembre próximo, la política de seguridad pública del primer presidente de la República que no surge de las filas del PRI.

1 José Luis Reyes Vázquez es ex delegado de la PGR en Guanajuato y ex asesor del procurador general de la República; Francisco Molina Ruiz, procurador general de justicia de Chihuahua durante el gobierno de Francisco Barrio; ex comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y actualmente senador de la República.

## I. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Las más recientes y confiables encuestas realizadas en México, siguen reiterando que la inseguridad pública es uno de los principales problemas, preocupaciones y demandas ciudadanas.<sup>2</sup> En realidad, se puede afirmar que durante la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León, a pesar de todos los esfuerzos y los enormes recursos económicos destinados a esta tarea, fue poco lo que se logró en la materia. La delincuencia y la impunidad siguieron creciendo, haciéndose más complejas, penetrando más las instituciones y convirtiéndose en elemento de descomposición social.

Y si para analistas como Sergio Aguayo "la seguridad es la esencia de una nación, ya que la labor primordial de un Estado descansa en brindar seguridad a los ciudadanos y a la nación misma",<sup>3</sup> probablemente la República se encuentre ante una situación de crisis del Estado-Nación que no es capaz siquiera de garantizar estándares mínimos aceptables de seguridad a la población.

En términos de Max Weber: "[Un] Estado es una comunidad humana que reclama (exitosamente) *el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado*"<sup>4</sup>. Si alguna vez en la historia se cumplió este planteamiento ideal weberiano, hoy está muy lejos de ser una realidad. En el mundo actual el Estado no tiene el monopolio del uso de la fuerza y en diversas ocasiones tampoco la usa legítimamente. La existencia de poderosos ejércitos bien armados y disciplinados bajo las órdenes del crimen organizado, específicamente del narcotráfico, así como la existencia de extensos territorios

2 Ver, por ejemplo, Encuesta Trimestral del Periódico *Reforma*; Encuesta *Pulso sociopolítico de la población*, del Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL; *Latinobarómetro* a cargo de Mori y Encuesta Mundial de Valores, coordinada por la Universidad de Michigan. Todas llevadas a cabo a lo largo del año 2000.

3 Sergio Aguayo Quezada, Conferencia magistral sobre *Seguridad Nacional*, auditorio Adalberto Navarro Sánchez, Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, viernes 16 de junio de 2000.

4 Max Weber, "Politics as a Vocation"; en, H.H. Gerth & C. Wright Mills (Eds.), "From Max Weber: Essays in Sociology", Oxford University Press, New York and Oxford, 1946, pág. 78 (subrayado en el original).

urbanos y rurales donde el Estado y sus cuerpos policiales no tienen presencia, así lo demuestran. De manera que este tema, es decir, el papel o la responsabilidad en materia de seguridad pública de lo que se supone será el *nuevo Estado*, debería ocupar un lugar privilegiado en la agenda de la mesa para la reforma del Estado. Parte de esta discusión obligada, debería atender también la elaboración de una redefinición de los conceptos seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, de manera que se eviten "confusiones" que lleven a que los cuerpos policiales y las fuerzas armadas sean empeñados en tareas que legalmente no son de su competencia.

### *Delincuencia en cifras*<sup>5</sup>

En cuanto a la magnitud de las transgresiones y conductas antisociales, destacan los siguientes datos:

- En 1998 se registraron 30 mil 242 presuntos delincuentes en el fuero federal. De ellos, el 44% se concentró en seis entidades (Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Jalisco y Tamaulipas).
- Respecto al fuero común, ese mismo año se registraron 151 mil 456 casos. Dos quintas partes de los presuntos delincuentes radican en el Distrito Federal, Veracruz, Estado de México, Michoacán, Jalisco y Tamaulipas.
- En materia federal, la posesión de armas fue el delito de mayor comisión con 37%. En segundo lugar los delitos contra la salud con 35%.
- En materia común fue el robo. De cada 100 delitos, 30 fueron de este tipo. En segundo lugar se encuentra el de lesiones, que representa el 18% del total.
- La población penitenciaria nacional en 1994 fue de 86 mil 326 personas y en 1999 creció a 143 mil 642.
- El Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con un presupuesto de 12 mil 760 millones de pesos.

Al tiempo que, de acuerdo con una investigación a cargo de Beatriz Magaloni, en 1997 se verificaba un nivel de impunidad de 96 por ciento: "Ima-

5 Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1999.

gírate si eres delincuente y piensas que de 100 delitos que hay sólo hay una probabilidad de cuatro de que me detengan. Es un nivel de impunidad altísimo".<sup>6</sup> Además, sólo dos de cada 10 personas declaradas culpables de un delito en México reciben una pena que implica pasar tiempo en prisión.<sup>7</sup>

### ***Crimen transnacional organizado***

A esta situación se suma la transnacionalización del crimen se erige en una megatendencia que trasciende las fronteras nacionales y que pone en entredicho la legitimidad del Estado-Nación.

<b>Principales Actividades de las Organizaciones Criminales Transnacionales</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• narcotráfico</li><li>• tráfico de armas</li><li>• tráfico de material nuclear</li><li>• migración ilegal</li><li>• tráfico de mujeres y niños</li><li>• tráfico de órganos</li><li>• blanqueo de bienes</li></ul>

Fuente: ONU, Consejo Económico y Social, "Informe de la Conferencia de 1994 de Naciones Unidas sobre el Crimen Transnacional Organizado".

Si bien la producción, tráfico, distribución y consumo de estupefacientes y enervantes constituye la actividad más importante y rentable de la delincuencia organizada de carácter transnacional, la misma, al igual que el resto de los principales delitos, sólo adquiere sentido si los beneficios generados pueden ser utilizados en la economía legal. Verdadero reto, a la luz de la magnitud de la rentabilidad de las actividades ilícitas identificadas por Naciones Uni-

6 Periódico *Mural*, Guadalajara, 13 de agosto de 2000.

7 Periódico *Reforma*, México, 14 de agosto de 2000.

das. De ahí que se considere al blanqueo de bienes como "...la matriz del crimen global y su punto de conexión más directo con el capitalismo global".<sup>8</sup> E insiste sobre su naturaleza de "madre de todos los delitos", puesto que "...Sin él, la economía criminal no sería global ni muy rentable. Y, a través del blanqueo de dinero, la economía criminal se conecta con los mercados financieros globales, de los cuales es un componente considerable y una fuente de especulación constante..."<sup>9</sup>

### *Política de seguridad pública*

Todo ello demandó una respuesta gubernamental que se fundó en la génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) creado en las postrimerías de 1995, es el instrumento del Estado mexicano para la integración de las diversas autoridades que participan en la seguridad pública nacional y se regula por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación.

Para tal propósito surge el Secretariado Ejecutivo del SNSP, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su misión se centraba en establecer la política nacional de seguridad pública, a través del Programa Nacional en la materia (PNSP), para ampliar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta, de manera coordinada, integral y eficiente a nivel federal, estatal y municipal; y en suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y la tecnología de punta necesaria para tal fin.

En tanto que estas son algunas de las acciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública desde que fue formado:

- Se han evaluado poco más de 77 mil elementos de distintas corporaciones de seguridad pública en el país, aplicándose unos 300 mil exámenes (médicos, toxicológicos, antidoping, de habilidades psicomotrices, de conocimientos y psicológicos). Se estima que antes de concluir el año se habrán evaluado a 50 mil servidores más.

8 Manuel Castells, Capítulo III *La conexión perversa: la economía criminal global*; en, "La Era de la Información" (Economía, Sociedad y Política), Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, Vol. III, pág. 205.

9 Manuel Castells, Capítulo V *¿El Estado Impotente?*; en, "La Era de la Información" (Economía, Sociedad y Política), Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, Vol. II, pág. 288.

- Se constituyó la Academia Nacional de Seguridad Pública como órgano rector que integra a las 124 Academias e Institutos de Seguridad Pública en todo el país, incluidos los Institutos de Formación Judicial, para homologar y establecer normas básicas en los diferentes niveles de profesionalización de todas las áreas de seguridad pública.
- Antes de concluir la administración de Zedillo, se proyectó que cuatro de las cinco Academias Regionales de Seguridad Pública estuvieran terminadas. Ya funciona la primera, ubicada en Culiacán, Sinaloa.
- Las Academias Regionales de Veracruz, Nuevo León y Michoacán están por ser entregadas. Queda por concluir la construcción de la Academia correspondiente al Estado de México; a un mediano plazo se espera edificar una más en la Península de Yucatán.
- A la par, se construye el Centro de Actualización en Morelos.
- Está instalado y operando el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS), así como los enlaces digitales con las principales dependencias federales y los gobiernos estatales. Funcionan 200 terminales de consulta en 53 ciudades y se capacitó a 400 funcionarios para su consulta. Se planeó que otros 400 serían capacitados antes del cambio de poder.
- A la fecha se tiene un registro en el AFIS de 593 mil 848 fichas convertidas; sirve para que en tiempo real, se pueda verificar una huella encontrada en un ilícito e identificar al responsable. El tiempo de respuesta de una búsqueda oscila entre los 30 segundos y 3 minutos.
- Cada día se siguen integrando nuevas fichas, provenientes de todos los estados del país. El sistema tiene capacidad para almacenar 5 millones de registros.
- Con la nueva tecnología, hasta el momento se cuenta con más de 1 millón y medio de fichas de diversos registros, entre ellos, personal, armamento y equipo, vehículos robados y recuperados y mandamientos judiciales.
- Más de 154 mil servidores públicos de diferentes corporaciones de seguridad pública ya tienen su Clave Única de Identificación Permanente (CUIP).
- La Red Telecomunicaciones para Seguridad Pública (IRIS), permite conectar a las diversas instituciones de seguridad pública de los 3 niveles de gobierno. Esta Red es 100% digital y los mensajes viajan encriptados;

tienen asignadas frecuencias exclusivas para seguridad pública y permite la transmisión de voz, datos e imágenes a la vez.

- A la fecha, ya están instaladas 16 redes estatales básicas y a fin del sexenio zedillista, se programaron otras 28. Sólo faltarán cuatro entidades: Guanajuato, Chihuahua, Jalisco y el Distrito Federal. A cambio, ya operan los centros de la SEDENA, PFP, y PGR.
- Se construyó y se puso en operación en Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, que se ubica en la Ciudad de México. Esta enorme base de datos –solo superada por su similar estadounidense–, implicó una inversión de 40 millones de dólares.
- El Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066 ya opera en 11 entidades; Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Colima, Morelos, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas.
- En 5 años se adquirieron casi 10 mil vehículos, 24 mil armas, 22 mil equipos de protección y 36 equipos de laboratorio de investigación criminalística.
- Se construyeron, rehabilitaron o ampliaron edificaciones de seguridad, dentro de las que destacan Consejos Tutelares, Agencias del Ministerio Público, Cuarteles y Bases Operativas, Procuradurías estatales, Laboratorio de Servicios Periciales, Casas de Justicia, Tribunales Superiores de Justicia, SEMEFOS, Institutos de Capacitación y Casetas de Seguridad Pública.
- En los últimos 3 años se construyeron más de 45 mil espacios penitenciarios para abatir la sobrepoblación en las cárceles. Antes de 1997 se construían 2 mil espacios por año.

A pesar de que en los últimos tres años se ha aumentado el presupuesto en 400 por ciento, sólo se ha reducido la delincuencia en 4 por ciento<sup>10</sup>.

10 Periódico *El Financiero*, México, 25 de agosto de 2000.

### *Creación de la Policía Federal Preventiva*

Si, por un lado, el gobierno federal zedillista apostó por el Sistema Nacional de Seguridad Pública como política sectorial, por el otro, basó sus esfuerzos en la Policía Federal Preventiva (PFP). Oficialmente, esta Institución de nuevo cuño nace el 4 de enero de 1999,<sup>11</sup> bajo la modalidad de "...órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación";<sup>12</sup> y de la fusión de la policía federal de caminos (antes dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), de la policía fiscal (anteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y de la policía migratoria (que dependía del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación). Aunque, como se verá a continuación, incorpora a elementos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), "instituciones que –siguiendo a Aguayo– tienen relativamente solucionado el problema de la corrupción".<sup>13</sup>

La presencia de la misma ya se hizo sentir; acontecimientos recientes tales como el desalojo de los integrantes del Consejo General de Huelga de las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la vigilancia de las mismas durante el receso de semana santa y pascua, así como la participación de ésta en la espectacular detención del presunto delincuente Andrés Caletri y en la identificación del grupo insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) como una escisión del Ejército Popular Revolucionario (EPR), ponen de manifiesto la emergencia de una corporación que busca dar cumplimiento a los principios de eficiencia y profesionalismo consagrados en el Artículo 21 constitucional.

- 11 Ley de la Policía Federal Preventiva; en, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de enero de 1999. Cabe señalar que en virtud de su Artículo 2 se le confiere "...autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones".
- 12 Artículo 1 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva; en, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de abril de 2000.
- 13 Vid supra; Aguayo.

### Misiones y Funciones <sup>14</sup>

Entre sus misiones y funciones, vale la pena analizar las de seguridad interior e inteligencia, hasta el momento reservadas exclusivamente a las fuerzas armadas (Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina) y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Puesto que entre sus funciones primordiales se incluye la de "...preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley." (Artículo 1 de la Ley)

Otras atribuciones de las que goza son las siguientes: <sup>15</sup>

- Garantizar, mantener y restablecer **el orden y la paz públicos...** (Fracción III del Artículo 4 de la Ley; Fracción I del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
- Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, **en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente...** (Fracción VII del Artículo 4 de la Ley; Fracción IV del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro).
- Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, **con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales** (Fracción XIII del Artículo 4 de la Ley; Fracción XV del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
- Proponer al Estado Mayor los planes de **contingencia que definan la estrategia y táctica operativa para actuar en casos de desastre en las zonas federales** (Fracción VIII del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)

14 El análisis que sigue se lleva a cabo a partir de la Ley y Reglamento de la Policía Federal Preventiva; a continuación sólo se hará referencia a los mismos como Ley y Reglamento.

15 Para mayores detalles ver, Capítulo II de la Ley, "De la Organización y Funcionamiento de la Institución".

- [La Coordinación de las Fuerzas Federales de Apoyo podrá] Proponer al Estado Mayor los elementos para establecer las políticas y estrategias que **garanticen la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas ante eventos de origen natural o intencional que signifiquen riesgo para las mismas**, proponiendo la incorporación de criterios básicos de seguridad en el manual correspondiente (Fracción V del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)

También el Artículo 9 del Reglamento integra en su estructura orgánica *Unidades Administrativas Centrales*, con el despacho de asuntos como el terrorismo, la reacción y alerta inmediata, las operaciones especiales, la vigilancia y preservación de instalaciones estratégicas y servicios; tradicionalmente de competencia exclusiva de las fuerzas armadas.

Asimismo, la Fracción IX del Artículo 4 de la Ley fija entre sus atribuciones las de: "Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales".

En ese tenor, el Artículo 9 del Reglamento establece entre las unidades administrativas centrales a la *Coordinación de Inteligencia para la Prevención*, a la que el comisionado define como "el cerebro del organismo", puesto que concibe a las labores de inteligencia como las bases para elaborar y diseñar los operativos sobre objetivos específicos. A esta Coordinación que ha sido integrada por aproximadamente 700 agentes procedentes del CISEN con experiencia mínima de 5 años en recolección y análisis de información.

### *Policía Federal Preventiva. Un año de vida pública*<sup>16</sup>

El 18 de agosto de 1999 fue presentada en público. Las autoridades anunciaron que sus prioridades serían el combate al narcotráfico, secuestros, asaltos en carretera y el tráfico de indocumentados y armas.

16 Periódico *Reforma*, México, 18 de agosto de 2000.

Los miembros de las Fuerzas Federales de Apoyo —5 mil policías militares transferidos mediante un convenio firmado en junio de 1999— éste año terminan legalmente su participación en la PFP. Vicente Fox será quien decida si los efectivos militares siguen o no en la corporación.

Los mayores méritos de esta corporación se han construido de lo que no es público: el trabajo de inteligencia. De esos agentes —la mayor parte de los cuales trabaja en su oficina analizando información— han salido los datos precisos para echar el guante a los delincuentes. Traídos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), los casi mil agentes de inteligencia tienen varios años trabajando con el Comisionado de la PFP, Wilfrido Robledo Madrid, desde que era responsable de la dirección de Protección. Ellos ayudaron a realizar un sistema de información sobre los puntos estratégicos de seguridad nacional en el país. Con su trabajo, Robledo logró hacerse de un mapa certero de las distintas bandas de secuestradores, pues se alimentaban con información de todo el país, de todas las corporaciones. Por eso los últimos meses fueron de cosecha para la PFP en materia de plagiarios. Todo lo que se sembró por años desde el Cisen, ahora rinde resultados para la Federal Preventiva. En 12 meses, casi todas las bandas de secuestradores —desde Andrés Caletri a Marcos Tinoco “El Coronel”— cayeron una tras otra. Según datos de Gobernación, ahora quedarían sólo dos o tres bandas de relativa importancia en el país.

También con la labor de inteligencia se logró abatir el robo a los camioneros en las distintas carreteras del país. Las investigaciones empezaron desde el Cisen y fue la PFP quien se encargó de reducir los índices delictivos. Con información precisa, los agentes federales pudieron detener bandas in fraganti. En febrero, el propio Comisionado anunció que de un año a otro —1998 a 1999— los asaltos en carreteras bajaron un tercera parte.

El combate al tráfico de personas o indocumentados también rindió sus frutos. Tan sólo en los últimos siete meses la PFP ha detenido a casi medio millar de indocumentados, pero lo más importante fue la captura de una de las bandas mejor organizadas para traficar con ilegales. A la par, se reforzó la presencia de los policías federales en las fronteras norte y sur: unos 800 elementos fueron comisionados con la orden de detener “polleros”, controlar el tráfico de personas y armas y, sobre todo, de proteger a los migrantes.

Aunque los elementos más notorios de la PFP han sido las Fuerzas Federales de Apoyo, integradas por unos 5 mil policías militares "prestados" por la Secretaría de la Defensa Nacional. Ellos fueron los responsables de ejecutar la toma de la UNAM en febrero pasado, el primer operativo policíaco en México que es seguido prácticamente en vivo por los medios de comunicación. Sin lesionados ni armas de fuego, los elementos de la PFP detuvieron a 632 paristas que mantenían en su poder las instalaciones de la UNAM. Estos mismos elementos regresaron en Semana Santa para custodiar Ciudad Universitaria. Los policías militares adscritos a la PFP intervinieron también en el motín del penal de Nuevo Laredo donde mandaba Guillermo Martínez "El Borrado", a quien finalmente se llevaron a Almoloya. En otros penales han intervenido para reubicar reos de alta peligrosidad.

### *Apoyos en la cuerda floja*

El problema para la PFP es que, al terminar el sexenio de Zedillo concluyó también el convenio mediante el cual estos policías militares se integran a la corporación. Para asegurar su permanencia, el nuevo Presidente tendría que firmar un nuevo acuerdo, aunque en declaraciones Vicente Fox ha dicho que los militares que están adscritos a las distintas policías regresarán a sus cuarteles.

Si los militares se fueran, la PFP se quedaría sin Fuerzas Federales de Apoyo, pues no tiene elementos suficientes ni preparados para asumir estas funciones. Los policías militares adscritos a la PFP están entrenados especialmente para actuar como antimotines o en disturbios de seguridad pública.

De renovarse el acuerdo, faltaría asegurar que la Sedena se siga haciendo cargo de la nómina de estos efectivos —unos 16 millones de pesos al mes— como hasta la fecha ocurre; el propio Comisionado ha dicho que la Federal Preventiva carece de recursos para absorber no sólo los sueldos, sino las diferentes prestaciones que estos soldados gozan.

## II. PROPUESTAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS EN LA MATERIA

Frente a estas políticas públicas, hasta el momento signadas por el fracaso, los tres partidos políticos con mayor caudal electoral, contemplaron en sus respectivas plataformas políticas sendas propuestas en este rubro.

### *Alianza por el Cambio*

Bajo el título de "10 compromisos por el cambio que a ti te conviene", la coalición formada por el Partido Acción Nacional y el Verde Ecologista, incluyen en su quinto compromiso "Construir un país seguro", para lo cual plantean:

- Llevar a cabo la reforma integral del sistema de seguridad pública y justicia, a fin de incrementar la eficacia de sus instituciones
- Atacar con firmeza la inseguridad y solucionar sus causas
- Garantizar el pleno respeto a las garantías individuales
- Terminar con la impunidad
- Combatir el narcotráfico y el crimen organizado
- Promover el respeto a los derechos humanos
- Democratizar el acceso a la justicia

¿Cómo plantean lograr este compromiso? El propio documento programático identificaba las siguientes medidas:

- Aplicar en forma estricta la ley a los delincuentes y promover el aumento de la penalización en los delitos de violación, robo, secuestro, homicidio, delincuencia organizada, y en delitos cometidos contra la infancia, entre otros.
- Reforzar todos los elementos para una mejor procuración de justicia, que tiendan a darle al ministerio público federal un carácter más técnico y no político, e impulsar el servicio civil de carrera en este ámbito.
- Modernizar la administración de justicia colaborando con el Poder Judicial para proporcionarle el mayor número de medios legales y tecnológicos.

- Aumentar los recursos destinados a la seguridad pública y que éstos sean ejercidos, principalmente, por las autoridades responsables de prevenirlos y castigarlos: los municipios y los estados.
- Modernizar las fuerzas policiacas. Hacer una revisión integral de todo el sistema policiaco del país, a fin de contar con elementos de alta moralidad personal y dotarlo de las herramientas necesarias para que tengan éxito en su misión: la tecnología disponible y sus condiciones de trabajo. Habrá cuerpos de seguridad dignificados y profesionalizados, para lo cual se establecerán programas de reclutamiento, estímulos y reconocimientos, así como de un sistema integral de prestaciones y seguridad social. Se elevarán las penas para los policías que traicionen la confianza que la sociedad depositó en ellos.
- Proteger y apoyar a las víctimas.
- Combatir el círculo vicioso de las drogas y el crimen. Promover programas de desarrollo rural para desincentivar el cultivo de estupefacientes, medidas que eviten el lavado de dinero y campañas publicitarias que desalienten el consumo. Endurecer el marco legal para dificultar su venta e impulsaremos la cooperación internacional para combatir este tipo de delincuencia.
- Fortalecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que pueda cumplir a cabalidad su misión, ampliando sus facultades y respetando su autonomía. Además, el gobierno impulsará una gran campaña de conocimiento, promoción y respeto de todos los derechos humanos, particularmente entre los empleados de la administración pública.

También conviene integrar el décimo compromiso titulado "Papel activo en el mundo", puesto que consideraba la promoción de una política exterior proactiva y diversificada, incluyendo la cooperación internacional para resolver los problemas que rebasan las fronteras nacionales: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas, terrorismo, cambio climático, contaminación de los ecosistemas, respeto a los derechos humanos, entre otros asuntos.

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

Su plataforma político-electoral partía de un proyecto de Nación justa que consideraba podía ser más sólido, de sustentarse en una seguridad pública que garantizara la integridad de la persona y de su patrimonio. Para ello se proponía:

- Intensificar la lucha contra el crimen transnacional organizado y la corrupción, estableciendo un marco jurídico de corresponsabilidad para enfrentar estos temas prioritarios de la agenda nacional y multinacional.
- Combatir el narcotráfico coordinadamente por todas las naciones afectadas, tomando en cuenta las prioridades y objetivos estratégicos de cada país y rechazando toda forma de injerencia y de aplicación extraterritorial de legislaciones nacionales.

En tanto que su compromiso con la vigencia de la ley y el fortalecimiento del Estado de Derecho, se basaba en una concepción de "una política de Estado que tendrá como objetivo general revisar las instituciones que lo conforman";<sup>17</sup> bajo las siguientes propuestas:

- Fortalecer el sistema de procuración de justicia, elevando el nivel de los programas de capacitación y profesionalización de ministerios públicos, peritos y policía judicial.
- Perseguir y castigar con todo el rigor de la ley el secuestro de personas y el robo de infantes, promoviendo penas severas que desestimen la realización de estos hechos ilícitos.
- Proponer la elevación de las penas aplicables al delito de violación, proponiendo reformas a la legislación penal.
- Pugnar para que se penalice severamente la evasión y el fraude fiscal, así como el desperdicio o desviación de recursos públicos.
- Ampliar y mejorar el servicio que ofrece la Defensoría de Oficio para apoyar a las personas en desventaja económica y educativa, asesorándolas en materia civil, familiar, mercantil y de amparo.

17 Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma Electoral Federal 2000-2006*, Fundación Colosio, A.C. Nacional, México, segunda edición, abril de 2000.

- Impulsar mecanismos eficaces para brindar seguridad a los testigos y víctimas del delito.
- Asegurar que la procuración de justicia garantice la protección de los individuos y la reparación de daños y perjuicios, así como la aplicación de sanciones a quienes sean encontrados culpables.
- Incrementar la eficacia en la prevención del delito, la persecución y sujeción a proceso de los presuntos responsables.
- Fortalecer las áreas de investigación y de prevención del delito, realizando la procedente reestructuración en las instituciones y promoviendo una mayor participación de la sociedad.
- Mejorar la información en materia de procuración de justicia, para contar con programas específicos contra la criminalidad.
- Modernizar la operación de bancos de datos, para tener al día el registro sobre identidades, huellas dactilares, características antropométricas, estadísticas judiciales y de crimen organizado, balística, robo de bienes y personas buscadas.
- Fortalecer el sistema de administración de justicia, contando con un adecuado número de órganos encargados de impartirla; y seleccionando y preparando a los funcionarios que los integren, entre otros.
- Proponer la actualización de la legislación de amparo para simplificar sus requisitos y trámites
- Impulsar la conciliación y el arbitraje, a fin de disminuir los casos que son llevados a los tribunales.
- Pugnar por la transparencia e imparcialidad en la administración de justicia, a través de sistemas que fomenten la permanencia, capacitación y profesionalización del personal que forma parte del Poder Judicial Federal y de los locales.
- Fortalecer los consejos de la judicatura, promoviendo la distinción con precisión y claridad entre las actividades jurisdiccionales de las administrativas.
- Promover los mecanismos de coordinación entre las instituciones de justicia federal con las locales.
- Luchar contra la corrupción y la impunidad en los órganos encargados

de procurar y administrar justicia, para que la ciudadanía reconozca en ellos auténticos servidores públicos y no un obstáculo para la aplicación de la ley o inclusive una causa más de delitos y agravios en su contra.

- Impulsar una cultura de la legalidad, emprendiendo una campaña de concientización y de respeto a la ley, reforzando los programas de difusión masiva sobre los contenidos de ésta.

Mientras que el "Compromiso de recuperar la seguridad pública" identificaba los tres principales problemas en la materia:

- El narcotráfico. Las bandas organizadas, locales e internacionales, que no sólo amenazan nuestra convivencia social, sino la viabilidad del Estado de Derecho.
- El crimen organizado para el secuestro, el robo y otros delitos, cuyas redes en México empiezan a extenderse a la esfera internacional.
- La delincuencia individual o de pequeños grupos, producto entre otros factores, de la carencia de oportunidades.

Bajo este compromiso se proponía:

- Sancionar sin distinción a cualquier persona o grupo que transgreda la ley por mínima que sea su falta, en los términos que la misma establezca. Nadie, por más poder económico o político que tenga, puede estar fuera de la ley.
- Analizar la conveniencia de crear una secretaría de seguridad pública, como dependencia del Gobierno Federal u otra instancia administrativa que garantice la aplicación efectiva de las políticas en la materia.
- Apoyar a los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal para combatir a la criminalidad en el ámbito de su competencia, en virtud de que 95 de cada 100 delitos son de carácter local.
- Pugnar para que se atienda la seguridad pública con base en la problemática específica de cada municipio y entidad federativa, mediante la expedición de normas legales que permitan a la autoridad aplicar los recursos asignados a este rubro conforme a criterios y políticas diferenciadas.

- Propiciar que se permita un ejercicio más amplio de la facultad de atracción del delito hacia la jurisdicción federal, estudiando reformas legales y a los códigos en la materia.
- Acelerar el mejoramiento tecnológico e informativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Promover la consolidación del Sistema Nacional de Información contra el Delito.
- Profesionalizar la función de los servidores encargados de prevenir y castigar los delitos, mediante la instrumentación de políticas que exijan mayor calidad y eficiencia a través de programas de capacitación que sean impartidos a nivel estatal y municipal.
- Atacar con eficacia a la delincuencia y el crimen organizado, fortaleciendo la articulación de funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, para ejecutar las políticas correspondientes.
- Proponer una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno para combatir el narcotráfico, ampliando en su caso las facultades de los estados a través de convenios de seguridad pública.
- Combatir con eficacia los delitos de lavado de dinero y fraude fiscal derivados del narcotráfico, facultando a los fiscos locales a ejercer facultades revisoras y persecutorias.
- Consolidar a la Policía Federal Preventiva.
- Establecer políticas de mediano y largo plazos en materia de reclutamiento, selección y elevación de la confiabilidad de las fuerzas preventivas y de investigación.
- Combatir la corrupción y la impunidad de los cuerpos policiales.
- Garantizar que los servicios de seguridad privada actúen en el marco de la legalidad.
- Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito dentro de la legalidad.
- Pugnar porque la ciudadanía cuente con el número adecuado de unidades de orientación, quejas y denuncias en las instituciones de seguridad pública.

### *Alianza por México*

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) que se presentó junto con una serie de pequeños partidos y asociaciones políticas bajo la denominación Alianza por México, también dedicó gran parte de su oferta a lo que denomina "Seguridad Pública y Libertades Ciudadanas". Para este partido político, "La crisis de seguridad pública que vivimos es consecuencia de la conjunción de la pobreza, desempleo, exclusión de la población, corrupción e ineficiencia de los cuerpos policiacos y del aparato judicial. En el país miles de crímenes y delitos permanecen impunes por ineficiencia o corrupción de las autoridades o porque los ciudadanos no tienen confianza en ellas para denunciarlos".

De acuerdo con su plataforma, la seguridad pública debe de ser concebida, planeada y ejecutada de manera integral con medios para la prevención y persecución del delito. De ahí la necesidad de:

- Reformar el sistema judicial, los cuerpos policiacos, el sistema penitenciario y los programas de resocialización de los delincuentes.
- Reformar la ley que establece las bases de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para suprimir la intervención de las fuerzas armadas del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Normar los convenios internacionales para garantizar la soberanía nacional
- Reglamentar el uso de información y las tareas que realicen los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Regular la participación ciudadana en los consejos de coordinación de seguridad pública.

Cabe destacar que Alianza por México es de las tres propuestas políticas consideradas la única que propone una reforma de carácter radical para las Fuerzas Armadas, bajo el título "Renovación y dignificación de las Fuerzas Armadas". Probablemente su propio candidato, hijo del general Lázaro Cárdenas del Río, así como la presencia de ex militares y militares retirados en el PRD expliquen dicho interés. Así, se propone una transformación a fondo de las fuerzas armadas, a partir de:

- La desaparición del Estado Mayor Presidencial y la creación de una ayudantía para el Presidente de la República.
- La transformación de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para agrupar a las tres armas, con una estructura comandada por un Estado Mayor Conjunto o Unificado formado por los jefes del Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, presidido por un jefe de Estado Mayor Conjunto.
- La independencia de la Fuerza Aérea respecto del Ejército.
- La adecuación y modernización del marco jurídico de las fuerzas armadas, incluyendo la creación del *Ombudsman* militar.

Especial énfasis se le dedicaba al combate contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, a partir de un reconocimiento del fracasado del Estado Mexicano en su lucha contra el crimen organizado, y de la complicidad institucional con las mafias. Al tiempo que se consideraba que la cooperación antidrogas con los Estados Unidos de Norteamérica, no debía ser vínculo de subordinación. El mejor mecanismo para evitar las certificaciones unilaterales y la violación de la soberanía nacional era, siguiendo el documento propositivo del PRD, impulsar la firma de una convención internacional para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de la cooperación internacional acordada en la ONU y la OEA, entre otros organismos internacionales.

La propuesta finaliza con el acceso efectivo al amparo y la protección de la justicia, donde la ley debería para el PRD garantizar derechos, particularmente para los sectores más desprotegidos de la población. En concreto, se propuso impulsar una reforma al artículo 107 constitucional y a la ley de amparo en vigor.

Por último, para garantizar la autonomía del Poder Judicial, se insistía en que los tribunales administrativos que dependen del Ejecutivo Federal debían ser adscritos a aquél. Y quitarle al Presidente de la República su potestad para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los miembros del Consejo de la Judicatura federal, así como al Procurador General de la República, quienes deberían ser designados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados y del Senado.

### III. ESCENARIOS DE FUTURO EN MÉXICO

Una vez conocido el veredicto inapelable de las urnas que le dio el triunfo electoral a Vicente Fox Quezada, interesa analizar el trabajo desarrollado por el denominado "equipo de transición en materia de justicia y seguridad", sin perder de vista la situación imperante en México y las propuestas que los tres principales partidos políticos depositaron en el Instituto Federal Electoral.

#### *Las propuestas iniciales*

Sin hacer referencia a los plazos en que los miembros del Ejército podrían abandonar las tareas de lucha contra el narcotráfico y sin mencionar al posible futuro de los casi 5 mil efectivos militares encuadrados en la Policía Federal Preventiva, bajo una estrategia gradual de "desmilitarización" de los cuerpos policiales y con el propósito de "enfrentar con éxito la impunidad y la corrupción y hacer que el presidente 'saque las manos' de la procuración e impartición de justicia", el 31 de julio pasado se presentaron las siguientes ideas o propuestas:

- Crear una Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia.
- Concentrar todos los cuerpos policíacos del ámbito federal destinados a prevenir el delito.
- Coordinar a las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad pública; desarrollar el servicio civil de carrera y profesionalizar los cuerpos policíacos.
- Modernizar el sistema de Defensoría de Oficio.
- Reestructurar el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), a fin de diferenciar y separar el análisis de información en materia de seguridad pública y el de política.
- Crear la Fiscalía General de la Federación, en sustitución de la Procuraduría General de la República (PGR); dicha institución de nuevo cuño gozaría de plena autonomía respecto del Ejecutivo y su titular sería propuesto por el mismo y ratificado por el Senado.
- Asumir la responsabilidad de la función acusatoria del orden jurídico y tener bajo su control a una nueva policía investigadora, bajo el mando de

una Agencia Federal de Investigación, la cual reemplazará a la Policía Judicial Federal.

- Reformar el Ministerio Público (MP) para que se concentre exclusivamente en ser la parte acusadora.
- Crear el Instituto Autónomo Nacional de Servicios Periciales, estudiando la posibilidad de que algunos de sus servicios dejen de ser gratuitos.<sup>18</sup>

Para poder llevar a cabo dichas propuestas se prevé la necesidad de reformar, al menos, cinco artículos constitucionales y 18 leyes y reglamentos.

### *Estrategias contra la inseguridad*<sup>19</sup>

A la desmilitarización de las policías, se suman las propuestas de privilegiar el diálogo y la negociación con las guerrillas, y la promoción, a través de la nueva Fiscalía General, de “Una cultura de respeto de la ley y no del temor: se busca erradicar la percepción del miedo que el ciudadano experimenta a las autoridades”.

Recapitulando, el proyecto de Vicente Fox sobre seguridad y justicia apuesta a tres grandes cambios en la estructura del gobierno:

- Crear la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia,
- Transformar a la PGR en la Fiscalía General de la Federación, con una nueva policía investigadora, semejante al FBI, y
- Pasar los tribunales agrarios, laborales y contencioso-administrativos al Poder Judicial.

Mientras que la propuesta del *gabinete de transición*, recae principalmente en cuatro líneas de acción:

- Continuar, por el momento, con la participación del ejército mexicano en el combate al narcotráfico y la seguridad, aunque —como se puso de relieve— la intención de largo plazo es “desmilitarizar” gradualmente los cuerpos policíacos.

18 Véase; Periódicos *La Jornada*, *México y Público*, Guadalajara, del día 1 de agosto de 2000.

19 Periódico *Reforma*, México, 1 de agosto del 2000.

- Reducir la corrupción en todas las instituciones.
- Ordenar y concentrar las acciones del gobierno federal en materia de seguridad y
- Trabajar por una policía profesional y especializada.

### **Reformas Constitucionales**

Este paquete de reformas sobre seguridad y justicia que propone el equipo de Fox, implica cambios en varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en al menos 18 leyes y reglamentos; y, de aprobarse, la Secretaría de Gobernación perdería el control sobre la investigación de inteligencia política y criminal que hace el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y dejaría de tener intervención en el control de presos en los Centros Federales de Readaptación Social y se vería obligada a entregar la Policía Federal Preventiva (PFP) a la nueva Secretaría de despacho propuesta.

Por ejemplo, tan sólo para transformar a la PGR en la Fiscalía General de la Federación, se deben reformar los artículos 102, 89, 76 y 78 de la Constitución. Todas las reformas deberán ser aprobadas por la cámara de Diputados y Senadores. Según las normas establecidas, para sancionar un proyecto de ley se requiere el voto de 65 senadores y 251 diputados. En la legislatura en turno, el PAN tendría asegurado 60 y 209 votos, respectivamente. Asimismo, para modificar un artículo constitucional se requiere del voto aprobatorio de 86 senadores y 334 diputados. Esta situación, sumada a coincidencias básicas que se desprenden de las Plataformas Político-Electorales de los tres principales partidos con representación en el Congreso y a una excelente labor de negociación política con las bancadas parlamentarias de oposición, hacen relativamente factibles este tipo de reformas.

### **La Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia**

Se pretende que esta Secretaría atraiga labores que hoy le corresponden a Gobernación como, por ejemplo, la profesionalización de cuerpos policíacos, el control de las policías del ámbito federal incluida la PFP y la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También tendría el control del

Cisen, que a su vez se reorganizaría en dos áreas: Análisis de información de inteligencia y Análisis Político. Finalmente, tendría a su cargo las labores de prevención y readaptación social y se encargaría de políticas sobre menores infractores y del sistema de defensoría de oficio, actualmente bajo la responsabilidad del Poder Judicial.

Ahora bien, para crear la Secretaría de Seguridad, se deben de modificar: la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Federal de Defensoría de Oficio, la Ley reglamentaria de la Fracción I y II del artículo 105 constitucional; la Ley Federal de Procedimientos Administrativos; el Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación; el fideicomiso de las Islas Marías; la Ley de la Policía Federal Preventiva; la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

### *Propuestas de combate al narcotráfico*

También Vicente Fox presentó sus propuestas para el combate al narcotráfico, que no incluyen el aumento de recursos, porque "éstos ya son suficientes y lo que hace falta es la voluntad política del Gobierno". Entre sus propuestas destacan:<sup>20</sup>

- Impulsar soluciones multilaterales.
- Rediseñar y fortalecer la investigación y descubrir las redes del crimen.
- Crear la cédula de identidad, para la identificación y localización de personas.
- Utilizar de la misma manera el Registro Federal de Vehículos.
- Integrar un registro electrónico nacional de predios rurales, que facilite la detección de zonas productoras de estupefacientes.
- Aprovechar al máximo la tecnología de información, como la localización vía satélite y la radiocomunicación.
- Profesionalizar y modernizar las instituciones públicas para revertir la inercia burocrática a favor de la impunidad.

20 Periódico *Reforma*, México, 1 de agosto de 2000.

- Fortalecer sistemas de información profesional y científica para esclarecer más casos e identificar más delincuentes.
- Usar el concepto de "se busca" en los medios de comunicación.
- Unificar criterios y diseñar estrategias conjuntas entre los tres niveles de gobierno y los distintos cuerpos policíacos.
- Destinar los bienes confiscados a los narcotraficantes a organizaciones civiles dedicadas a la rehabilitación.
- Crear la Comisión Nacional de Transparencia Ciudadana.

*De la Procuraduría General de la República (PGR)  
a la Fiscalía General de la Federación (FGF)*

Tal vez el crítico más lúcido del doble papel de la Procuraduría General de la República (PGR) haya sido el jurista Luis Cabrera. En 1932, Cabrera sostuvo un debate con el entonces Procurador, Emilio Portes Gil, sobre el tema. Sus propuestas coinciden con inquietudes que han sido retomadas por el equipo de Vicente Fox: "El doble y casi incompatible papel que desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizá en un futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas "...En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Ejecutivo, el doble papel del MP hace sacrificar, en la mayoría de los casos, su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos de un Gobierno del que es, al mismo tiempo, consejero y representante".<sup>21</sup>

De ahí que se haya propuesto la creación de la Fiscalía General de la Federación (FGF); organismo que asumirá la responsabilidad de la función acusatoria y controlará a una nueva policía investigadora que operará bajo el mando de una Agencia Federal de Investigación, similar al FBI norteamericano, que sustituirá a la Policía Judicial Federal.

21 *Periódico Reforma*, México, 30 de julio de 2000.

Con esta nueva propuesta, se pretende evitar la doble condición del ministerio público: como entidad "supuestamente" imparcial, y también como parte acusatoria. Según el esquema planteado, el titular de la Fiscalía será propuesto por el Ejecutivo y ratificado por el Senado, y además se considera la posibilidad de que en su remoción participe también este órgano legislativo. No obstante, en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y denuncias de contradicción de tesis, previstas en los artículos 105 y 107 de la Ley Fundamental, la Fiscalía conservará las funciones que actualmente le corresponden al Procurador General de la República.

### *Poder Judicial de la Federación: de la reforma económica y política a la reforma del Poder Judicial*

Para fortalecer al Poder Judicial, se le integrarán tribunales de materias dispersas en el Ejecutivo: agraria, laboral, contencioso-administrativa y de menores infractores. Ante lo cual, el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, Genaro Góngora Pimentel, calificó de "interesante" la propuesta para enviar los tribunales agrarios, laborales, así como de lo contencioso-administrativo, al Poder Judicial; y opinó que "este tipo de sistema con todos los tribunales bajo la responsabilidad del Poder Judicial, funciona adecuadamente en otros países de avanzada, como España".<sup>22</sup>

Esta propuesta en la búsqueda de una real autonomía y fortalecimiento del Poder Judicial coincide con esfuerzos recientes en América Latina por construir un Poder Judicial independiente y eficiente; la que viene impuesta por las nuevas circunstancias políticas por las que atraviesa la región: "...el renacimiento de la competencia democrática en un contexto histórico marcado por décadas de autoritarismo político y arbitrariedad legal ha hecho surgir una demanda creciente de la sociedad civil y grupos de oposición por construir una justicia imparcial que asegure la igualdad ante la ley y el cumplimiento de la Constitución".<sup>23</sup>

22 Periódico *Reforma*, México, 2 de agosto del 2000.

23 Gabriel L. Negretto, *Reforma del Poder Judicial. Sin recetas rápidas*; en, Periódico *Reforma*, México, 14 de agosto de 2000.

En síntesis, estas son las tres principales propuestas de cambio en materia de seguridad y justicia que propone el equipo de transición designado por el presidente electo Vicente Fox y que serán sometidas a consideración de investigadores y especialistas, y posteriormente a los legisladores de todos los partidos.

En tanto que los probables pasos a seguir son:

- Vicente Fox como presidente, deberá enviar al Congreso los 18 proyectos de ley y las propuestas de modificaciones de 5 artículos constitucionales.
- Para que se aprueben los proyectos de leyes ordinarias (como la reforma de la Ley Orgánica de la PGR), se necesita de la mayoría simple de los presentes, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.
- Para que se aprueben las modificaciones a la constitución, se requieren de las dos terceras partes de los presentes del congreso de la unión.

#### *Voces críticas*

Por último, vale la pena detenerse en aquellas personalidades que hasta el momento han alzado sus voces en contra del paquete de reformas anunciado por el equipo de Fox, entre las cuales se pueden nombrar a Sergio García Ramírez, quien considera que la Procuraduría General de la República (PGR) no debería eliminarse como se propone, ya que para sanear la impartición de justicia, el primer paso consiste en que esa institución no dependa más del presidente: "Cuidado, no vaya a salir más caro el remedio que la enfermedad"; al señalar que el Ministerio Público Federal debería constituirse en un organismo autónomo, dotado de una estructura de funcionamiento similar al Instituto Federal Electoral (IFE), o bien a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "El Ministerio Público, requiere de una policía investigadora. Esa función es muy distinta a la de patrullar las calles, una cosa son los fraudes bancarios y otra muy distinta es vigilar los cruceros. Es muy difícil que un policía sea capaz de todo "...Hay que retomar las ideas de todos, por ejemplo, la alternativa de que la PGR sea un organismo autónomo del Ejecutivo, proviene de la Academia Mexicana de Ciencias Penales", añadió.<sup>24</sup>

24 *Periódico Reforma, México, 27 de julio de 2000.*

Para otro investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica, no deberían perderse de vista ni descuidarse aspectos que hacen a la microjusticia; puesto que "...el gran reto del futuro será atacar problemas menos visibles pero que hacen al trato diario que tienen los ciudadanos con la justicia. En este sentido, y para dar sólo algunos ejemplos, es preciso identificar y remover ineficiencias en los mecanismos de gestión que utilizan los tribunales, incorporar sistemas de evaluación de la atención al público, incentivar el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos y mejorar programas de consultoría jurídica y defensores públicos que faciliten el acceso a la justicia para quienes tienen menos recursos. Se requiere también detectar y reformar los aspectos de procedimiento, organización y presupuesto que puedan causar el rezago de expedientes, al mismo tiempo que evitar que los jueces intenten abatirlo por medio de decisiones rápidas, pero que no resuelven el fondo del asunto o lo resuelven de manera ineficiente. Es finalmente necesario que se revisen a fondo los programas de capacitación legal en el país a fin de eliminar el excesivo formalismo que muestran los jueces en la resolución de casos. Estas reformas, de producirse, tardarán tiempo en mostrar resultados tangibles. No hay, sin embargo, recetas rápidas para crear una justicia creíble allí donde los ciudadanos han tenido motivos fundados para dudar de ella".<sup>25</sup>

Por su parte, otro reconocido experto considera que si bien las propuestas del presidente incluyen reformas administrativas importantes, adolecen de un planteamiento estratégico sobre la forma en que se va a combatir las drogas y la forma en que esto afectará la relación con Washington; y se pregunta: ¿seguirá aceptándose que las líneas generales de esa política vengan del vecino país?, ¿continuaremos dependiendo de la inteligencia producida por los servicios de inteligencia estadounidenses?, ¿se mantendrán sin supervisión las relaciones que tienen con sus equivalentes mexicanos? Precisamente, para Sergio Aguayo se necesita una visión integral que incorpore una redefinición a fondo de la política exterior mexicana, que tenga una visión estratégica de largo plazo y que ponga como prioridad la protección de los

25 Vid supra: Negretto.

mexicanos, no la defensa de un régimen o de las prioridades de gobiernos extranjeros. En pocas palabras la meta es la elaboración de una política exterior propia de un país democrático y seguro de sí mismo.<sup>26</sup>

Tal parece que los nuevos aires de la dimensión política tendrán su correspondencia en lo que probablemente puedan considerarse como las principales asignaturas pendientes en la República Mexicana: la justicia y la seguridad pública; ambas materias son funciones privativas del Estado y su fracaso refleja la crisis del Estado-Nación en un difícil contexto de globalización y apertura y transición democrática.

En general existe un consenso sobre el innegable atractivo que ejercen las propuestas del equipo de transición de Vicente Fox. Nada puede asegurar su éxito, mucho menos de manera inmediata pero no se puede negar que, de aceptarse, modificaran significativamente la estructura gubernamental en las áreas de la seguridad pública y la administración de justicia, así como la tradicional forma en que el gobierno ha utilizado a los cuerpos policiales y a las Fuerzas Armadas. Definitivamente el reto es complejo y de gran magnitud y así debe ser asumido. Nada se gana intentando minimizarlo o escondiendo su profundidad. Aunque el tiempo esta en contra, en la República Mexicana se ha generado un medio ambiente político favorable. La sociedad y el gobierno de *alternancia* nos encontramos ante una oportunidad histórica, sustentada en la legitimidad y el apoyo popular que tuvo el cambio político. La derrota que los ciudadanos propinaron al PRI han desatado los deseos participativos, así como las potencialidades y creatividad social, mismas que deberían ser aprovechadas y utilizadas, en el buen sentido, por el gobierno para hacer frente a problemas tan complejos como el de la inseguridad.

De confirmarse las coincidencias básicas entre los principales actores políticos mexicanos, se podrá dar el siguiente paso: una reforma del Estado cuyo eje articulador será la justicia y la seguridad pública.

Las nuevas leyes y reglamentos que pueda traer como resultado esta posible reforma pueden ser mejores que las anteriores, sin embargo, ellas no

26 Sergio Aguayo Quezada; en, *Periódico Reforma*, México, 2 de agosto de 2000.

resuelven por sí solas el problema. Restaría evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales a partir de las profundas transformaciones estructurales y organizacionales en la dimensión normativa, porque como lo demuestra el derrotero histórico nacional, el derecho es necesario mas no suficiente.

Asimismo, del análisis de experiencias históricas recientes en el subcontinente, se puede concluir que los procesos de transición a la democracia no son garantía de mejores condiciones de justicia y seguridad. Asumir estas lecciones de los regímenes democráticos de América Latina significa la posibilidad de evitar que México se limite a una democracia formal y sin contenido ético.

Las respuestas a las preguntas formuladas en la Introducción de este trabajo son estratégicas: de ellas podría depender la consolidación de la democracia y la recuperación de la confianza ciudadana en sus instituciones; o bien, el advenimiento del desencanto y la apatía, tal como ha ocurrido en la mayor parte de los países latinoamericanos.



PARA ENTENDER EL 2001  
LOS DERECHOS HUMANOS EN JALISCO

*Carlos A. Peralta\**

*Daniel Ponce\*\**

## I. INTRODUCCIÓN

Hacia principios y mediados del año 2001, podremos apreciar si el próximo gobernador tiene la voluntad política y la suficiente institucionalidad, de continuar apoyando la importante labor desarrollada, hasta este momento, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), una prospección de los escenarios poselectorales nos muestran importantes evidencias de que se producirán cambios, y de hecho se pretenda por diferentes vías un retroceso en la orientación y en la lucha por la defensa y promoción de los derechos humanos que la Comisión ha venido desarrollando. Es por esta intuición que decidimos escribir nuestras reflexiones y plantear un análisis que nos brinde algunas luces sobre el desarrollo de esta coyuntura en torno a los cambios venideros al interior de la CEDHJ y los retos y desafíos para la sociedad civil, en la perspectiva de consolidar los avances en el respeto a una cultura de promoción y defensa de los derechos humanos en Jalisco.

Este escrito contiene tres grandes apartados, primero brinda un breve recuento analítico de la labor realizada en las dos grandes etapas de vida de la CEDHJ, desde su fundación a la fecha, posteriormente ponemos a consideración una propuesta de análisis, en el tercer apartado planteamos algunas preocupaciones, conclusiones y retos en torno a la labor de defensa y promoción de los derechos humanos en Jalisco.

\* Programa Sociedad Civil CIFS- ITESO.

\*\* IMDEC- Alforja.

## II. RECUENTO DE LA LABOR REALIZADA POR LA CEDHJ

### 1) 1993 a 1997, primera etapa de la CEDHJ

A principios de los años 90, el gobierno estatal de origen priista pidió a una comisión –sui generis– la redacción y elaboración de un anteproyecto de ley para la creación del organismo público defensor de los derechos humanos en Jalisco. Los integrantes de dicha comisión no pudieron ponerse de acuerdo y surgieron dos propuestas diferentes. La más consistente y revolucionaria fue la elaborada por Miguel Bazdresh Parada, Efraín González Morfín y José Barragán Barragán, ya que proponían una reforma profunda de los sistemas de procuración y administración de justicia, dando lugar a la creación de un defensor del pueblo adscrito al poder judicial, la separación de las funciones de juez y parte en una sola identidad: El ministerio público, entre otras importantes propuestas contenidas en el llamado "*Libro Blanco de los Derechos Humanos en Jalisco*". Sin embargo, el gobierno prefirió el camino fácil y no meterse en problemas mayores, por lo que retomó el modelo que proponía la federación, y en 1993 dio vida por la vía de decreto a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ).

En cuanto a la etapa de arranque de la Comisión, podemos mencionar que por el procedimiento y diseño utilizado en su creación sufrió de muchas carencias y limitaciones, en recursos, en restricciones legales y por falta de un proyecto político de trabajo. A lo anterior debemos agregar que el primer Presidente de la Comisión fue nombrado directamente por el titular del poder ejecutivo y dependía económicamente del presupuesto asignado por el gobernador, por lo que de entrada se podía dudar de su independencia, autonomía y fe pública.

En términos de valoración de su desempeño, si bien podemos entender las dificultades del arranque, no se puede ocultar que el primer Presidente de la Comisión, cumplió pobremente con su labor, de hecho sus acciones en lugar de generar confianza en los diputados y la ciudadanía, contribuyeron a crear desconfianza. Algunas de esas situaciones que contribuyeron fueron:

1 BARRAGAN B. José y otros. Libro blanco de los Derechos Humanos en Jalisco. U. de G. Guadalajara, Jal. 1994.

- a) Dos consejeros renunciaron a su cargo denunciando que la CEDHJ se manejaba como un feudo personal, sin respeto a los acuerdos tomados en el Consejo y sin un reglamento que diera claridad en las funciones y tareas.
- b) En sus primeros años la CEDHJ recibió 18 recomendaciones de la Comisión Nacional de derechos Humanos y se convirtió en la Comisión con más señalamientos a nivel nacional.
- c) Organismos ciudadanos realizaron fuertes críticas a labor realizada por la CEDHJ en lo relativo a su capacidad de acción en la defensa de los derechos y en su autonomía con el gobierno local, en concreto la Academia Jalisciense de Derechos Humanos.
- d) En el Congreso de Jalisco se declaró procedente el juicio político contra el titular de la CEDHJ Lic. Hidalgo Riestra por desvío de fondos, al mismo tiempo que fue acusado también ante el Congreso local, por el cargo de nepotismo.
- e) Creó un sindicato muy cercano a él, pero arrastró problemas con los trabajadores de confianza (que no eran de su familia) puesto que llegó a adeudarles más de un millón de pesos devengados en salarios.
- f) La CEDHJ, en su informe de 1996, menciona que emitieron 454 recomendaciones (más de una por día), sin embargo no se muestra analíticamente el impacto y resonancia de estas recomendaciones en términos de aceptación, cumplimiento, e incidencia las acciones de gobierno en materia de derechos humanos.
- g) En lo que respecta a las labores de promoción y educación de los derechos humanos, no existió una estrategia clara ni específica de actividades relacionadas con la formación, información o investigación de los derechos humanos

La CEDHJ de ese entonces tenía un perfil cercano al de una agencia del ministerio público, recibían una multiplicidad de quejas y las atendían a través de trámites complejos y burocráticos. Que finalmente desembocaban en recomendaciones inocuas y sin impacto social.

Por otro lado, compartimos la idea expresada por el entonces Diputado Sergio Vázquez García (LIV Legislatura), de que por parte de la presidencia de comisión no existía interés manifiesto por educar, investigar, hacer difusión y/o promoción de los derechos humanos (de hecho no existió un presupuesto específico para esta labor)<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, tampoco se crearon lazos de coordinación y acción con organizaciones ciudadanas e instituciones educativas de nivel superior, a excepción de algunas actividades puntuales que se realizaron con la Academia Jalisciense de derechos humanos, un grupo de Puerto Vallarta y la Universidad de Guadalajara. En general, desde nuestra perspectiva, consideramos que en este primer período de trabajo de la Comisión no se brindó un aporte significativo y de fondo a la atención y resolución de quejas por violaciones a los derechos humanos en el estado<sup>3</sup>. Es en esa época que por su inoperancia, va también generándose la "leyenda negra" sobre la vinculación de las comisiones de derechos humanos como "defensoras de delincuentes".

Ahora bien, al asumir el primer gobierno de alternancia en el Estado, el Ing. Alberto Cárdenas, planteó unos objetivos del gobierno, que fueron expresados en el Plan Estatal de desarrollo 1995 - 2001<sup>4</sup>. Entre estos se mencionaba que para consolidar el estado democrático de derecho, se requería el ataque frontal a la delincuencia y la corrupción, la verdadera procuración de justicia y **un respeto irrestricto a los derechos humanos**. Y para lograr estos objetivos se consideró indispensable la participación ciudadana, la libertad de expresión, el consenso con las diferentes corrientes de pensamiento, además de ampliar y elevar los servicios de salud, educación y vivienda, medidas para lograr la integración de la familia, la promoción de la mujer y la protección de la infancia y de los grupos socialmente más vulnerables.

2 VÁZQUEZ García Sergio. Ley de Derechos Humanos del estado de Jalisco. Revista Diversa "Papeles del Congreso", Número 8, Congreso del Estado de Jalisco, marzo - abril de 1997. Página 36.

3 PERALTA Varela Carlos A., Retos de la CEDH. Revista Diversa "Papeles del Congreso", Número 8, Congreso del Estado de Jalisco, marzo - abril de 1997. Páginas 8 a 15.

4 Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Compromiso entre sociedad y gobierno para el desarrollo sustentable de Jalisco, Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 1995 - 2001, septiembre, 1995, pp 12 y 27.

Es en parte por lo anteriormente expresado, que para noviembre de 1996 el congreso local preparó y presentó una iniciativa de reforma a la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Entre las propuestas más significativas se encontraban: creación de una unidad especializada de educación y comunicación, ampliación de facultades para el Consejo Ciudadano, una fórmula más democrática para la elección del Presidente y de los Consejeros, y mayor autonomía e independencia económica con respecto al ejecutivo. La modificación a la ley, que integró estas propuestas, fue aprobada por el Congreso el 23 de diciembre de 1997, y fue ratificada por el Ing. Alberto Cárdenas Jiménez para iniciar su vigencia a partir del 19 de febrero de 1998.

## **2) Segunda etapa de la CEDHJ, 1996 a la fecha**

Las violaciones a los derechos humanos no se detienen, más aún, según estadísticas de la propia Comisión, año con año aumentan las quejas de los ciudadanos por la violación a sus derechos.

Con la propuesta del Ing. Alberto Cárdenas y la aprobación del Poder Legislativo, se designó en abril de 1997 a la Lic. Guadalupe Morfín Otero como Presidenta de la CEDHJ. Casi al mismo tiempo se renovó la mitad del Consejo Ciudadano de la Comisión.

Es conveniente mencionar que la Lic. Morfín, además de contar con la aprobación del Congreso, contaba con la simpatía de diversos organismos civiles, varios intelectuales y comunicadores, por lo que casi, desde sus primeros días de gestión recibió el apoyo y asesoría de especialistas reconocidos en diversas áreas vinculadas a los derechos humanos, la administración y la educación, como por ejemplo podemos mencionar, al Lic. Miguel Sarre Iñiguez.

Para muchos analistas locales, nacionales e internacionales<sup>5</sup> es evidente que la Lic. Morfín, inició una transformación de carácter estratégico en su accionar público y organización interna. Renovó la plantilla de trabajadores de confianza, seleccionó personal de proba capacidad y entró en una relación diferente con el sindicato formado por su antecesor. Podemos apreciar

5 INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, *Performance and legitimacy: National human rights institutions, Draft Report*, Versoix, Switzerland, august 1999, pp49 to 52.

que algunos de estos cambios la llevaron a confrontaciones serias con el sindicato algunas de las cuales se han mantenido a lo largo de su administración. A la fecha se han logrado negociaciones importante y se suavizaron los conflictos pero no resueltos totalmente.

Es también importante el hecho de que logró negociar un aumento en el presupuesto de la Comisión, con lo cual se pudo mejorar salarios, comprar equipo de transporte y cómputo y contratar a colaboradores jóvenes con capacidad una sensibilidad renovada en lo que respecta a la atención de las violaciones a los derechos humanos. A pesar de que año con año se ha vuelto más complicada la negociación y el trabajo de cabildeo para lograr un presupuesto digno, a la altura del crecimiento del trabajo y la demanda de los servicios de la comisión, esta administración logró concretar un inmueble más céntrico y adecuado a las necesidades de atención al público y al desempeño de las funciones de la institución.

En otro campo, desde la dimensión de la ciudadanización de la labor de la comisión a través del papel de los miembros del Consejo Ciudadano, se aumentó la posibilidad de acción, participación e incidencia en las labores de la Comisión, por lo que dejaron de ser un aparato secundario y pasaron a tener autoridad y presencia activa en la orientación política, las acciones, presupuestos, recomendaciones y eventos que organiza la comisión.

Si bien es cierto que se ampliaron las posibilidades de atención a quejas cuando se abrieron más oficinas de la Comisión en el interior del estado, no podemos dejar de observar que estas oficinas no son suficientes en términos de cobertura y no tienen el mismo nivel de eficiencia que la oficina central, al no contar con el personal, mística y equipo suficiente para desarrollar un mejor trabajo.

En el terreno de las quejas y recomendaciones, es conveniente destacar que al principio de esta segunda administración tuvieron que implementar diversos mecanismos para abatir el rezago heredado. Destacan la modernización del sistema de información computarizada y el agrupamiento de varias recomendaciones en paquetes afines, que dieran fuerza a las recomendaciones ante las diferentes instancias de gobierno, sin el menoscabo de los casos particulares. Según se menciona en los informes de la Comisión, aproximada-

mente dos años les tomó el poder dar por concluidas la quejas heredadas. Por otro lado, en el informe correspondiente al año 1999), brindan la siguiente información: Se atendieron cinco mil novecientos noventa y tres asuntos, de los cuales dos mil setecientos setenta y seis se clasificaron como quejas y el resto fueron orientaciones. De la quejas abiertas 234 expedientes fueron resueltos por conciliación, 794 fueron archivados en forma definitiva por desistimiento del quejoso y 33 se archivaron por falta de elementos, 68 quejas se acumularon a otras quejas del mismo período, 238 se remitieron a la CNDH y a otras Comisiones Estatales; 66 se encontraban en fase final de integración y continuaban en integración 1338 expedientes. De las quejas resueltas, 102 quejas se concentraron en 17 recomendaciones<sup>6</sup>. Aunque es notorio que en un año de trabajo, se admitieron un porcentaje mayor de quejas que en todos los años anteriores, es evidente que se emitieron mucho menos recomendaciones que en cualquier año desde su fundación (en 1998 se emitieron 23 recomendaciones), esto obedece a un intencionado cambio de estrategia: en lugar de emitir muchas recomendaciones que no se acatan, se pretende resolver más casos por la vía de la conciliación, agrupar las quejas y elaborar recomendaciones más contundentes y con mayor impacto social. En este sentido, en las recomendaciones se cuida el sustento ético, jurídico y educativo.

En relación con lo anterior, se ha logrado una mejor y constante presencia pública, gracias al equipo de comunicación social y a la contundencia de sus pronunciamientos y recomendaciones. Gracias a sus campañas publicitarias y a los debates públicos que ha generado su accionar autónomo y valiente, han logrado un importante posicionamiento de la agenda de derechos humanos, una mejor presencia en la opinión pública y mayor resonancia, a través de los medios de comunicación.

En este período (1997 al 2000), se emitieron varias opiniones y recomendaciones que destacan por su valor en la denuncia y por su aporte paradigmático en el terreno de lo formativo, algunas de estas son: las recomendaciones y pronunciamientos sobre los retenes policiaco-militares, los operativos

6 Comisión Estatal de Derechos Humanos, Jalisco. III informe anual. Gaceta, número extraordinario, año VII, 28 de febrero del 2000. Páginas 23 y 24.

anticonstitucionales denominados "volantas", y la acción municipal contra los limpia-parabrizas e indigentes en el centro de Guadalajara, las recomendaciones en torno a los reclusorios y las granjas para menores, a favor de los jornaleros (indígenas migrantes) de Sayula, en torno a los hospitales civiles, en relación con los tiraderos de basura, el transporte público, los desalojos violentos y las agresiones policiacas (violaciones al integridad, libertad y seguridad), de diversos grupos sociales y manifestantes, por supuesto los diferentes casos de tortura, y otros muchos más. Con estos pronunciamientos y recomendaciones la CEDHJ pone a la vista y al debate de muchos jaliscienses un panorama antes no contemplado, devela por qué la sociedad y el gobierno ignorábamos o preferíamos ocultar, por qué en algunos casos se evidencian las ineficiencias, los vicios, las corrupciones y/o de omisiones dolosas, y sobre todo ha logrado subvertir la poco equitativa relación del peso del aparato de gobierno con los antes pasivos ciudadanos.

No podemos negar que las posturas y recomendaciones de la CEDHJ han generado polémica y despertado molestia en círculos otrora intocables de la sociedad. La labor de la Comisión y sus pronunciamientos han resultado incómodos, "inoportunos" y dolorosos para algunos empresarios, autoridades estatales, policiacas y municipales, incluso al mismo Cardenal.

Momento preocupante fue la primavera de 1999, cuando algunos sectores empresariales pretendieron deslegitimar a la CEDHJ a través de campañas, eventos ("*Los claroscuros de los derechos humanos*") y discursos poco o nada fundados (como el ya trillado de: "*defienden delincuentes*"), basadas en posiciones radicales intolerantes (como la de: "*pretenden usar nuestros impuestos para defender a homosexuales y suicidas*"). Afortunadamente la reacción de importantes sectores civiles y editorialistas así como el trabajo y el esfuerzo de diálogo de la misma Comisión se ha encargado, de derrumbar los infundios y reivindicar su posición en la defensa de los derechos humanos. Sabemos que, este camino tomado por la CEDHJ y su presidenta ha resultado difícil y no ha estado exento de presión (morales y política), amenazas y chantajes.

En contra partida, nos parece que por su claridad y coherencia, la Comisión Estatal, ha logrado establecer un diálogo más cercano y permanente con

diversos actores sociales (reuniones formales e informales, bilaterales o ampliadas), y a través de las encuestas y la publicidad en diversos medios, se observa que ha logrado ampliar su aceptación y presencia en la ciudadanía. Es conveniente destacar que la CEDHJ mandó realizar dos muestreos de mercado a una empresa independiente, para conocer la percepción que la ciudadanía tenía sobre su labor. Entre las conclusiones del estudio realizado en mayo de 1999, se menciona que: *"la población tiene poca o nula conciencia de sus derechos humanos", "En general la comunidad tapatía sabe que existe la CEDHJ, están de acuerdo en que es necesario defender los derechos de las personas y que una institución como esta puede solucionar problemas de este tipo. Ellos piensan (la ciudadanía) que las funciones de la Comisión son la defensa, ayuda y respeto de los derechos y que los servicios que prestan son recibir y procesar quejas y dar orientación"*<sup>7</sup>. Para ser objetivos, debemos comentar que en ese estudio se menciona que a la CEDHJ le falta mejorar en lo relacionado a tiempos de respuesta de las quejas y que falta mayor consistencia en la atención e información que se proporciona. En el segundo muestreo de mercado realizado en noviembre de 1999, se menciona que sólo un 11 % de los entrevistados tenían una percepción negativa de la CEDHJ (atribuida a la idea de que defiende delincuentes), y el 81% de los entrevistados, confían en la CEDHJ y acudirían a ella si alguna autoridad violara sus derechos<sup>8</sup>.

Es destacable que la Comisión recibió públicamente el apoyo unánime del Congreso Estatal y del Gobernador en momentos de fuerte presión pública por parte de un grupo de empresarios que recriminaban su labor. Sin embargo, a lo largo de estos tres años el ejecutivo estatal ha manifestado una posición aparentemente ambivalente: por un lado reconoce públicamente que es la mejor comisión de derechos humanos del país y la apoya ante las críticas, pero por el otro responde la mayor parte de las veces a las recomendaciones bajo la

7 CEDHJ, Conocimiento y Percepción, Vigía mercadotecnia, Mayo de 1999.

8 CEDHJ, Evaluación de la efectividad publicitaria. Vigía mercadotecnia, Noviembre de 1999.

perspectiva y filtros defensivos de sus funcionarios menores, que tienden a desestimar y rechazar las recomendaciones.

Es también notorio que en estos años han desarrollado una estrategia en el área educativa que no existía. Hoy pueden dar cuenta de una acción intencionada al impartir cursos a las policías, militares, escuelas, jueces, etc., al realizar exposiciones con fines didácticos, en la elaboración de material de difusión (algunos en coordinación con la SEP, y el Coesida), y en su presencia pública en eventos de información y formación. A partir del tema educativo se inicia una interacción con instituciones y/o especialistas en educación para la paz y los derechos humanos a nivel nacional e internacional, y se fortaleció la relación con la Secretaría de Educación Pública en el estado.

En general, por la presencia en los medios, por el posicionamiento ante la opinión pública y académica por el respaldo de los organismos civiles a su labor, consideramos que el trabajo de la CEDHJ en estos últimos tres años ha logrado generar mayor conocimiento, debate y reconocimiento de la ética que enmarca la defensa de los derechos humanos, en Jalisco y por ende en la práctica una verdadera ampliación de derechos ejercidos.

Así mismo, la CEDHJ ha logrado también reconocimiento a nivel nacional por parte de diversas fuerzas políticas, algunas de ellas con presencia en el Senado de la República. Debemos recordar la postulación de la Lic. Morffn como candidata a presidir la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su relevante papel en la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos a nivel nacional. Por otro lado, a nivel internacional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha invitado a la Lic. Morffn, como expositora en diversos foros y eventos.

Es evidente que hasta el año 2000, ha logrado sortear las presiones hechas por un sector de empresarios y algunos diputados, para reducir su presupuesto y minimizar su papel en la sociedad, con lo cual ha logrado mantener eficiencia y consolidarse.

### *3) Pautas para entender el 2001*

- Tenemos elementos para constatar que no ha aumentado el número de Organizaciones Civiles de Jalisco vinculadas a la defensa y promoción

de los derechos humanos, y las existentes no han destacado en la generación de opinión pública. En otras palabras, las organizaciones civiles de derechos humanos se mantienen pero no se ha desarrollado un movimiento con una dinámica de crecimiento. Tal vez confiadas en la existencia de una comisión estatal eficiente y cercana.

- En relación al Consejo Ciudadano de la Comisión, desde mediados de 1999 debió renovarse la mitad de los consejeros, lo cual no ha sucedido. Este proceso que contemplo una convocatoria pública y que debió ser expedito, camina muy lento. Hasta fines de septiembre del 2000, el Gobernador no había hecho llegar la lista de ciudadanos propuestos al Congreso.
- Existen presiones de algunos miembros del sector empresarial, por contar con dos o tres lugares en el anteriormente ignorado Consejo de la CEDHJ. La intención obvia es tener mayor presencia e incidencia, en las acciones y decisiones del Consejo y de la Comisión.
- Para el 28 de abril del 2001 se termina el período (4 años) de la actual Presidenta. Será con el próximo Gobernador y Congreso, que se realice la consulta y se planteen las propuestas para seleccionar o ratificar en su caso (La actual ley permite la ratificación por un periodo inmediato del titular de la CEDHJ) a quien será el o la Presidenta de la Comisión por otros cuatro años. La mitad de los consejeros que actualmente están en funciones, concluyen su período en junio del 2001. De retrasarse el nombramiento de la mitad que ya terminó su período (posponerse hasta el año que entra), cabe la posibilidad de que se integre un consejo con el 100% de consejeros nuevos en el cargo. Sin experiencia y sin posibilidad de continuidad en la línea de trabajo.
- La historia reciente nos muestra que el actual gobernador electo Lic. Francisco Ramírez Acuña (anteriormente alcalde de Guadalajara), ha tenido serias diferencias de opinión (incumplimientos a recomendaciones) y fricciones importantes con la CEDHJ, por violaciones a derechos humanos cometidas por policías de Guadalajara. Como ejemplo de estas podemos recordar el caso del retiro de los limpia parabrizas y por supuesto, el caso de la tortura realizada al entonces presunto delincuente: Jaime Llanos Mesa, (el famoso caso del tolete) en la cual el edil NO ACEPTO la

recomendación de la CEDHJ<sup>9</sup> y apoyó incondicionalmente a Jefe de la policía Tapatía Enrique Cerón Mejía. Estas situaciones nos permiten apreciar que el Lic. Ramírez Acuña, ha tenido una disposición no favorable a la labor desarrollada por la actual CEDHJ.

- La ley local abre la posibilidad de la ratificación de la titular, sin embargo este proceso estará en manos del próximo gobernador y de las dos fuerzas políticas más importantes del estado, el PAN y el PRI. Tenemos temor de que si no se realizan los cambios de los Consejeros y del o de la Presidenta, con el tiempo y espacios adecuados, habría un serio retroceso en la acción de la defensa y promoción de los derechos humanos en el estado.

Así entonces se vislumbran escenarios de incertidumbre a principios del 2001, ante los cuales consideramos que las organizaciones educativas y de la sociedad civil, y los individuos interesados, no nos debemos quedar al margen o inmóviles. El año próximo plantea el reto de buscar convergencias, retomar postura y abanderar acciones, para no permitir ningún paso atrás en la importante labor de defensa y promoción de los derechos humanos en Jalisco.

### III. EJERCICIO DE ANÁLISIS COYUNTURAL

Realizamos un ejercicio de análisis de coyuntura, basado en la metodología del "método FODA" (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas Estratégicas), y centrado fundamentalmente en la CEDHJ.

#### *1) Análisis de oportunidades*

- El prestigio y posicionamiento de la CEDHJ ante la opinión pública, invita a la continuidad y profundización del trabajo.
- Algunos grupos sociales, intelectuales y académicos, pudiera activarse ante el riesgo de una involución política en el campo de los DH. Tendrían capacidad de generar opinión pública y hacer cabildeo.

9 CEDHJ, III Informe Anual, 28 de febrero del 2000. Seguimiento de recomendaciones, página 148.

- Existen relaciones con actores importantes del potencial nuevo Congreso a nivel local; para lograr mayor incidencia en la orientación del perfil ciudadano, independiente y autónomo, constructivo, conocedor del o la próxima presidenta de la CEDHJ, así como de los consejeros.
- Se han abierto canales con medios nacionales de comunicación, que pudieran ser factor de presión ante intentos de involución de los logros de la CEDHJ.
- Son varios los miembros de ONGs y expertos en el campo de DH nacionales e internacionales, que conocen y podrían respaldar el trabajo de la actual comisión.
- Algunos de estos expertos están vinculados o forman parte del equipo de transición del Presidente electo FOX. Ej. Lic. Miguel Sarre, como miembro del equipo de asesores.
- Elementos de la actual Comisión conocen y tiene buena relación con los varios miembros del equipo de transición.
- Habría posibilidad de acercamiento y diálogo con gente del equipo del candidato del PAN a la gubernatura.
- Existe relación y expectativas de lograr compromisos, con el candidato del PRI a la gubernatura en la intención de continuar los logros alcanzados en la CEDHJ.
- El colectivo de organizaciones, que viene elaborando una agenda ciudadana denominada "El Poder es la gente" y la iniciativa civil del Pacto Ético Político, podrían retomar el respeto a la autonomía y ciudadanización de la CEDHJ, dentro de sus prioridades para preservar frente al futuro gobierno local, los avances y una visión amplia de derechos humanos en Jalisco.
- Dentro de los organismos ciudadanos existe la posibilidad y sobre todo la capacidad de llevar a consulta o referéndum la gestión (y en su caso, ratificación de la presidencia) de la CEDHJ.

## 2) *Análisis de riesgos o amenazas*

- Que los sectores radicales y conservadores del empresariado logren incidir en el proceso de selección de los nuevos consejeros y en el nombra-

miento de la o del próximo presidente de la CEDHJ, con la intención de provocar un retroceso en la defensa de los derechos humanos en Jalisco.

- Que la figura y opinión del Cardenal Sandoval, influya subjetiva y negativamente en el proceso, evitando la consolidación del desarrollo alcanzado.
- Que existiera una nueva campaña de desprestigio, con la intención de modificar la opinión pública y ponerla en contra de la CEDHJ.
- Que las acciones del sindicato de la CEDHJ en alianza con otros sindicatos (UNT), busquen desestabilizar y desprestigiar a la CEDHJ
- Que se recrudezcan las amenazas contra la Presidenta de la Comisión y / o se concreten en ella.
- Que se debilite o divida el equipo al interior de la CEDHJ, debido a los cambios y a los diferentes intereses políticos en el contexto de la alternancia política.
- Que las acciones y propuestas de los grupos y organizaciones civiles estén divididas y no logren resonancia en la opinión pública y los actores de gobierno.
- Que se debilite desde el poder: la confianza ciudadana, la credibilidad y la fe pública de la comisión a no acatar o omitir las recomendaciones.

### **3) *Análisis de las fortalezas de la CEDHJ***

- Existe un liderazgo valiente, comprometido, eficaz, con reconocimiento al interior y al exterior de la propia CEDHJ.
- Equipo joven, comprometido con su trabajo y que ha dado muestras de ser técnicamente capaz.
- Existe una misión, visión e ingeniería organizacional, claros, específicos y de cara al servicio de la comunidad.
- Cuentan con infraestructura e inmueble mejorados y adecuados para su trabajo.
- Cuentan con un sistema de cómputo e información que han adecuado y mejorado.
- Cuentan con una composición laboral genérica equilibrada, donde por igual se impulsa y reconoce el trabajo de hombres y mujeres por igual.
- Brindan apoyos para la capacitación y formación del personal.

- Tienen reconocimientos a la labor individual y de equipo.
- Tienen asesores externos cercanos, de buen nivel y en diferentes áreas de trabajo.
- Cuentan actualmente con un consejo con iniciativa y comprometido con su trabajo.
- Tienen un buen equipo y política de comunicación social.
- El trabajo contable es transparente y está siendo auditado por una reconocida firma privada con respaldo internacional.

#### **4) Análisis de las debilidades de la CEDHJ**

- Existe un exceso de cargas de trabajo para el personal de confianza, en relación con las cargas de otras dependencias de gobierno.
- Los salarios no son comparables a los de otras dependencias, en relación a los perfiles del personal.
- Existe desequilibrio entre el desempeño del equipo de la sede central y el de las oficinas foráneas. Estos últimos cuentan con poca infraestructura y tienen menor eficiencia laboral.
- El Consejo Ciudadano está fuertemente concentrado en la zona metropolitana de Guadalajara.
- A pesar de los avances y esfuerzos, cuenta con poca investigación y sistematización de ciertos temas, ejes y sujetos vulnerables en el campo de los derechos humanos.
- Por el carácter de confidencialidad del trabajo, existen pocos espacios para el trabajo voluntario y servicio social en su interior.
- Enorme dependencia política para asegurar la continuidad y servicio civil de carrera en el equipo de la CEDHJ
- Deben mejorar la atención e información a los quejosos, así como el tiempo de resolución de las quejas.

#### **COMENTARIO CONCLUSIVO DEL ANALISIS**

Ciertamente una Comisión de derechos humanos como la que se ha desarrollado en Jalisco, resulta incómoda para cualquier gobernante que no desea

contrapesos al poder, pero precisamente ese es el papel histórico que las sociedades le han conferido a sus ombusman: autónomos del poder para proteger a los ciudadanos de los abusos del Estado. De nada sirve una comisión "comparsa" o una comisión inocua, que se dedique como en el pasado a temas intrascendentes, a no "hacer olas", y por lo mismo a no constituir un factor más de poder en el escenario político. Las democracias consolidadas reclaman entidades de derechos humanos con un papel como el que la CEDHJ ha venido desarrollando.

A pesar del terreno y prestigio ganado por la Comisión Estatal en la defensa de los derechos humanos, a pesar del respaldo de intelectuales y académicos, de comunicadores y diversos grupos ciudadanos y sociales, los riesgos de involución política en los campos de orientación, autonomía, asignación de recursos y ciudadanización de la CEDHJ, son muy altos en el 2001. Vemos importante y vital la convocatoria a participar e invitar a que la ciudadanía se informe críticamente, reconozca los logros de la comisión e identifique sus retos, con la intención de no permitir un paso atrás en la defensa y promoción de los derechos humanos de todos los ciudadanos de Jalisco.

ANEXO  
EL SEXENIO DE ZEDILLO:  
SALDO ROJO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

*Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*

Este primero de septiembre del 2000, Ernesto Zedillo Ponce de León rindió su sexto y último Informe de Gobierno como Presidente Constitucional de nuestro país. La administración zedillista culmina en el contexto de unas elecciones que han llevado, por vez primera, a un partido diferente al que ha gobernado por más de 70 años al país. Situación que no debe minimizar las condiciones en que México se encuentra, como resultado de su mandato.

En materia de derechos humanos, los problemas y obstáculos que México enfrenta hoy día para un avance democrático, más allá de considerarlos como retos para la próxima administración, debemos observarlos –además– como resultado de la estrategia de un régimen que restringe el ejercicio de los derechos humanos para los mexicanos.

Ernesto Zedillo deja un país con graves problemas que durante seis años no pudo o no quiso resolver. Más aún, se continuaron e inscribieron políticas implementadas –formal e informalmente– que generaron serios retrocesos para los derechos humanos, en nombre de un estado de derecho que ha sido violentado principalmente por las propias autoridades del Gobierno mexicano.

La violación a los derechos humanos es palpable, en un país que tiene más de 60 millones de personas que viven en la pobreza; en un conflicto armado que se ha prolongado como consecuencia de una política de guerra sucia; en la impunidad que gozan los responsables últimos de la comisión de graves crímenes y violaciones a derechos humanos en varios casos que indignan a la sociedad mexicana: Aguas Blancas, Acteal, El Bosque, Barrio Nuevo San José, El Charco; en una serie de reformas y nuevas leyes que legalizan medidas autoritarias y represivas: modificaciones a la Ley de Amparo, la creación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ejemplo; en la presencia y constante incremento de efectivos militares en los espacios civiles: como ejemplo,

la integración de 5 mil militares desde el inicio de la Policía Federal Preventiva; en el surgimiento de grupos armados en distintas regiones del país; en el aumento de la violencia y los secuestros. Esto es, un México que se encuentra al inicio de siglo, convulsionado económica, política y socialmente.

Los informes y recomendaciones sobre México de los relatores de derechos humanos de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, confirman que Ernesto Zedillo y su administración legan situaciones poco favorables para la vigencia de los derechos humanos. Mencionamos sólo algunas de éstas situaciones:

- Chiapas, la piedra en el zapato: En Chiapas no hay conflicto resuelto, no hay condiciones para dialogar, no se respetan los derechos humanos, no hay paz. Zedillo asumió la presidencia comprometiéndose a solucionar el conflicto. La estrategia ha sido una guerra sucia que ha cobrado un número enorme de víctimas, entre muertos, desplazados, comunidades que viven entre el terror y la zozobra. La estrategia incluye: grupos paramilitares, el propio Ejército Mexicano, las Bases de Operación Mixta; la desactivación y el golpe permanente contra las instancias e iniciativas de diálogo y pacificación: la Comisión Nacional de Intermediación, la remoción de don Raúl Vera, la obstaculización del trabajo de la Comisión de Seguimiento y Verificación, entre otras; el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; la remunicipalización de la zona de conflicto y el desmantelamiento de los municipios autónomos; la construcción de carreteras con propósitos contrainsurgentes; la entrega selectiva de los recursos económicos y la aplicación discrecional de los programas sociales a los militantes priistas, fomentando así, las divisiones intracomunitarias, y el manejo distorsionado de la información en los medios de comunicación, entre otros. El objetivo ha sido eliminar toda oposición o resistencia. La administración zedillista deja a Chiapas en manos de la ingobernabilidad, de la guerra.
- La represión: La respuesta del gobierno zedillista a las demandas y reivindicaciones sociopolíticas de diversos sectores sociales ante el panorama del país, continuó por el camino del autoritarismo de las administra-

ciones anteriores, añeja práctica del Gobierno mexicano para tratar de silenciar e inhibir a los ciudadanos y sectores organizados. Los patrones represivos que se han aplicado en contra de miembros de organizaciones cívicas y sociales, partidos políticos, trabajadores, estudiantes, indígenas, periodistas y comunicadores, defensores de derechos humanos, etc., han oscilado entre la vigilancia, la tortura física y psicológica, los allanamientos, las agresiones físicas, los desalojos violentos, las amenazas de muerte, el espionaje telefónico, las detenciones arbitrarias, los robos, el secuestro, la difamación, las desapariciones, la fabricación de delitos, incluso los homicidios, con la expresa intención de acallarlos. Diversos sucesos registrados por este Centro de Derechos Humanos han confirmado que el gobierno de Zedillo adoptó un modelo represivo tendiente a criminalizar a la disidencia. La fabricación de delitos contra líderes sociales, estudiantiles, campesinos, indígenas, y en general contra los sectores organizados, con el propósito de inhibir su acción, cobró un gran número de víctimas de violaciones a las garantías individuales.

Asimismo, la creación de la Policía Federal Preventiva ha tenido un carácter similar, al ser utilizada como instrumento del Estado mexicano para contener y cohibir las voces disidentes de la sociedad, tal como lo sucedido en el conflicto estudiantil de la UNAM en febrero de este año.

- **La tortura e impunidad:** Lejos de desaparecer, la tortura se ha cualificado con complejos métodos tecnificados para seguir utilizándola como método de investigación. Este hecho sigue teniendo valor probatorio en los juicios del orden penal, no obstante lo recomendado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el numeral 723 de su último informe sobre la situación de los derechos humanos en México. A pesar de que existe una Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, son pocos los casos en los que se investiga y sanciona a una autoridad por este delito, además de que la tortura psicológica no es tomada en cuenta por la ley.

En los casos que involucran a miembros del Ejército, es usual que el juez sentencie en favor de los militares, como en el caso de dos campesinos

ecologistas que fueron detenidos y torturados por militares en Pizotla, Guerrero, y acusados y condenados por un delito que no cometieron.

- La (in) seguridad pública: En materia de seguridad pública observamos el crecimiento constante de la criminalidad, en particular del crimen organizado, del tráfico internacional de estupefacientes y de una mayor violencia en la comisión de los delitos. Las bandas criminales operan con toda impunidad y en muchos casos bajo la protección y participación de los cuerpos policíacos. La corrupción sigue permeando a los cuerpos policíacos y ha menguado su eficacia, lo que ha generado una falta de credibilidad en las instituciones policíacas.

Frente a esto, la respuesta del gobierno en este sexenio ha sido la de crear nuevos cuerpos policíacos y la utilización del Ejército en tareas propias de seguridad pública. Según el discurso oficial, la creación de la PFP, integrada en un inicio con 5 mil militares, responde a las deficiencias que enfrenta el sistema de seguridad pública en el país. No obstante, el perfil de esta corporación responde más a una policía política y no resuelve, de ninguna manera, los problemas sobre el ámbito de la seguridad de los mexicanos, amén de que dentro de sus múltiples atribuciones, algunas interfieren con la competencia de otros órganos de prosecución de justicia.

- Presencia militar: En diferentes regiones del país, principalmente en el sur y sureste, el Ejército Mexicano ha desarrollado acciones militares de control del territorio y de la población, en combinación con fuerzas policiales: instalación de retenes, establecimientos de bases militares en comunidades rurales, operativos que traen consigo violaciones graves de los derechos humanos, como las detenciones ilegales y arbitrarias, las desapariciones forzadas y la tortura. En esas zonas los militares realizan funciones policíacas, de migración, de asistencia a la salud y educación, realizando también labores de inteligencia y apoyo para detenciones. Su presencia en las zonas rurales ha promovido la prostitución, el alcoholismo y la drogadicción. Los militares han fomentado y solapado la actuación impune de grupos de civiles armados y/o paramilitares que realizan

ataques armados contra civiles y causan el desplazamiento de poblaciones completas.

- El ámbito internacional: El sexenio de Zedillo ha sido, con mucho, el que más atención internacional en materia de derechos humanos ha originado por diversos factores. La realidad indígena y de derechos humanos expuesta al mundo, propició que se pusieran en duda los informes presentados en el exterior por el gobierno de México. Por otro lado, las ONG de derechos humanos acudimos con mucha mayor frecuencia, capacitación y profesionalización a los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Otro factor que logró poner en la mira internacional a México fue la negociación del Acuerdo Comercial entre México con la Unión Europea, el cual incluye una Cláusula Democrática y de Derechos Humanos.

Así, durante el sexenio tuvimos las visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Mary Robinson, así como numerosas visitas de Relatores de Naciones Unidas.

De esta manera —durante el sexenio que terminó— informes, recomendaciones y cuestionamientos al Gobierno mexicano han fluido por parte de organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Los reportes emitidos confirmaron la grave situación de los derechos humanos en nuestro país.

Las críticas provenientes del extranjero por parte de organismos de derechos humanos gubernamentales y no gubernamentales, fueron respondidas airadamente, negando los hechos a priori, y descalificando a los autores de las críticas, a través principalmente de la Cancillería, sin evidenciar un compromiso real por solucionar este grave problema. En cada ocasión se ha recurrido al discurso de la “intromisión” de estos organismos en “asuntos internos” y a la soberanía de México. Al mismo tiempo se han calificado los informes de dichos organismos como “parciales”, “poco objetivos”, “faltos de información”, etc. Estos calificativos fueron utilizados, por ejemplo, en relación a los informes de Human Rights Watch y Amnistía Internacional, pero también al referir-

se a la actuación e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del Comité de Derechos Humanos, de la Relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias e incluso sobre declaraciones de la Alta Comisionada sobre Derechos Humanos antes de su visita a México.

Todos recordamos que en septiembre de 1997, el Presidente Zedillo negó una entrevista a Pierre Sané, Secretario Ejecutivo de Amnistía Internacional de visita en México y ante el escándalo internacional que esto provocó, Zedillo llegó a afirmar en una gira en Alemania: "estoy profundamente ofendido y tengo la sospecha de que su llegada (de Pierre Sané) a mi país fue con toda la intención de armar un escándalo".

Este doble discurso utilizado por el gobierno de Zedillo en el ámbito internacional ("plena cooperación" vs. "criticar la situación en México es violar nuestra soberanía") se traslada también hacia las acciones que ha emprendido México en el ámbito del cumplimiento de los compromisos internacionales.

Por un lado, el presidente Zedillo crea por decreto, el 17 de octubre de 1997, la Comisión Intersecretarial de Derechos Humanos para la atención a los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos, ratifica algunas Convenciones en Materia de Derechos Humanos y acepta la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el otro, se niega sistemáticamente a cumplir las recomendaciones emitidas por los mecanismos internacionales de derechos humanos. Como ejemplo, las recomendaciones emitidas por la CIDH en casos particulares como son el del General Gallardo, Aguas Blancas, Ejido Morelia, los Sacerdotes expulsados de Chiapas en 1995, entre muchas otros, negándose además a asistir a las audiencias sobre el seguimiento de dichos casos.

Sólo en el marco de la visita de Mary Robinson a México y la firma del Acuerdo comercial con la Unión Europea en Lisboa, Portugal, en marzo pasado, Zedillo admitió que existen problemas de derechos humanos en México.

A modo de conclusión: Su respuesta ante un conflicto de la magnitud del que se vive en Chiapas, en sí mismo constituye un fuerte adeudo con la sociedad mexicana y con la justicia que la democracia entraña para hacerse realidad. El autoritarismo zedillista cierra este periodo de gobierno de 70 años

del partido de estado, sin embargo deja abiertas profundas heridas para los mexicanos. Deja un país devastado por la inseguridad, desempleado, pobre, en el que impera la impunidad, militarizado, azotado por la represión, señalado por la comunidad internacional como un país violador de los derechos humanos; con un órgano nacional de defensa de derechos humanos debilitado y poco confiable.

Ante la opinión pública, y con ayuda de los medios de comunicación, el presidente Zedillo quiere despedirse de su gobierno con la frente en alto, como el presidente de la democracia; quiere olvidar, Zedillo, que la realidad no miente, se impone, y que tenemos ciudadanos que no hemos perdido la memoria de esta historia de 6 años.



*Escenarios de la Alternancia*  
se terminó de imprimir en febrero de 2001  
en los talleres de Nueva Galicia, Torrecillas 1949-A,  
Col. Atlas, Guadalajara, Jalisco, México.  
La edición, que fue de 500 ejemplares,  
estuvo bajo el cuidado de Amaroma Ediciones.

